

Vorgehensweisen und Konzeptionen der Stadtplanung: Analyse der Stadtentwicklungspläne von Chicago, Detroit, Paris und Stockholm

Biermann, Sabine; Kreuz, Dieter; Schultz-Wild, Rainer

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. - ISF München

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Biermann, S., Kreuz, D., & Schultz-Wild, R. (1971). *Vorgehensweisen und Konzeptionen der Stadtplanung: Analyse der Stadtentwicklungspläne von Chicago, Detroit, Paris und Stockholm*. München: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. ISF München. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-101414>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sabine Biermann - Dieter W. Kreuz - Rainer Schultz-Wild

Vorgehensweisen und Konzeptionen der Stadtplanung -

Eine Analyse der Stadtentwicklungspläne von Chicago,
Detroit, Paris und Stockholm

München, 1971

Institut für sozialwissenschaftliche Forschung e.V.
8 München 15 - Jakob-Klar-Str. 9

2525

Als Manuskript vervielfältigt, alle Rechte vorbehalten

Vorwort

Der hier vorgelegte Untersuchungsbericht geht zurück auf einen Auftrag der Stadt München (Stadtentwicklungsreferat) aus dem Jahre 1969, der eine "Erarbeitung einer Übersicht der grundlegenden Zentrumskonzepte großstädtischer Verdichtungsräume Westeuropas, Skandinaviens, der USA und Japans" vorsah.

Auf Anregung des ISF versuchte das Entwicklungsreferat der Stadt München in einer Sammelaktion Materialien über Planungsvorhaben aus einer größeren Zahl erreichbarer Großstädte zu erhalten. Gleichzeitig bemühte sich das ISF im Rahmen seiner Kontakte um eine Zusammenstellung greifbarer Stadtentwicklungspläne und Untersuchungsmaterialien.

Aus dem insgesamt sehr umfangreichen Material wurden schließlich - nach den Kriterien der Qualität der vorliegenden Informationen sowie ihrer (sprachlichen) Rezipierbarkeit - Planunterlagen für die vier Städte: Detroit, Chicago, Paris und Stockholm ausgewählt.

Es muß dahin gestellt bleiben, inwiefern diese Auswahl - zwar nicht im statistischen Sinne, jedoch im Hinblick auf den Problemkomplex der Zentrumskonzepte - als repräsentativ angesehen werden kann; immerhin unterscheiden sich diese Städte nach einer Reihe von Kriterien: Sie liegen in drei verschiedenen Staaten, in zwei Fällen handelt es sich um die Hauptstädte des Landes, Größe, Bevölkerungswachstum, Verkehrsstruktur usw. sind unterschiedlich. Andererseits ist festzustellen, daß die Auswahl z.B. keine italienische oder sonstige südeuropäische Stadt enthält, daß auch der gesamte Ostblock sowie die modernen japanischen Großstädte unberücksichtigt blieben und daß sich natürlich auch für die USA grundsätzlich eine große Reihe von Alternativen - etwa New York, San Francisco, Los Angeles usw. - für eine solche Untersuchung ergäben.

Im Hinblick auf die Auswahl liegt ein Hauptproblem - nach unseren Erfahrungen - darin, daß die Ergiebigkeit des jeweiligen Materials erst ex post beurteilt werden kann. So zeigte sich z.B. insbesondere am Fall von Detroit, daß das Material kaum den ursprünglich gehegten Erwartungen entsprach. Darüber hinaus zeigte sich ganz generell die Schwierigkeit

einer vergleichenden Analyse, die sowohl im unterschiedlichen formalen und inhaltlichen Aufbau der Pläne liegt, wie vor allem auch darin, daß allgemeine und auch spezifischere Annahmen in unterschiedlichem und nicht kontrollierbarem Ausmaß in die Pläne eingehen. Zu denken ist hier etwa an die unterschiedliche Stellung der Planungsinstitutionen in den verschiedenen Städten bzw. Gesellschaften, an verschiedenartige gesetzliche Bestimmungen und sozioökonomische Strukturen und Entwicklungen, die sicherlich von Einfluß auf die Planungskonzepte sind, jedoch im Rahmen dieser Studie nur sehr cursorisch als Planungsdeterminanten analysierbar waren.

