

Bottom Up or Top Down?

Wie geht es weiter mit dem Wiederaufbau von New Orleans

Die Geschichte der Wiederaufbauplanung in New Orleans, nachdem Hurrikan Katrina große Teile der Stadt hinweggefegt hatte, ist ein Trauerspiel. Oder anders ausgedrückt, ein Musterbeispiel dafür, wie Verantwortung nicht geteilt, sondern bloß hin und her geschoben wird. Die verwaltenden Behörden blockieren sich gegenseitig, gründen ohne Absprache ein, zwei, drei Kommissionen, bis niemand mehr weiß, wer was will und wer wofür zuständig ist. Die beteiligten Akteure sind: die Stadt New Orleans und ihr im Sommer wieder gewählter Bürgermeister Ray Nagin, der Bundesstaat Louisiana und die Gouverneurin Kathleen Blanco und schließlich Präsident George W. Bush, der über die überfällige Auszahlung der zugesagten Aufbauhilfen des Bundes entscheidet.

Ray Manning führt seit fast 25 Jahren ein Architekturbüro in New Orleans, ist im Auftrag des Bürgermeisters verantwortlich für Architektur und Städtebau beim Wiederaufbau.

2005 zerstörten die Hurrikane Katrina und Rita die Stadt New Orleans. Für den Wiederaufbau, so waren sich die Verantwortlichen von Anfang an einig, müsse als erster Schritt ein umfassender, übergreifender Wiederaufbauplan erarbeitet werden. Die Stadtväter forderten die direkte Einbindung der Anwohner sowohl bei der Erstellung eines solchen Plans als auch bei der Durchführung der zum Aufbau notwendigen Maßnahmen. Pate stand nicht zuletzt die Erkenntnis, dass dieses große Unglück auch eine Chance bot, die durch die Unwetter erneut erbarmungslos kenntlich gemachten Ungerechtigkeiten wenigstens teilweise auszugleichen. Einige Antworten hierauf würden sich aus der Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit und der gemeinsamen Verständigung auf einen, für alle gültigen Masterplan finden lassen.

In vielerlei Hinsicht ist diese Planungsphilosophie, die die unmittelbare Partnerschaft der Stadt und ihrer Bürger voraussetzt – also so genannte „top-down“ und „bottom-up“-Strategien –, bis heute maßgeblich, wenn auch nur für Teilbereiche der Wiederaufbau-Koordination. In der Diskussion um das „Wie“ sind viele der ursprünglich genannten Prinzipien für einen gelungenen Wiederaufbau nach wie vor relevant. Entscheidend bleibt jedoch die Feststellung, dass der ursprünglich für Januar angesetzte Prozess einer Beteiligung der Öffentlichkeit offiziell vor kurzem erst angelaufen ist: immerhin ein ganzes Jahr nach dem Sturm. Diese Verzögerung verhinderte die Entwicklung einer echten Partnerschaft zwischen Obrigkeit und Bürgern und hat zudem der Festlegung auf einen übergreifenden Wiederaufbauplan neue Hindernisse in den Weg gelegt. Wichtiger Hintergrund für eine kritische Diskussion der New-Orleans-Pläne nach der Zerstörung durch die Hurrikane ist die Staffelung der Entscheidungshierarchien im Planungsprozess. An der „Spitze“ des Wiederaufbaus vor Ort steht die US-Regierung. Sie stellt Geldmittel und andere Ressourcen bereit, etwa das Millionen-Dollar-Programm für den Wiederaufbau und die Restrukturierung der 2005 von Katrina und Rita verwüsteten Regionen. Der Regierung des Bundesstaates obliegt die Verantwortung, dieses Federal Funding auf die jeweiligen Wiederaufbau-Gebiete aufzuteilen. Danach folgt die Ebene von Landkreis (County) bzw. Stadtbezirk, die Schlüssel-Projekte benen-

nen sollen, welche einen Wiederaufbau vor Ort am wirkungsvollsten leisten können. Am Ende der Staffel stehen die einzelnen Viertel, die so genannten Neighborhoods und Kiezgemeinschaften und die Anwohner, die die Stadt als solche ausmachen. Diesen einzelnen Bürgern und Bürgergemeinschaften kommt in einem Planungsprozess mit öffentlicher Beteiligung die Aufgabe zu, spezifische Entwürfe und Wiederaufbau-Vorhaben für ihre Viertel zu entwickeln.

