

Kurt Luger

Welterbe nach der Postdemokratie

Alle Demokratie ... geht von der Grundvorstellung aus, dass jeder diejenigen Ereignisse und Verhältnisse, die ihn angehen, auch kennen sollte – da dies die Bedingung davon ist, dass er über sie mit zu beschließen hat. Und jedes Mitwissen enthält auch schon die psychologische Anreizung, mittun zu wollen.

Georg Simmel, Das Geheimnis und die geheime Gesellschaft, 1908

Es gehört zu den vornehmlichen Aufgaben der Wissenschaft, bestehendes Wissen zu ordnen, Analysen anzustellen und die bestmöglichen Forschungsergebnisse und Erkenntnisse der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dieses Wissen bildet die Voraussetzung für einen öffentlichen Diskurs, und Öffentlichkeit herzustellen heißt, die Bevölkerung als Mitentscheider in den Prozess hereinzuholen. Nichts fürchtet aber das eingespielte Salzburger System mehr als eine wache und kritische Öffentlichkeit, weil die bislang führenden Köpfe in der Stadtplanung damit ihre Deutungshoheit verlieren oder diese wenigstens in Frage gestellt sehen. Die Transparenz der Prozesse, Abläufe und Vollzüge, die anderswo längst zum Standard einer dienstleistungsorientierten Verwaltung gehört, ist hier noch nicht gegeben.

Mitreden oder Partizipation im Sinne der UNESCO heißt aber, dass die Bürger einer Welterbestadt die Entscheidungen mitbestimmen. Sie sind nicht vorgesehen als Empfänger von *government handouts*, in denen die Entscheidungen, die grundsätzlich im kleinsten Kreis hinter verschlossenen Türen und zugezogenen Vorhängen fallen, an *Informationsabenden* mitgeteilt werden. Diese *Alkovenpolitik* ist ein Relikt aus der Zeit des Feudalismus, als die Herrscher – in Salzburg die Erzbischöfe – bestimmten, was ihre jeweiligen Lieblingsarchitekten zu bauen hatten.

Heute entscheidet – eigentlich – das Volk, der *Souverän* – wenn man ihn lässt und er bzw. sie sich dafür interessieren. Ist das der Fall, wird er und sie zum *Stakeholder*, zu einer Person, die als einzelne oder in Form einer Gruppe ihre Interessen auch vertritt. Die Rede ist von der Zivilgesellschaft, die in unserer Gesellschaftsform über ihr freiwilliges Engagement hinaus politisch von Bedeutung ist. Deshalb verlangt die UNESCO heute bei der Einreichung einer Stätte als Welterbe bereits ausformulierte Leitbilder bzw. Managementpläne, die auf einem partizipativen Prozess und der Einbindung der

lokalen Bevölkerung aufbauen. In Salzburg – und auch in den meisten anderen österreichischen Welterbestätten – ist dieser breite gesellschaftliche Diskurs über die Einzigartigkeit und die Bedeutsamkeit des baukulturellen Erbes nicht oder kaum geführt worden. Jene kulturelle Bildungs- und Informationsarbeit, welche die Welterbekonvention als unerlässlich sieht für eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung, die verantwortliche Bewahrung des Erbes und seinen pfleglichen Umgang damit, wurde nicht betrieben.¹

Trotz eines Altstadterhaltungsgesetzes, eines strikten Denkmalschutzes und des UNESCO-Titels Welterbe drängen einige Investoren der Stadt ungeniert auf, wie und was sie in der Puffer- und Kernzone des Welterbes bauen wollen. Weder Bürokratie noch Politik verfügen über Mittel, um das rechte Maß zu finden für eine behutsame Entwicklung und verantwortungsbewusste Erhaltung des Wertvollsten, was Salzburg überhaupt besitzt – die historische Altstadt.