Ein weiteres Problem sei angedeutet: Die Analyse der vorliegenden Informationen nach den Konzepten für die Lösung der Zentrumsprobleme der Städte kann in Grund genommen nur dann sinnvoll durchgeführt werden, wenn ein theoretischer Bezugsrahmen vorliegt, der als Grundlage für Interpretationen des Materials dienen kann. Ein derartiger Bezugsrahmen ist jedoch nur in Teilen vorhanden; diese im einzelnen zu explizieren hätte jedoch den Rahmen dieser Studie gesprengt. In diesem Zusammenhang wird auf eine Arbeit verwiesen, die im Laufe des Jahres 1971 im ISF fertiggestellt werden soll und in der versucht wird, einige Elemente eines derartigen Bezugsrahmens, der auf einer Theorie der Stadtentwicklung zu basieren hat, zu entwickeln.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten, die sich einer vergleichenden Analyse der Strategien und Konzeptionen in den verschiedenen Städten gegenüberstellen, haben wir es vorgezogen, Ausgangsdaten und Vorgehensweisen in den vier Fällen, - soweit es das jeweilige Material erlaubt - je getrennt in Form von Monographien darzustellen. Diesem "Materialteil" (Teil B), der sich sehr stark an die verfügbaren Informationen und Planunterlagen anlehnt, vorangestellt ist der eher cursorische Versuch einer zusammenfassenden und - soweit möglich - vergleichenden Analyse der Untersuchungsproblematik (Teil A).

Hierbei zeigte sich eine weitere Schwierigkeit, die sich aus der Problemstellung selbst ergibt. Die Frage nach den "Zentrumskonzepten" setzt die Anerkennung eines identifizierbaren sozialen Problems voraus, für das spezifische Lösungen gefunden werden sollen. Da jedoch die Gleichartig-

keit dieser Probleme in verschiedenen Städten nicht ex ante postuliert werden kann, ziehen wir es vor, zunächst von der Frage nach der räumlichen Verteilung bestimmter Analyseeinheiten, wie z.B. Haushalte und Betriebe, auszugehen und die Frage nach dem Zustandekommen dieser räumlichen Verteilungen zu stellen. Erst auf dem Hintergrund dieser Informationen scheint es sinnvoll zu sein, die jeweils vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten auf ihre Tragfähigkeit und Relevanz hin zu überprüfen.

Die Gliederung des Untersuchungsberichts ergab sich aus dem Fortgang der Arbeiten: Die Materialien für die Monographien waren zu verschiedenen Zeitpunkten greifbar; sie sind in Teil B des Untersuchungsberichts dargestellt. Die Planungskonzepte von Detroit, Chicago und Stockholm wurden von Sabine Biermann bearbeitet, der Regionalentwicklungsplan von Paris von Rainer Schultz-Wild.

Der erste Teil der Untersuchung - der Versuch einer zusammenfassenden Analyse - wurde von Dieter W. Kreuz und R. Schultz-Wild gemeinsam verfaßt, wobei eine Reihe von Anregungen von S. Biermann miteingegangen sind.

München, im März 1971

INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNG E.V.

Inhaltsverzeichnis

Seite

Teil A: Probleme der Stadtentwicklungsplanung -	1
Zusammenfassende Analyse der Stadtentwicklungspläne von Detroit, Stockholm, Chicago und Paris	
1. Zur Problemstellung	2
2. Definition und Operationalisierung der Pla- nungsziele	5
2.1. Stadtplanungsinstanzen als "politischer" Teil städtischer Verwaltung	5
2.2. Zielsetzungen der Stadtplanung in den einzel- nen Städten	6
2.3. Zur Operationalisierung der Zielvorstellungen	10
3. Vorgehensweise und Modellvorstellungen der Planungs- institutionen	12
3.1. Die Vorgehensweise in den einzelnen Städten	12
3.2. Verhaltensmodelle planerischen Vorgehens	14
3.3. Zum Problem der Umsetzung der Planungsvor- stellungen	19
4. Das Instrumentarium der Planungsinstitutionen	21
4.1. Instrumente zur Durchsetzung planerischer Kon- zeptionen	22
4.2. Räumliche Reichweite planerischer Orientierungen und Aktivitäten	26
4.3. Zur zeitlichen Reichweite der Planungen	28
5. Inhaltliche Konzeptionen der Stadt- und Regionalpla- nung	30
5.1. Das kommunikationsbezogene Funktionsmodell der Stadt	32
5.2. Exkurs: Zur Herkunft und Legitimation des hierar- chisch-zentralistischen Konzepts	36
5.3. Zusammenfassung	43

	Seite
Teil B: Monographien	
I. Der Stadtentwicklungsplan von Detroit	I, 1
1. Einführung	I, 1
2. Determinanten des Plans	I, 1
3. Ziele und Annahmen des GDP	I, 2
3.1. Wohnen	I, 4
3.2. Industrie	I, 5
3.3. Handel	I, 6
3.4. Erholung	I, 7
3.5. Erziehung	I, 8
3.6. Institutionen	I, 9
3.7. Verkehr	I, 9
3.8. Tabellen	I, 10
3.9. Zur Methode	I, 10
4. Zur Relevanz des GDP	I, 11
5. Nachtrag: Stadterneuerungsprogramme (Stand 1966) (Detroit Community Renewal Program)	I, 12
II. Stadt- und Regionalplanung in Stockholm	II, 1
1. Einleitung	II, 1
1.1. Probleme der Planung	II, 1
1.2. Natürliche Lage von Stockholm	II, 1
1.3. Historische Entwicklung	II, 1
1.4. Stadtplanung bis zum 2. Weltkrieg	II, 2
1.5. Planung nach dem 2. Weltkrieg	II, 2
2. Zentrumsplanung	II, 4
2.1. Aufgabe und Ziel der Stadtplanung	II, 4
2.2. Perspektive der Planer	II, 5
2.3. Legitimation der Ziele	II, 5
2.4. Planungsprozeß	II, 6
2.5. Rechtlich-institutionelle Regelungen	II, 6
2.6. Planungsmaßnahmen	II, 9
2.7. Durchsetzbarkeit	II, 12
3. Planung von Großstockholm und Regionalplanung	II, 13
3.1. Die Region und ihre Entwicklung seit dem 2. Weltkrieg	II, 13
3.2. Regionalplanung	II, 15
3.3. Richtlinien für einen Regionalplan von 1966	II, 17
3.4. Durchsetzbarkeit	II, 34