Nur einen Monat nach Katrina begann die Planung für den Wiederaufbau von New Orleans, Mayor Ray C. Nagin berief ein 17-köpfiges Beratungs-Komitee, die Bring New Orleans Back Commission (BNOBC). Diese Kommission setzte sich zusammen aus Leitern der städtischen Verwaltung und Politik (Gesundheitswesen, Bildung, Wirtschaft, Industrie und dem Kultursektor), die Empfehlungen für die Erneuerung von New Orleans bezüglich wirtschaftlicher Entwicklung, Kultur, Verkehr und Infrastruktur, Gesundheits- und Sozialwesen, Bildung, organisatorischer Effizienz und Landnutzung zusammenstellen sollten. Während der Herbstmonate trat das BNOCB in verschiedenen Komitees öffentlich auf, man sichtete Vorschläge unabhängiger Teams, saß in Rebuilding-and-Recovery-Konferenzen und machte sich ein Bild der öffentlichen Meinung zu den unterschiedlichsten Themenbereichen. Im Januar 2006 wurden die Empfehlungen des BNOBC dem Mayor der Stadt offiziell zugestellt; dabei wurde zugleich ein Wiederaufbau, der weitgehend mit einer intensiven Beteiligung der Öffentlichkeit auf der Ebene von kleineren Stadtkiezen, den „Neighborhoods“, arbeitete, erstmalig grob skizziert. Zur selben Zeit veranstalteten außerdem das American Institute of Architects, die American Planning Association und das Urban Land Institute Expertenworkshops zum Thema Wiederaufbau und Umstrukturierung, die sich ausnahmslos für eine breite und umfassende Beteiligung der Bürgeröffentlichkeit am Prozess aussprachen – New Orleans war auf dem richtigen Weg. Auf bundesstaatlicher Ebene berief die Gouverneurin Kathleen Blanco eine dem BNOBC vergleichbare Kommission ein, um die Anstrengungen zum Wiederaufbau zu flankieren; doch der Auftrag der Louisiana Recovery Authority unterschied sich von dem des BNOBC an entscheidender Stelle: Statt eines ausschließlich

beratenden Komitees entstand ein Gremium für Planung und Koordination. Kaum waren die wichtigsten der insgesamt 33 Mitglieder berufen, reiste die Louisiana Recovery Authority (LRA) nach Washington DC, um die politische Position der US-Regierung und den Pangelstand der Hilfgelder zu sondieren. Erklärtes Ziel war, einen aktuellen Aufbauplan für Süd-Louisiana zu entwickeln. Im Januar 2006, zeitgleich mit den Empfehlungen des BNOBC für den Wiederaufbau von New Orleans, legte das LRA seinen Masterplan für den Süden von Louisiana vor. Der Bundesstaat hatte Architekten, Stadtplaner, Kommunikationsexperten und Soziologen angeheuert, unter deren Anleitung Städte und Gemeinden lokale Wiederaufbauprojekte ausarbeiten sollten; die LRA spannte ein Verteilernetz auf, über das die gesamten US-staatlichen Hilfgelder zugewiesen werden sollten.

Die Stadtväter von New Orleans sprachen sich gegen eine solche von Staats wegen verordnete Planungsstruktur aus: New Orleans entschied sich dafür, den generellen Vorgaben für eine Wiederaufbauplanung zu folgen, beschloss aber zugleich, eigene Planer und Wiederaufbau-Experten einzusetzen. Damit, so die Hoffnung, könnte ein den spezifischen Bedürfnissen der Stadt angemessenes Wiederaufbau-Konzept entwickelt werden. Damals, etwa Mitte Januar, übernahmen Reed Kroloff, Dean der Tulane University School of Architecture, und ich die Aufgabe, die Ausarbeitung eines Wiederaufbau-Planes zu koordinieren. Die Basis unserer Arbeit bildete der Auftrag der Federal Emergency Management Agency (FEMA), außerdem die Unterstützung des Bürgermeisters und seines BNOBC-Komitees und schließlich die starke und zugleich praxisorientierte Grundidee einer gleichberechtigten Partnerschaft von „bottom-up“-Strategien mit Planungsansätzen in den einzelnen Wohnvierteln und der für den städtischen Großraum greifenden „top-down“-Koordination.