Wie die Geschichte zeigt, waren und sind sich die Salzburger dieser Einzigartigkeit wie auch der Verpflichtung, dieses städtebauliche Ensemble zu bewahren, nicht immer bewusst. Aber immer gab es wachsame Bürger, die sich der Zerstörungswut oder dem Modernisierungswahn von Spekulanten, Investoren, Bauherren, Architekten und Politikern in den Weg stellten. Mit unserem heutigen *Faible* für alles Nostalgische, für versunkene Welten und der damit gestiegenen Wertschätzung für das Ererbte, kann man dem *Stadtverein* nur dankbar sein, dass er – seit 150 Jahren dem baukulturellen Erbe der Stadt verpflichtet – etliche grobe Anschläge auf das Stadtbild verhindern konnte! Als dann 1967 Salzburg als erste Stadt in Österreich ein Altstadterhaltungsgesetz bekam, war das für andere Städte beispielgebend. Mit dessen Umsetzung gelang es dem Denkmal- und Altstadtschutz im Großen und Ganzen, die wertvolle Substanz zu erhalten. Es gelang aber nicht, der wachsenden Immobilienspekulation Einhalt zu gebieten. Die jüngsten Entwicklungen lassen berechtigte Zweifel aufkommen, ob die schützenden Gesetze tatsächlich immer eingehalten werden, ausreichend sind, und ob sich alle Mitglieder der Sachverständigenkommission dem Altstadterhaltungsgesetz tatsächlich verpflichtet fühlen. Eine Reihe von Bauprojekten steht an bzw. wurde von der Baubehörde bereits bewilligt, welche die Echtheit und die Unversehrtheit des Welterbes ernsthaft bedrohen.

¹ Vgl. Kurt Luger/Christoph Ferch (Hg.): Die bedrohte Stadt. Strategien für menschengerechtes Bauen in Salzburg. Innsbruck-Wien 2014.

Konzept der Zukunft: Historische Stadtlandschaften

Der überragende kulturelle wie ökonomische Nutzen des Welterbes und davon abgeleitet der Auftrag zum sorgsamem wie professionellen Umgang damit, stehen eigentlich außer Zweifel. Dem Welterbe als historische Stadtlandschaft kommt laut Verfassung der Stadt sogar eine besondere Rolle zu und seine Funktion sollte daher mit den anderen Stadtquartieren und den Entwicklungsplänen abgestimmt werden.

Christian Andexer, Vorsitzender des Salzburger Sachverständigenkommission:

„Der Erhalt der historischen Stadtlandschaft fördert die Identifikation der Bürger mit der Stadt. Um das kulturelle Erbe für die Zukunft zu erhalten, ist es Aufgabe einer demokratischen Gesellschaft, die historischen Kernstädte zu bewahren und zu entwickeln. Diese locken nicht nur Touristen an, sondern auch Experten und Wissenschaftler.“²

Managementpläne, die in einem breiten Entscheidungsprozess unter Einbindung der lokalen Stakeholder ausgearbeitet werden, bieten die Chance, historische Stadtteile und Stadtzentren *widerstandsfähiger* zu machen. Voraussetzung dazu sind integrierte Planungsverfahren und eine langfristige Perspektive, um angepasste Nutzungen und Adaptionstrategien umsetzen zu können. In dem die Vorzüge des gebauten Kulturerbes bewahrt werden, nehmen Bestand und Attraktivität zu. Der Regensburger Welterbe-Manager Matthias Ripp meint damit u.a. die robuste technische Konstruktion der Bauten oder die Verwendung traditioneller, handwerklich wertvoller und dauerhafter Materialien. Der Erhalt von Handwerkstechniken, funktionale Wechselbeziehungen zum Umland und die Unterstützung lokaler Wirtschaftskreisläufe auch im Sinne einer *Stadt der kurzen Wege* sind Elemente eines ganzheitlichen Schutz- und Entwicklungskonzeptes. Darin sieht er den entscheidenden *Resilienzfaktor*, von dem die Zukunftsfähigkeit historischer Stadtquartiere abhängt.³

Historische Stadtlandschaften bilden so eine Antithese zur modernen Stadt, die sich dem Verkehr anpasst bzw. unterordnet. Altstädte eröffnen damit eine zukunftsorientierte Sichtweise des nachhaltigen Wirtschaftens und Zusammenlebens, die sich dem Diktat der entfesselten Mobilität, aber auch dem ökonomischen Nützlichkeitsdenken und dem

² HerO-Heritage as Opportunity. Der Weg zum Erfolg, Integriertes Management für historische Stadtlandschaften – Leitfaden. Regensburg 2015. S 15.