	Seite
III. Planung der Stadt Chicago und ihrer Umgebung	III, 1
1. Zur Struktur der Stadt	III, 1
2. Historische Entwicklung der Planung	III, 1
3. "The Comprehensive Plan of Chicago" (CP)	III, 2
3.1. Ziele des Plans	III, 2
3.2. Annahmen des Plans	III, 5
3.3. Planungsstrategien	III, 9
3.4. Ausführungen	III, 18
4. Résumé	III, 21
4.1. Zur Perspektive der Planer	III, 21
4.2. Zur Legitimation der Ziele und Annahmen	III, 21
IV. Stadt- und Regionalplanung Paris	IV, 1
1. Einführung	IV, 1
2. Zur voraussichtlichen zukünftigen Entwicklung der Region Paris	IV, 3
2.1. Voraussehbare Tendenzen der Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung	IV, 4
2.2. Voraussehbare Tendenzen der demographischen Entwicklung	IV, 5
2.3. Konsequenzen für den Verstädterungsprozeß in der Region Paris	IV, 7
3. Zielvorstellungen der Planung	IV, 9
4. Der Leitplan - Inhalt und Bedeutung	IV, 9
5. Die derzeitige Situation als Ausgangspunkt der Planung für die Zukunft	IV, 11
5.1. Das Ballungszentrum Paris als städtische Einheit	IV, 12
5.2. Die rechtliche Situation und ihre Entwicklung	IV, 14
5.3. Planungsperspektiven und Planungsbewußtsein	IV, 18
6. Prinzipien für den Urbanisierungsprozeß im Ballungsgebiet Paris	IV, 19
6.1. Die neuen urbanen Zentren	IV, 20
6.2. Prioritätsachsen der Verstädterung u. des Verkehrs	IV, 27
6.3. Einheit der Stadtregion	IV, 33
7. Zur konkreten Anwendung des Leitplans	IV, 34
7.1. Aufteilung der Stadtregion in einzelne Zonen	IV, 34
7.2. Paris intra-muros	IV, 36

Teil A: Probleme der Stadtentwicklungsplanung -

Zusammenfassende Analyse der Stadtentwicklungspläne
von Detroit, Stockholm, Chicago und Paris

1. Zur Problemstellung

Seit Beginn der Industrialisierung befinden sich die Städte in den heutigen Industriegesellschaften in einem permanenten Wachstums- und Verdichtungsprozeß. Diese Veränderungen unterscheiden sich grundsätzlich von den "vorindustriellen" Wachstumsprozessen und von den Bevölkerungszunahmen in den Städten der sog. Dritten Welt, deren ökonomische Basis eine ganz andere war und gegenwärtig auch weitgehend noch ist.

Aus dieser Erkenntnis - nämlich der Veränderung der grundlegenden wirtschaftlichen und damit auch sozialen Strukturbedingungen mit dem Prozeß der Industrialisierung - resultieren die zahlreichen, auch in jüngster Zeit noch immer wieder vorgebrachten Warnungen vor dem Wachstum der Städte. Dieses Wachstum signalisierte für die Großstadtkritiker des ausgehenden 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts das Ende der bürgerlichen Gesellschaft und den Beginn einer neuen Phase, die etwa Spengler¹⁾ mit dem Chaos, dem Beginn der Geschichtslosigkeit assoziierte.