Bis Februar hatte das BNOBC Teams von Architekten, Stadtplanern und Sachverständigen zusammengestellt, die mit jeder der 73 „Neighborhoods“ in New Orleans zusammenarbeiten sollten; die Planungsstruktur sah eine breit angelegte Informationskampagne vor, die auch zwischenzeitlich aus New Orleans fortgezogene Bewohner ansprach und zum Mitmachen animierte. Doch gerade als der Prozess der Wie-

deraufbau-Planung offiziell anlaufen sollte, zog die Federal Emergency Management Agency ihre Zustimmung für eine finanzielle Absicherung des BNOBC zurück. Die Gründe waren ein interner Personalwechsel und die Ausrichtung zu Gunsten des Wiederaufbaus der Großregion South-Louisiana. Diese Einbuße der finanziellen Ressourcen war ein harter Schlag für das einzige Stadt-übergreifende Projekt, welches bis dahin ins Rollen gekommen war. Zum Rückzug der FEMA aus der Wiederaufbauplanung für New Orleans sei noch angemerkt, dass von den 27 Distrikten, in denen die FEMA tätig war, 26 Unterstützung für eine langfristige Wiederaufbauplanung in den Gemeinden erhielten. Der Distrikt Orleans mit der City of New Orleans dagegen ging leer aus.

In der Zwischenzeit hatten sich mangels klarer Direktiven für einen Wiederaufbauplan überall in der Stadt unabhängig voneinander operierende Initiativen gebildet. Zum einen setzte das New Orleans City Council ein weiteres Planungsteam ein, das eine abgespeckte Version des BNOBC-Konzeptes mit 49 der 73 Neighborhoods der Stadt dennoch durchführen sollte. Zusätzlich begannen einige der Neighborhoods damit, Beistand für Planung und Wiederaufbau-Projekte bei Wohlfahrtsorganisationen oder dem akademischen Sektor zu organisieren, wieder andere kommunale Gruppen stellten eigene Architekten und Stadtentwickler ein, um Pläne für ihren Kiez erarbeiten zu lassen. Während der nun folgenden Monate ohne klare Vorgaben entwickelte sich jede dieser unterschiedlichen, parallel und unabhängig voneinander verlaufenden Anstrengungen fort und entfernte sich damit immer weiter von einem für alle gemeinsam gültigen, übergreifenden Entwurf für New Orleans, dem eigentlichen Schlüssel für das Gelingen eines Wiederaufbaus der Stadt.

Heute, ein Jahr nach dem Sturm, steht ein allgemeiner, für ganz New Orleans greifender Plan gerade einmal am Anfang, ein Abschluss bis Jahresende ist in Aussicht gestellt. In der Zwischenzeit sind mehrere Ereignisse eingetreten, die sowohl den übergreifenden Rahmenplan für einen umfassenden Wiederaufbau der Stadt beeinflusst als auch den Beginn der Planungsarbeiten als solche verzögert haben. Der erste Wechsel trat im Februar ein, als die FEMA die Mittel für die vom BNOBC aufgerufenen Maßnahmen aufkündigte. In den darauf

folgenden Wochen beantragte die Leitung des BNOBC finanzielle Unterstützung bei der Louisiana Recovery Authority; Mitte März wurde die ursprüngliche Ausrichtung der Aktivitäten revidiert, um die LRA an der „Spitze“ einzubeziehen, welche von da an die Maßnahmen auf städtischer Ebene koordinierte.

Verantwortliche der LRA vermittelten den Leitern des BNOBC-Planes 3,5 Millionen US-Dollar Unterstützung der Rockefeller Foundation, Bedingung der Foundation war allerdings, dass die Gelder für das städtische Neighborhood Planning von einem Gremium außerhalb der Stadtregierung verwaltet würde. Die Wahl fiel auf die Stiftung Greater New Orleans Foundation (GNOF), wieder wurde der Maßnahmenkatalog restrukturiert und dabei die Führungsrolle des BNOBC für die Stadterneuerung erneut dramatisch beschnitten. Damit waren LRA und GNOF – zwei Gremien, die in keiner Weise mit der Stadtregierung verbunden waren – in einer Partnerschaft zusammengespannt, die sich an die „Spitze“ einer lokalen Stadterneuerung setzte.

Ein nächstes Hindernis für einen Master-Wiederaufbauplan bildeten die anstehenden Kommunalwahlen. Viele der Stadtoberen standen zur Wiederwahl, darunter auch Mayor Ray C. Nagin und etliche Mitglieder des City Councils. Zwischen dem Auftakt des Wahlkampfs und den Wahlen im Juni dieses Jahres vergingen zwei Monate, während derer die Planungsaktivitäten für die Stadt mehr oder minder auf Eis gelegt schienen. Im Juni einigten sich der wiedergewählte Mayor und das neue City Council formell darauf, einen für das gesamte Stadtgebiet greifenden Wiederaufbauplan in Kooperation mit der Louisiana Recovery Authority und der Greater New Orleans Foundation zu unterstützen. Vertreter aus Bürgermeisteramt, Stadtrat, der Stadtplanungsbehörde und einzelnen Nachbarschafts-Organisationen traten mit Delegierten von LRA und GNOF in einem übergeordneten Komitee, dem so genannten Oversight Committee, zusammen.