³ Matthias Ripp, Krisen: Chancen für die Altstadt? Zur Rolle des gebauten Kulturerbes als urbaner Resilienzfaktor. In: Forum Stadt – Vierteljahreszeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie, Denkmalpflege und Stadtentwicklung, 2 (2013), 149-162.

Profitkalkül in gewisser Weise widersetzt. Sie sind Erinnerungsräume, die Menschen mit zeitübergreifenden Ordnungen in Berührung bringen. Sie bilden *Heterotope*, die Kontemplation und Ganzheitserfahrungen ebenso wie Unterhaltung und Muße ermöglichen; oder sie werden zu einem Lebensraum, der Beruf und Freizeit in fußläufiger Reichweite vereint. Altstadterhaltung reicht in seiner Wichtigkeit über den schönen Schein etwa einer authentischen Fassadengestaltung oder nur der touristisch motivierten Bewahrung einer historischen Erlebniswelt weit hinaus.⁴

Die Vergangenheit und das baukulturelle Erbe als Inspiration für neue Kreationen und Stadtentwürfe zu verwenden, wird in vielen europäischen Städten bereits eine erfolgreich praktiziert. Das Erbe als Antriebskraft für kreative Städte zu sehen heißt, sie als Anknüpfungspunkt für neue Schöpfungen zu sehen. Die Weiterentwicklung bzw. Bewahrung alter Stadtteile ist auch ein zentraler Bestandteil sogenannter „smart growth“-Strategien, einer umwelt- und lebensweltbezogenen urbanen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik.⁵

Postdemokratische Strukturen überwinden

Erfolgreiche Stadtplanung verlangt heute den direkten Dialog mit und zwischen den handelnden Akteuren. Wo von Anfang an die relevanten Akteure in den Prozess der Erarbeitung und Umsetzung der integrierten Strategie eingebunden sind, gemeinsam die Ausarbeitung der Visionen, Ziele und Maßnahmen erfolgt, lassen sich die Konflikte zähmen und dauerhafte Lösungen entwickeln. Kooperative Entscheidungsfindungen sind inzwischen vielerorts charakteristische Planungsabläufe. Im Kontext von Welterbestätten wird dies von der UNESCO in den sogenannten „Valetta Principles“ sogar explizit gefordert. Diese Richtlinien fordern zwingend einen Konsultationsmechanismus bzw. eine Informationspolitik, welche die Planungsschritte und die Bewahrung historischer Stätten so begleitet, dass ausreichend Information über alle relevanten

⁴ Vgl. Kurt Luger, Welterbe-Tourismus, Ökonomie, Ökologie und Kultur in weltgesellschaftlicher Verantwortung, in: Kurt Luger/Karlheinz Wöhler (Hg.), Welterbe und Tourismus, Innsbruck-Wien 2008, 17-41.

⁵ Dennis Rodwell, Heritage as a Driver for Creative Cities, in: Dobrosława Wiktor-Mach/Piotr Radwanski (Eds.), The Idea of Creative City: The Urban Policy Debate, Kocani 2014, 11-26. Online: <http://eujournal.org/files/journals/1/books/Cracow2013.pdf>; Grundlegend dazu: Francesco Bandarin/Ron van Oers: The Historic Urban Landscape. Managing Heritage in an Urban Century. Oxford 2012.

Themen und Problemstellungen verfügbar ist und auch ausreichend Zeit bleibt, damit sich die Bewohner substantziell in den Prozess gut einbringen können.