Etwa zur gleichen Zeit begann in den Vereinigten Staaten ein intensiver Prozeß der Analyse dieser Phänomene, der weitgehend noch von dem Glauben an den Fortschritt - dem technischen, wie auch dem gesellschaftlichen - getragen war. Robert E. Park²⁾, hier stellvertretend für eine ganze Generation von Sozialwissenschaftlern, versuchte die Wachstumsprozesse und Veränderungen in der Struktur und räumlichen Verteilung von Funktionen mit Hilfe eines Ansatzes zu untersuchen und zu erklären, der als "ökologischer Ansatz" in die Geschichte der Sozialwissenschaften eingegangen ist. Dieser Ansatz wurde häufig fehlinterpretiert; nicht die Analogien zur Tier- und Pflanzenökologie oder die Problematik des sog. "ökologischen

1) Spengler, O., Der Untergang des Abendlandes, München 1922

2) Vgl. dazu insbesondere Park, R.E., Ernest W. Burgess und Roderich D. McKenzie, The City 4th imp. 1967, The University of Chicago Press, Chicago & London

Fehlschlusses" ¹⁾ sind das entscheidende, sondern der - durchaus "moderne" - konflikttheoretische Ansatz, der den Hintergrund der Analysen Parks bildet. ²⁾

Im Park'schen Ansatz sind die sozialen Probleme, vor die sich heute offensichtlich jede Großstadt gestellt sieht, alle enthalten: - Das starke Wachstum der Stadtzentren, die ungleiche Qualität der Wohngebiete und ihre Veränderungen, insbesondere z.B. im Prozeß der Slumbildung, die sozialen und ethnischen Segregierungen von Bevölkerungsgruppen, die besonderen Probleme der Industriegebiete und - vor allem - die Problematik der Verkehrserschließung der Städte. ³⁾ Was nach Park und seiner Schule kam, war - von wenigen Ausnahmen abgesehen - eine Entwicklung in Richtung auf eine Reduzierung der Größe des Untersuchungsobjektes (die "Middletown-Phase" der amerikanischen und nach dem Krieg auch der deutschen Soziologie ⁴⁾) und in Richtung auf eine zunehmende Reduktion der Problematik auf sozialpsychologische Fragestellungen gegenüber dem konflikttheoretischen Ansatz in den Park'schen Arbeiten.

Die Stadt wurde - und wird heute auch häufig noch - zum Paradigma, an dem gesellschaftliche Strukturen und Prozesse per se oder in ihrer Wirkung auf das Individuum analysierbar sein sollen. ⁵⁾

1) Vgl. dazu statt anderer: Alker, Hayward R. Jr., A Typology of Ecological Fallacies in: Mattei Dogan and Stein Rokkan, Quantitative Ecological Analysis in the Social Sciences, M.I.T. Press, Cambridge, Mass. and London 1969, S. 69 ff.

2) Buckley stellt etwa den Ansatz Parks als eine grundlegende gesellschaftliche Modellvorstellung ("process-model") neben das organozistische, mechanistische und funktionalistische Gesellschaftsmodell; Buckley, Walter, Sociology and Modern Systems Theory, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, p. 17 ff.

Er betont auch den Einfluß der deutschen Soziologie, insbesondere Simmels auf die Arbeiten Parks.

3) Park, a.a.O., p. 1 ff., The City: Suggestions for the investigation of Human Behavior in the Urban Environment.

4) Neben den amerikanischen Untersuchungen von Robert S. und Helen M. Lynd Middletown, A Study in Contemporary American Culture, London 1969, und W.L. Varner u.a., Yankee City Series, 4.Bd., New Haven, 1941-1947, insbesondere auch die Untersuchungen in Westdeutschland von R. Mayntz (Soziale Schichtung und sozialer Wandel in einer Industriegemeinde, Stuttgart 1958) und die verschiedenen Bände der "Darmstadt-Untersuchung".

5) Dieser paradigmatische Aspekt wird besonders betont in einer Analyse des Instituts für Sozialforschung, Frankfurt, im Abschnitt "Gemeindestudien", in Adorno, Th.W. und Walter Dirks, Soziologische Exkurse, Frankfurt 1956

Erst in jüngster Zeit schieben sich neben Untersuchungen, die z.B. die Nachbarschaft, einzelne Siedlungen und so weiter zum Gegenstand haben, solche, die sich auf die Großstadt als ganzes konzentrieren. Der Anstoß dazu kam zweifellos aus der Praxis der Stadtplanung bzw. genauer: vonseiten der Politik, die auf gravierende soziale Probleme verschiedenster Art zu reagieren hatte. Häufig ist dabei die Verwendung stark vereinfachender "Modelle" des Funktionszusammenhangs Großstadt, wobei bewußt versucht wird, den Grad der Komplexität und die Zahl der relevanten Einflußgrößen zu reduzieren, um noch anwendbare Ergebnisse zu erhalten.¹⁾

Die folgenden Überlegungen sind Teil einer Arbeit, in der versucht wird, teils von "klassischen", teils von modernen systemtheoretischen Ansätzen ausgehend, das soziale Phänomen "Großstadt" als räumliche Strukturierung und Konkretisierung gesellschaftlicher Prozesse zu begreifen. Dabei wird ebenfalls von einer vereinfachenden Modellvorstellung ausgegangen, nämlich, daß sich die wesentlichen Systemzusammenhänge und -prozesse als Verhalten bzw. Interaktionen der drei, analytisch zu unterscheidenden Verhaltenssubjekte: Stadtplanung, Betriebe und Haushalte beschreiben lassen.²⁾

In diesem Bericht wird in erster Linie vom Verhalten der politischen Institutionen der Stadt - und dabei insbesondere von dem der mit der Stadtplanung befaßten Organe - ausgegangen. Die Verhaltensweisen der Planungsinstitutionen in den verschiedenen Städten sollen zum einen verglichen werden, zum anderen soll versucht werden, einige Elemente und Dimensionen aufzuzeigen, die möglicherweise die Verhaltensweisen erklären können.