Als der Ausgang der Wahlen feststand, gab das neu gegründete Oversight Committee Eignungsrichtlinien für Planungsteams heraus, die die Arbeiten auf städtischer Ebene und auf der Ebene der Neighborhoods anleiten sollten. Eine öffentliche Bekanntmachung des Teams für die gesamte Stadt erfolgte gegen Ende Juli. Stephen Villavaso, ein aus New Orleans stam-

mender Stadtplaner und Präsident der Ortsgruppe Louisiana der American Planning Association, wurde ausgewählt, um bis Ende Dezember 2006 die vielen Neighborhood-Teams in einem Masterplan, dem „Unified New Orleans Plan“, zusammenzuführen.

Angesichts der bislang fehlenden einheitlichen Direktiven und des mittlerweile „späten“ Starts wird es jedoch sicherlich problematisch, einen solchen Masterplan wie beabsichtigt zu erstellen. Ab jetzt müssen Politiker, Stadtplaner und Bürger zwischen mehreren Gegebenheiten sorgfältig abwägen, damit sowohl die Planungsaktivitäten selbst als auch die daraus hervorgehenden Projekte erfolgreich sein können:

Zum einen wird das Abbilden mehrerer disparater, formal voneinander abweichender Neighborhood Plans auf einen allgemeinen, stadtweit gültigen Masterplan deutlich mehr Aufwand bedeuten als zuvor. Mit einem verbindlichen, übergreifenden Leitwerk zu Beginn der Phase, als die einzelnen nachbarschaftlichen Planungen in Angriff genommen wurden, wäre gewährleistet gewesen, dass die Anstrengungen der Basis in Übereinstimmung mit den stadtweit gültigen Anforderungen gestanden hätten und vice versa. Nun aber wird die organisatorische Leitung für die Aufbauplanung die vielen bereits ausgearbeiteten Vorschläge aus den einzelnen Kiezorganisationen gemäß den jetzigen Richtlinien für eine Vergabe der Regierungsgelder nachbearbeiten müssen (oder die Verfasser, also die einzelnen Neighborhoods, bitten müssen, dies zu tun), um so die förderungsfähigen Projekte zu identifizieren. Manche Quartiere werden besondere Hilfestellung bei der Entwicklung von Wiederaufbau-Projekten benötigen, in wieder anderen ist noch überhaupt nichts geschehen.

Die erwähnte Planung des City Council für 49 Nachbarschafts-Bezirke muss mit weiteren Gutachten und Geldern einbezogen werden. Wie überall basierten die Pläne des Stadtrats nicht auf einem fest vorgegebenen Regelwerk – und für die Integration in einen umfassenden Masterplan stehen auch hier allfällige Nachbearbeitungen an. Derzeit klaffen zwischen den einzelnen Komponenten des Planwerks überall breite, zum Teil durchaus vermeidbare Lücken – hätte man denn die planerischen Aktivitäten zu gegebenem Zeitpunkt aufeinander abgestimmt. Soll der vorliegende Recovery Plan im Sinne der ursprünglichen Philosophie rea-

lisiert werden, ist größter und vor allem steter Einsatz gefragt.

Weitere Probleme ergeben sich, sobald die Gelder der Regierung in den kommenden Monaten an die Stadt und die Gemeindeverwaltungen verteilt werden. In einem im Juli in der Times Picayune veröffentlichten Artikel warnt John McIlwain vom Urban Land Institute davor, dass die Regierungsgelder an Kommunen und Bürger weitergegeben werden könnten, noch bevor der Recovery Plan zur Verfügung stünde. Sicherzustellen, dass vor der Verteilung von Geldern an lokale Projekte die Arbeiten am Wiederaufbauplan abgeschlossen sind, wird die Regierungsverantwortlichen einige Anstrengung kosten. Scharf verurteilt McIlwain die während des gesamten Wiederaufbau-Prozesses fehlende Führung durch das City Government; er fordert die Führungsrolle der Stadt für die Ausarbeitung und Durchführung der Wiederaufbau-Projekte ein. Dies sei unabhängigbar.