In Salzburg sind gerade in dieser Hinsicht gravierende Defizite festzustellen. Anstelle partizipativer Vorgehensweisen dominieren solche, die eher dem Modell der *postdemokratischen Gesellschaft* entsprechen. Der britische Politikwissenschaftler Colin Crouch sieht darin eine Gesellschaft, die nur so tut, als wäre sie an der Beteiligung der Bürger am politischen Prozess interessiert. In Wirklichkeit geht es nicht um Gemeinwohl oder Verteilungsgerechtigkeit. Interessenskonflikte werden nicht ausgetragen, sondern durch Verwaltungsvorgänge aufgehoben. Die politischen Repräsentanten verlagern die Verantwortung auf Experten, Kommissionen oder Unternehmen, gelegentlich auch auf die Investoren bzw. Bauherren. Die Postdemokratie entspricht somit einer *Scheindemokratie*, in welcher der Einfluss der privilegierten Eliten zunimmt und der Markt im neoliberalen Verständnis für diese zu einem Selbstbedienungsladen wird. Der Einfluss der Bürgerinnen und Bürger, die über Wahlen ihre Bedürfnisse durchsetzen wollen, wird durch die Interessenspolitik des Konglomerats aus ökonomischen und politischen Eliten substituiert. Dies führt zur Entmachtung der Wähler, macht sie politisch passiv und letztlich apathisch.⁶

Bürgerpartizipation und die Herstellung kritischer Öffentlichkeit, um den Beteiligten Handlungsmöglichkeiten zu bieten, sind die einzig probaten Mittel, um der Dominanz der Eliten Einhalt zu gebieten. Das hat schon einmal gut funktioniert. Aus einem Konflikt über Stadtentwicklung entstand in Salzburg in den 1980er Jahren die *Bürgerliste* durch den Zusammenschluss von Bürgerinitiativen, die eine umweltgerechte Stadtplanungspolitik forderten.⁷ Mit ihrem Programm kamen sie in den Gemeinderat sowie in die Stadtregierung. Die Herausforderungen heute lassen sich nur mit mehr Partizipation in den Griff bekommen, nicht durch die Abschaffung von Möglichkeiten direkter Demokratie, wie kürzlich im Salzburger Gemeinderat praktiziert.

Wir sind Welterbe

Außer einer Messingeinlage vor dem Mozartdenkmal auf dem Mozartplatz verweist in der Stadt nichts auf seinen außerordentlichen Status als *Erbe der Menschheit*. Das

⁶ Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt 2008.

⁷ Johannes Voggenhuber, Berichte an den Souverän. Salzburg – Der Bürger und seine Stadt, Salzburg 1988.

Feuerwerk der Begeisterung über die Ernennung zum Welterbe 1996 ist längst verpufft. Erst die fragwürdigen Bauprojekte der letzten Jahre, die auch zu einem medialen Aufregthema wurden, erinnerten die Salzburger daran, dass sie Welterbe sind. Mit über 25.000 Unterschriften haben sie gezeigt, dass ihnen die Erhaltung der Altstadt wichtig ist. Gesammelt wurden sie von ehrenamtlichen Mitarbeitern der *Aktion RETTET SALZBURG!*, die mehrere Monate auf den Plätzen der Altstadt in kleinen Kiosken die Passanten informierten und Listen auflegten, bis die städtische Verwaltung im Sommer 2013 dieses Sammeln in der Altstadt wegen deren „intensiven Nutzung während der Festspielzeit“ verbot. Was für ein grandioses Bekenntnis zu Pflege und Schutz der Altstadt diese Unterschriften in Wirklichkeit darstellen, zeigt ein Blick auf die Bürgermeisterwahl im März 2014. Im ersten Wahlgang erzielte Bürgermeister Heinz Schaden bei einer Wahlbeteiligung von 49,7 % 23.505 Stimmen. Im zweiten Wahlgang sank die Wahlbeteiligung auf 31,2 % und er wurde mit 23.012 Stimmen erneut zum Bürgermeister gewählt. Bis heute hat die Stadt weder die Unterschriften anerkannt noch hat sie dieses Bürgervotum als Auftrag zum Überdenken ihrer Stadtplanung und ihres Umgangs mit dem Welterbe verstanden.