In einem ersten Abschnitt sollen die Zielsetzungen der Planung in den vier ausgewählten Städten kurz zusammenfassend dargestellt und in Hinblick auf die Relevanz der Inhalte und Vorgehensweisen der Planung untersucht werden.

1) Vgl. dazu etwa Hartenstein, W. und B. Lutz, City München, Frankfurt 1963

2) Erste Überlegungen dazu sind enthalten in einer nichtveröffentlichten Diplomarbeit: Kreuz, Dieter: Großstadtsoziologische Ansätze als theoretisches und empirisches Problem, München 1968
Vgl. dazu auch die theoretische Grundlage der Stadtentwicklungsplanung von Stockholm: Kristensson, Folke: People, Firms and Regions, The Economic Research Institute at the Stockholm School of Economics, Stockholm 1967, als Manuskript vervielfältigt.

Daran schließt sich der Versuch an, die Strategien des Vorgehens der Planungsinstitutionen sowie die dahinterstehenden Modellvorstellungen über Eingriffsmöglichkeiten und -notwendigkeiten der Planung zu erfassen. Im folgenden Abschnitt sollen schließlich die Planungsinstrumentarien in den einzelnen Städten miteinander verglichen werden und die Reichweite der Planungen - in der zeitlichen und in der räumlichen Dimension - untersucht werden. Der letzte Abschnitt behandelt schließlich die inhaltlichen Konzeptionen der Planung, wobei sich die Analyse ebenfalls darauf konzentriert, die Planungsvorstellungen in den vier untersuchten Fällen miteinander zu vergleichen.

2. Definition und Operationalisierung der Planungsziele

2.1. Stadtplanungsinstanzen als "politischer" Teil städtischer Verwaltung

Stadtplanung als Handlungseinheit läßt sich analytisch als der Teil der städtischen Verwaltung fassen, der für die Formulierung und Durchsetzung von Zielen zuständig ist, die den Sozialzusammenhang "Stadt" betreffen. Auf der konkreten Ebene sind an den Prozessen der Zielfestlegung sowie der Durchsetzung dieser Ziele in den heutigen Großstädten entwickelter Industriegesellschaften eine Vielzahl einzelner Ämter und Institutionen beteiligt, deren Zusammenspiel sowohl durch formalisierte Rechtsnormen, wie auch durch faktische Abhängigkeiten und andere gesellschaftliche Zusammenhänge und Erwartungen geregelt wird.

Die konkrete Organisation von Stadtplanung, also z.B. die Beteiligung verschiedener Ämter und Instanzen an den Prozessen der Zieldefinition oder Zieldurchsetzung ist in einzelnen Städten sehr unterschiedlich, - variierend nach dem jeweiligen Rechtssystem, der Größe und Bedeutung einer Stadt für eine bestimmte Gesellschaft, dem Prozeß ihrer historischen Entwicklung usw. Den von uns untersuchten Fällen ist jedoch gemeinsam - und diese Gemeinsamkeit dürfte auch für eine große Anzahl anderer Städte gelten - , daß es für die Erledigung dieser Aufgabenbereiche spezifische Institutionen, wie Planungsämter, und -kommissionen, Bauämter etc. gibt.

Unterschiedlich ist dabei allerdings wiederum der Grad der Institutionalisierung, der sich beispielsweise in Größe und zeitlicher Kontinuität, wie auch in Kompetenzbereich dieser Institutionen ausdrückt. Während z.B. der Stadt- und Regionalentwicklungsplan Paris von einer Planungsbehörde erarbeitet worden ist, deren Planungskompetenzen über den administrativen Bereich der Stadt hinausreichen und gesetzlich fixiert sind, wurden beispielsweise in Schweden Institutionen, der Regionalplanung zunächst auf einer freiwilligen Kooperationsbasis organisiert.

Die folgenden Ausführungen befassen sich mit den Planungsvorstellungen und -konzeptionen, die in den untersuchten Städten von diesen Planungsinstitutionen expliziert worden sind. Da in den für uns verfügbaren Unterlagen kaum entsprechende Informationen vorliegen, bleibt weitgehend unkontrollierbar, in welcher Weise, in welchem Ausmaß und mit welcher Relevanz jeweils andere politische, administrative oder sonstige Instanzen zur Formulierung dieser Planungen beigetragen haben. Die vorliegenden Unterlagen sind als das Produkt einer mehr oder weniger umfassenden und komplexen Institution "Stadtplanung" zu fassen.

