

Ein neuer PAG für die Hauptstadt



(FOTO: VDL / JIM CLEMES ATELIER D'ARCHITECTURE ET DE DESIGN)

VON MARKUS HESSE

Der enorme Ansturm auf das Cercle Cité bei der ersten Bürgerversammlung zum neuen hauptstädtischen Flächennutzungsplan (PAG) ist ein Signal: Es besteht offensichtlich der große Wunsch in der Bürgerschaft, bei Fragen der künftigen Stadtentwicklung mitzureden. Dieses Signal ist sehr ermutigend. Es bestätigt im Prinzip den Weg, den die Stadt mit mehr Bürgerbeteiligung eingeschlagen hat. Und es deckt sich mit der weit verbreiteten Wahrnehmung unter Fachleuten und interessierter Öffentlichkeit, dass Partizipation in der Politik des Großherzogtums allgemein, und in der Stadtplanung im Besonderen, bisher eher unterentwickelt ist. Es besteht objektiv Nachholbedarf.

Wichtige Fragen

Soweit so gut. Doch der Auftakt zur Bürgerbeteiligung beim PAG2014 wirft auch wichtige Fragen auf. Einige davon wurden in der Veranstaltung bereits gestellt; andere sollten in diesen Prozess einfließen – denn die Größe der Herausforderung ist beträchtlich, das Risiko durchaus vorhanden, dass die Beteiligung nach einem schwierigen Start gleich ihren Charme verliert. Diese Fragen berühren nicht allein und nicht in erster Linie den Punkt, wie man gute Partizipation organisiert. Dafür gibt es Anschauung und Expertise, die von den Organisatoren auch genutzt werden. In vielen Städten und Regionen ist Partizipation alles andere als Neuland; die Werkzeuge (Diskussionen, Quar-

tiersversammlungen, Website, Blog) stehen ebenfalls bereit.

Zwei für die Stadt Luxemburg zentrale Punkte liegen jedoch davor: Zum einen muss geklärt werden, wohin die Reise eigentlich grundsätzlich gehen soll? Städte brauchen Strategien! Nur dann können sie sich mittelfristig auf veränderte Rahmenbedingungen einstellen, ihre Handlungsspielräume neu ausloten und Pläne und Programme entwerfen. Nur vor diesem Hintergrund macht es Sinn, über Einzelfragen zu diskutieren. Ohne Strategie droht das vielbeschworene Diktum, das von Mark Twain überliefert ist: „... nachdem sie ihr Ziel aus den Augen verloren hatten, verdoppelten sie ihre Anstrengungen“. Und in der Tat ist die jüngere Stadtentwicklung in der Hauptstadt durch einen auffälligen Kontrast zwischen vielen Projekten und Einzelmaßnahmen des Bauens und Planens einerseits gekennzeichnet, und einem Mangel an strategischer Richtungssicherheit andererseits. Ein PAG ist in seinem Detaillierungsgrad aber zu konkret, um gleichzeitig eine Verständigung darüber zu erzielen, wo die Zukunft der Stadt eigentlich liegen soll.

Doch exakt darum geht es: Will die Hauptstadt weiter ökonomischer Magnet und Knoten des Finanzmarkts sein, und sollen weiterhin Büroflächen für die

das Land wirtschaftlich tragenden Sektoren geschaffen werden? Wird dies vorrangig mit großen, teuren Projekten anvisiert, die städtebaulich und sozial nur schwer integrierbar sind? Oder will man ernsthaft und überprüfbar das Wohnungsproblem in Angriff nehmen – und zwar für alle Teile der Gesellschaft? Soll das Verkehrsproblem schnell und effektiv an seiner Wurzel, dem überregional einströmenden Pendelverkehr und seiner Präferenz für das Automobil, gepackt werden, oder fängt man mit einer großen Baustelle im Zentrum an ...?