Ein dritter Punkt knüpft eng an das gerade genannte Argument von MacIlwain an: Die Stadtverwaltung muss Verantwortung und Autorität für den Wiederaufbau-Prozess in den Neighborhoods der Stadt übernehmen, für den daraus erwachsenden Unified New Orleans Plan und nicht zuletzt für zukünftige Projekte. Dies wird aufgrund der organisatorischen Wechsel eine schwierige Aufgabe werden: Vertreter von Regierung, Stadtverwaltung und Neighborhoods besetzen in der Zwischenzeit Positionen, die bei früheren Planungsständen der politischen Führungsriege der Stadt zugeordnet waren. Die derzeitige Organisationshierarchie bestärkt Aktivitäten auf dem Level von nachbarschaftlichen Zusammenschlüssen und baut direkte Verbindungen zu den staatlichen Gremien auf. Damit allerdings wird die Verantwortung der Stadt New Orleans, Direktiven und Anleitung für die Bürger bereitzustellen, empfindlich beschnitten.

Zusätzlich haben starke Aktivitäten der Wohlfahrtsverbände auf nachbarschaftlich organisierter Ebene den New Orleanians diverse Wege aufgezeigt, an Hilfgelder für lokale Wiederaufbau-Vorhaben heranzukommen. Folgerichtig wird damit die Position der Stadtregierung weiter geschwächt.

Nicht von der Regierung vergebene Gelder und Hilfsprojekte müssen nicht nach demokratischen Kriterien vergeben oder gar gerecht

aufgeteilt werden: Bedacht wird, wer am lautesten schreit. Vieles spricht für das Do-it-yourself, das Zupacken der Bürger, und man sollte diese Haltung bestärken. Zugleich aber benachteiligt das Prinzip des Stärkeren viele Mitmenschen, die aus den unterschiedlichsten Gründen nicht in der Lage sind, sich aktiv einzubringen, ob Migranten, Behinderte, ältere Menschen, Bürger, die kein Englisch sprechen oder schlicht nicht gut informiert sind. Und genau diese Bürger hätte ein im Februar begonnener, gut koordinierter, stadtweiter Planungsprozess aufgefangen – und eine gut koordinierte und verantwortliche Planungsleitung wird sie auch jetzt aufzufangen suchen. Die Übernahme von Verantwortung schlägt jedoch fehl, wenn die Bürger es versäumen, ihre Führer zur Rechenschaft zu ziehen. Es bleibt die Hoffnung, dass ein engagiertes Management die disparaten Anstrengungen von Neighborhoods, Wohlfahrts-Organisationen, Universitäten und von der Stadt finanzierten Aktivitäten so zusammenführen kann, dass die Vorgaben von Bundesstaat und US-Regierung für eine Fortsetzung der Hilfgeldzahlungen eingehalten werden. Die Aktivitäten zur Planung des Wiederaufbaus in New Orleans müssen gebündelt werden, nicht disparat zueinander laufen.

Und letztens müssen die politische Führung von New Orleans, die Planer und die Bürger den Mut aufbringen, harte Entscheidungen über Wiederaufbau und Restrukturierung ihrer Stadt zu fällen. Viele Fragen über das Wo, Was und Wer sind ein Jahr nach dem Sturm weiterhin offen, und nur ganz wenige führende Politiker haben die Öffentlichkeit ernsthaft damit konfrontiert, welche – nicht zuletzt physischen – Konsequenzen es zu ziehen gilt, um New Orleans als sicheren und angenehmen Lebensraum zu erhalten. Vergleicht man historische Karten der Stadt mit jenen, die die Zerstörungen durch die Hurrikane dokumentieren, sind die Umrisslinien und die entsprechenden Gebiete unübersehbar die gleichen. Sind wir klug genug, nicht darauf zu bestehen, nur in historischen Dimensionen zu rekonstruieren? Diese harten Fragen müssen gestellt – und beantwortet – werden.



Im Lower Ninth Ward, dem Symbolquartier für den Untergang, hat Hurrikan Katrina das Haus umgeworfen, die Flut hat es danach weggespült. Was bleibt, ist die Bodenplatte ohne Fundament, die für den Wiederaufbau nicht taugt, und ein leerer Stuhl, der irgendwann später abgestellt wurde. Ein Polizist, der im Lower Ninth Ward patrouillierte, stellte uns zur Rede, als wir fotografierten. „You can proceed, but do not enter the houses. We still find dead bodies.“