In diesen umfassenden Prozeß der Stadtplanung gehen zweifellos auch bestimmte Entscheidungen von Betrieben und Haushalten mit ein. In welcher Weise dies konkret geschieht, konnte nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein; auf die grundlegenden Abhängigkeiten und Zusammenhänge soll jedoch - zumindest in hypothetischer Form - weiter unten, im Abschnitt über die Planungskonzepte, noch näher eingegangen werden.

Zunächst gehen wir im folgenden - vereinfachend - davon aus, daß die Planungsinstitutionen als ein politischer Teil der Stadtverwaltung die Planungsziele formulieren, darauf aufbauende Einzelplanungen vornehmen und teilweise auch entsprechende Problemlösungsprozesse darstellen oder durchsetzen.

2.2. Zielsetzungen der Stadtplanung in den einzelnen Städten

Bei allen untersuchten Planungen¹⁾ stehen am Anfang Zieldefinitionen, die

¹⁾ Wir verweisen im folgenden nicht auf die Stellen in den Entwicklungsplänen, die die Argumentation belegen, sondern ganz generell auf den Teil B der Studie.

sich auf abstrakte und - soweit das beurteilbar ist - jeweils gesellschaftlich allgemein anerkannte Ziele beziehen. Um eine Vorstellung darüber zu ermöglichen, welche übergeordneten gesellschaftlichen Ziele mit den Planungen - nach Vorstellung der Institution Stadtplanung - verbunden sind, sollen diese explizierten Zielsetzungen im folgenden kurz nacheinander resümiert werden.

Der Plan von Detroit beschreibt als wichtigstes Ziel, eine physische Umgebung zu schaffen, die für den Bürger eine angemessene Befriedigung der menschlichen und gruppenspezifischen Bedürfnisse ermöglicht. Als Ziel im "sozialen Bereich" wird angegeben: die "Integration aller Bestrebungen, Rechtsansprüche und Privilegien der Individuen mit denen der Gemeinde bei maximaler Wahlmöglichkeit aller " zu erreichen. Als wirtschaftliches Ziel wird die "produktivste Nutzung der vorhandenen öffentlichen und privaten Ressourcen" genannt. Daneben soll das ästhetische Ziel verwirklicht werden, nämlich eine "schöne Stadt" zu schaffen.

Im Plan von Stockholm stellen sich die Ziele etwas konkreter dar, sie werden - allerdings recht lose - aus einer Problemanalyse einzelner Stadtgebiete abgeleitet. Die wichtigsten Ausgangsgrößen dafür waren zum einen die Bevölkerungsentwicklung, wobei eine Verdreifachung der Wohnbevölkerung in dem Zeitraum zwischen 1900 und 1960 zu verzeichnen war, und zum anderen die Steigerung der Produktivkräfte, die sich insbesondere in wachsender Kaufkraft und betrieblichem Wachstum niederschlug. Daneben gingen als Daten in die Überlegungen noch ein: der historische Charakter der Stadt Stockholm und die damit verbundenen Probleme der Veränderung der Baustruktur und des vorhandenen Verkehrsnetzes, die topographischen Bedingungen, - nämlich die Lage am Meer und an den Seen bzw. Flußläufen und schließlich die regionalen und überregionalen Funktionen von Stockholm, die zu einer zunehmenden Ausdehnung des Sektors Handel und Verwaltung führten. Insbesondere im Bereich der Innenstadt resultierten daraus eine Reihe von Konfliktsituationen, wobei die wichtigste Entwicklung die allmähliche Ausbreitung der Betriebe, die traditionell im Zentrum lokalisiert waren, in die umliegenden Wohngebiete war.

Aus dieser, für bestimmte Stadtgebiete als problematisch angesehenen Situation und Entwicklung wurden drei vorwiegende Zielsetzungen der Planung abgeleitet, nämlich

- o die Erneuerung der Innenstadt als Hauptgeschäftsviertel,
- o die Erneuerung der im Stadtbereich liegenden Wohnungen,
- o eine Reduzierung der Überbevölkerung im Stadtgebiet.

Als hauptsächliches Orientierungskriterium galt die Erhaltung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit und Leistungsfähigkeit des zentralen Geschäftsviertels unter gegebenen sozioökonomischen und technischen Bedingungen.