Keine politische Insel

Dies sind richtungweisende Fragen, die der Überarbeitung eines PAG eigentlich vorgeschaltet sein müssten. In der Beantwortung dieser Fragen, auf diesen Punkt wurde im Cercle zurecht von einem Bürger hingewiesen, ist die Stadt jedoch, dies ist mein zweiter Punkt, keineswegs autonom. Luxemburg ist zwar ein ökonomischer Magnet, aber keine politische Insel, auf der Entscheidungen souverän getroffen werden können. Eine der Besonderheiten, die hier zu berücksichtigen sind – und die die Gemeinden des Großherzogtums von den Nachbarländern deutlich unterscheiden –, ist der zweistufige Politik- und Ver-

waltungsaufbau. Damit einher geht eine überaus große Bedeutung des Staates für das Planen und das Bauen in den Gemeinden des Landes. Diese hat historische Gründe und ist auch mit den Größenverhältnissen im Land erklärbar. Und doch ist es ein Problem, dass das Verhältnis zwischen der Regierung und seinen Städten ungeklärt ist, dass der Staat nicht nur den Rechtsrahmen und finanzielle Mittel bereitstellt, sondern in vielen Fällen auch Feinsteuerung betreibt, gelegentlich parzellenscharf in die Kommunen hinein. In Ermangelung strategischer Kompetenzen bei vielen Gemeinden, siehe oben, geschieht dies mitunter sogar aus gutem Grund; es erzeugt jedoch in politischer Hinsicht ein Maß an Reibungsenergie, die besser für andere Ziele freigesetzt werden sollte.

Würde also eine strategische Standortbestimmung versuchen, das Binnenverhältnis der Stadt zu klären – wo wollen wir mittelfristig hin, wo sollen künftig Schwerpunkte gesetzt werden, nicht zuletzt räumlich? –, müsste zugleich das Verhältnis der Stadt nach außen neu bestimmt werden: Welche Rolle spielt die Hauptstadt für die Entwicklung des Landes? Wie lassen sich Ziele der Landesplanung und Stadtentwicklung sinnvoll in Einklang bringen? Wie kann der politische Prozess geschmeidig, aber effektiv gestaltet werden? Diese Fragen berühren schlussendlich auch die Rolle jener Akteure, die für die wirtschaftliche Dynamik der Hauptstadt und für die räumliche Entwicklung mitbestimmend waren: die euro-

päischen Institutionen und die Unternehmen. Sie sollten, darauf hat auch die Bürgermeisterin hingewiesen, nicht vergessen werden.

Partizipation kann die Klärung solcher Fragen entscheidend voranbringen: Vertrauen aufbauen, frühzeitig (!) Transparenz herstellen, unterschiedliche (!) Meinungen hören, und auf diesem Wege robuste Entscheidungen vorbereiten. Partizipation wird nicht dazu führen, dass im Ende flächendeckend Begeisterung über den PAG 2014 ausbrechen wird. Ganz im Gegenteil: Es geht darum, konkurrierenden Positionen Gehör zu verschaffen, um auf dieser Basis weithin akzeptierte Entscheidungen treffen zu können. Und: Es ist eine Einübung auf ungewohntes Terrain. Gerade weil Beteiligung und Mitbestimmung in Luxemburg bisher eben nicht zum Alltagsgeschäft gehörten, und gerade weil die Stadt mit ihrer Internationalität und Dynamik eine große Herausforderung darstellt, sollten die Beteiligten behutsam einsteigen. Trifft die bisher gepflegte Verschiebung des politischen Diskurses umstandslos auf das Empörungspotenzial des Internet, dann kann der Prozess schnell blockiert werden. Man sollte also die Erwartungen gerade zu Beginn auch nicht zu hoch stecken, sondern eher auf nachhaltige, dauerhafte Kommunikation setzen. Dies würde auch der schnellen Enttäuschung vorbeugen, wenn sich Partizipation als das herausstellt, was sie nun einmal ist: ein mühevolleres, aber überaus lohnendes, notwendiges Projekt.



Markus Hesse ist Professor für Stadtforschung an der Uni Luxemburg.