Die Mitarbeit der Bürger löst nicht alle Probleme. Es sind auch auf Gesetzesebene einige Korrekturen nötig. Die UNESCO-Konvention gehört in das Altstadterhaltungsgesetz. „Die bestehenden Schutzzonen sind solche nach BGBl. Nr. 60/1993“ – das genügte, um die Welterbekonvention in das Rechtssystem des Landes bzw. der Stadt einzugliedern! Eine Synchronisierung der rechtlichen Vorschriften und Verwaltungsstrukturen ist ebenfalls mehr als nötig. Aber das verlangt, dass sich die Politik wie die zuständige Bürokratie zum Welterbe bekennen und dessen übergeordnete Bedeutung – so steht das ja in der Verfassung der Stadt – in Handlungen umsetzen. Eine solche Handlung wäre auch die Gründung eines Welterbe-Zentrums, um damit dem Kulturvermittlungsauftrag 20 Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens endlich nachzukommen. Damit könnten die Höchstleistungen des baukulturellen Erbes der Stadt in die Populärkultur der Salzburger Eingang finden und ihnen wie auch den Gästen nahe bringen, welche Einzigartigkeit sie betreten, wenn sie über die Plätze und durch die Gassen promenieren.

Die Neuordnung – die mit der Überarbeitung des Managementplanes beginnen könnte – hätte sich am Modell des von Hans Peter Jeschke skizziert *Kulturlandschaftspflegewerks*

zu orientieren.⁸ Er fordert einen systemischen Ansatz, der den verschiedenen Faktoren des höchst komplexen Wirkungsgefüges, die für Historische Stadtlandschaften typisch sind, gerecht wird. Damit verbunden sind die Erarbeitung eines integrierten Planungskonzeptes zum Schutz, zur Revitalisierung und bewahrenden Pflege des kulturellen Erbes. Dieses wäre in eine städtebauliche und raumplanerische Gesamtkonzeption einzubeziehen. Auf der strukturellen Ebene heißt dies Synchronisierung der rechtlichen Vorschriften und Verwaltungsstrukturen, auf der praktischen Ebene heißt das Integration von fachlichen bzw. wissenschaftlichen Instrumenten zu einem einheitlichen System, das durch die behördlichen Rahmenbedingungen abzusichern ist.

Entsprechend dazu wäre für die wenigen nicht verbauten Grundstücke in der Altstadt ein Bebauungsplan zu erarbeiten, und zwar unter Einbeziehung der lokalen Stakeholder. Bebauungsplan Grundstufe, Aufbaustufe, Architekturwettbewerb – Transparenz ließe sich in einem mehrstufigen Verfahren erreichen. Die Investoren wüssten, was in der Kernzone des Welterbes Salzburg möglich ist und was nicht, es bestünde Rechtssicherheit. Eine solche Grundlage müsste dem Muster des *Heritage Impact Assessments* folgen und unbedingt in einem Managementplan enthalten sein. Das Werkzeug existiert – man muss es nur anwenden. Eine solche Klärung der Rahmenbedingungen ersparte allen Beteiligten Geld und Stress. Die gesparte kreative Energie ließe sich woanders, etwa in anderen Stadtteilen, einsetzen, sie wird dort ebenso dringend gebraucht.

Kurt Luger ist Professor für Kommunikationswissenschaft an der Universität Salzburg und Inhaber des UNESCO-Lehrstuhles für Kulturelles Erbe und Tourismus.

www.kurt-luger.at

⁸ Vgl. Hans Peter Jeschke, Ein Kulturlandschaftspflegewerk© für die Kulturlandschaft der Stadt Salzburg und Welterbe-Nukleus Salzburger Altstadt, in: Luger/Ferch 2014, 279-321.