Daneben nennt der Plan als weitere konkrete Zielsetzung:

die Schaffung von ausreichendem Wohnraum in Trabantsiedlungen, wobei zusätzlich weitere Anforderungen erfüllt bzw. Zielsetzungen verwirklicht werden sollen, wie z.B.:

- o die Realisierung eines Massenverkehrssystems, das eine ausreichend schnelle Zufahrt zur City auch von den Trabantsiedlungen her gestattet und damit die Verkehrsprobleme im zentralen Geschäfts- und Verwaltungsgebiet lösen kann;
- o die Einrichtung von Betrieben in Trabantsiedlungen, die etwa der Hälfte der Wohnbevölkerung - insbesondere auch den bisher nicht berufstätigen Frauen - Beschäftigung bieten;
- o kurze Wege zum lokalen Einzelhandel, zu Dienstleistungsbetrieben und zu den Erholungsgebieten;

Im Vergleich zu Stockholm werden die Zielsetzungen der Planungen im Entwicklungsplan von Chicago sehr viel allgemeiner und abstrakter definiert: Als grundlegende Ziele der Bevölkerung von Chicago werden eine Verbesserung der Qualität des Lebens durch eine Vergrößerung menschlicher Möglichkeiten, eine Verbesserung der Umgebung und eine Verstärkung und Differenzierung der Wirtschaft genannt, sowie: das Verschwinden von Armut, Unwissenheit, Diskriminierung usw., damit "die Werte einer demokratischen Gesellschaft" für jedes Individuum real und operabel werden.

Der Entwicklungsplan von Chicago faßt diese allgemeinen Zielsetzungen dann in sieben Gruppen langfristiger Ziele für Aktionsprogramme zusammen. Diese Unterziele beziehen sich auf die Schaffung von Wohnmöglichkeiten möglichst gleicher und hoher Qualität, die Verbesserung der Lebensbedingungen benachteiligter Bevölkerungsgruppen durch öffentliche Programme, die Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Ausdehnung der Bedeutung von Chicago, die Erhöhung der Bequemlichkeit und Effizienz der bestehenden Ver-

kehrsmittel, ein "logischer" Aufbau der Flächennutzung, den Versuch einer Koordination der gesamten städtischen Entwicklung sowie schließlich die Anhebung der Qualität der Umgebung der Stadt.

In Stadt- und Regionalentwicklungsplan Paris werden - nach einer Analyse der wahrscheinlichen Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft und Verkehr bis etwa zum Jahre 2000 - zunächst ähnliche allgemeine Zielsetzungen deklariert: Die Planung soll durch eine "umfassendere Sicht des Menschen" zu dessen Wohlbefinden oder, anspruchsvoller: zu dessen "Glück" beitragen, und zwar dadurch, daß materielle Bedingungen zur Verfügung gestellt werden, die darauf abzielen, das Leben in der Stadt einerseits und das Wohlbefinden bzw. Glück der Bürger andererseits nicht mehr als unvereinbare Gegensätze erscheinen zu lassen. Als Grundbedingungen für dieses "Wohlbefinden" oder "Glück" der Bürger werden gesehen:

- o Die Verminderung der Belastungen, die aus Transport-, Einkaufs-, Lärm-, Verkehrs- und Luftverschmutzungsproblemen resultieren;
- o die Wiederherstellung von Wahlmöglichkeiten für den Städter, z.B. im Hinblick auf Wohnung, Arbeitsplatz, Ausbildungseinrichtungen, Sport-, Spiel- und Erholungsmöglichkeiten, Kultureinrichtungen und -veranstaltungen usw.;
- o schließlich die Schaffung eines Rahmens und der Ausgangsbedingungen für eine bessere Architektur (ästhetische Dimension); - das Bewußtsein, daß es eine Pflicht gibt, "schön" zu bauen, das früher auf einige Mäzene und Fürsten beschränkt gewesen sei, soll heute zur kollektiven Forderung erhoben werden.

Es zeigt sich, daß die den Stadt- und Regionalentwicklungsplänen vorangestellten Zielsetzungen in den untersuchten Fällen eine Reihe von Gemeinsamkeiten aufweisen: die Planungsinstanzen sehen offensichtlich die verfaßten Pläne als Mittel oder Instrumentarien an, gesellschaftlich allgemein anerkannte Werte, wie z.B. die Freiheit des Individuums, sein Anrecht auf eine ästhetisch gute und angenehme Umwelt usw. zu realisieren. Dabei wird mehr oder weniger lose Bezug genommen auf offensichtlich bestehende und perzipierte - vorhandene oder aufgrund von bestimmten Entwicklungstrends zu erwartende - Unzulänglichkeiten der in den Städten konkretisierten gesellschaftlichen

Umwelt. Der sozialreformerische Charakter der Planungen wird dokumentiert und betont; der Rekurs auf allgemeine und in ihrer Abstraktheit kaum angreifbare gesellschaftliche Zielsetzungen deutet auf eine offensichtlich bestehende Notwendigkeit hin, die in den Plänen in einzelnen vorgesehenen Veränderungen gesellschaftlich zu legitimieren.

Der Rekurs auf generell anerkannte gesellschaftliche Werte oder Ziele entbindet dabei weitgehend von der Notwendigkeit, das Bestehen bzw. das Entstehen bestimmter sozialer Unzulänglichkeiten auf ihre sozialen Ursachen oder Ursachenkomplexe zurückzuführen. Besonders deutlich erweist sich dies, wenn man versucht, die Relevanz dieser allgemeinen Ziel- und Wertvorstellungen für den Komplex der vorgeschlagenen Planungsmaßnahmen zu untersuchen, d.h. die Frage nach der Operationalisierung der allgemeinen Zielsetzungen anzuschneiden.

2.3. Zur Operationalisierung der Zielvorstellungen

Bleibt man in der explizierten Logik des Vorgehens der Planungsinstitutionen, so müßten die im vorigen Abschnitt kurz skizzierten generellen Zielsetzungen der Planung in einen Prozeß der Operationalisierung in konkrete Verhaltens- und Vorgehensvorschriften umgesetzt werden. Der Erfolg der Planung bzw. der Realisierung der inhaltlichen Planvorstellungen ließe sich dann ex post überprüfen - zumindest unter der Einschränkung, daß die in die Operationalisierungsvorschriften eingehenden Annahmen und Bedingungen akzeptiert werden.

Bezeichnenderweise fehlt jedoch dieser Schritt der Operationalisierung der relativ abstrakten Ziel und Wertvorstellungen in fast allen Fällen oder er ist - wie im Fall von Stockholm - zumindest im einzelnen nicht ausgeführt.

In aller Regel schließt sich an die Explikation der Grundziele der Planung die Festlegung bestimmter einzelner Ziele an - wie z.B. das Ziel, Trabantsiedlungen zu erstellen, - die, im Gegensatz zu den Grundzielen, auf einer sehr viel niedrigeren Abstraktionsebene liegen. So ist es in vielen Fällen kaum möglich, die konkreten Planungsmaßnahmen auf einzelne oder mehrere der scheinbar dahinterstehenden abstrakten Ziele oder Wertvorstellungen zurückzuführen.

Besonders deutlich wird diese Diskrepanz, wenn man z.B. danach fragt, wie einzelne Planungsmaßnahmen mit dem Ziel der ästhetischen Verschönerung der Stadt zusammenhängen; ähnlich diffus ist jedoch auch z.B. der Bezug zwischen bestimmten Verkehrsplanungen oder festgelegten Siedlungsstrukturen und der Forderung nach dem größtmöglichen Glück für alle Bürger, nach der Freiheit des Individuums usw.

Damit wird die Diskrepanz zwischen dem bei der Formulierung der Pläne explizierten gesellschaftsreformerischen Anspruch, der sich insbesondere in der Explikation abstrakter und gesellschaftlich allgemein anerkannter Zielsetzungen manifestiert, und den konkreten Handlungs- und Einflußmöglichkeiten der Planungsinstitutionen - bzw. der Stadtplanung allgemein - deutlich. Die Explikation relativ abstrakter Zielsetzungen erweist sich als der Versuch, diese Problematik zu kaschieren.

Mit den vorhandenen Planungsinstrumenten, auf die in einzelnen noch zurückzukommen ist, lassen sich diese generellen Zielsetzungen nicht erreichen, da sie nicht in die grundlegenden Bedingungen gesellschaftlicher Produktion und Reproduktion eingreifen, sondern sich in wesentlichen auf mehr oder weniger oberflächliche Umstrukturierungen in der räumlichen Dimension dieser Prozesse beschränken.

Die Voranstellung der allgemeinen Zielsetzungen scheint inhaltlich weitgehend ohne Bedeutung für die konkreten Planvorhaben zu sein; primär hat sie legitimatorische Funktion. Die Durchsetzung der im einzelnen vorgeschlagenen Planungsmaßnahmen sollen durch den scheinbaren Rekurs auf allgemeine gesellschaftliche Wertvorstellungen erleichtert werden, indem man die vorgeschlagenen Planmaßnahmen als Schritte auf dem Weg zur Erreichung der umfassenden Ziele bzw. der gesellschaftlichen Veränderung deklariert.

Die konkreten Planziele liegen auf einem sehr viel niedrigeren Abstraktionsniveau, so daß ihre operationelle Fassung kaum Probleme aufwirft. Da jedoch ihr Bezug auf die in der gesellschaftlichen Werthierarchie hochstehenden Zielsetzungen weitgehend offen und undeutlich bleibt, ist für diese konkreten Zielsetzungen der Planung ein vergleichsweise hoher Grad von Unverbindlichkeit charakteristisch.¹⁾

¹⁾ In letzter Zeit hat insbesondere D. Storbeck versucht, den Leerformelcharakter komplexer Ziele, allerdings bezogen auf Raumordnungspläne, nachzuweisen; in: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, Vol. XXIII, 1970, Heft 1, S. 98 ff.

3. Vorgehensweise und Modellvorstellungen der Planungsinstitutionen

In diesem Abschnitt soll versucht werden, die in den Planungen der untersuchten Städte implizit oder explizit enthaltenen Vorgehensweisen der Planung näher zu beleuchten und - soweit möglich - auf dahinterstehende Modellvorstellungen über die Funktionsweise von Stadtplanung zurückzuführen.

3.1. Die Vorgehensweise in den einzelnen Städten

Im Grunde lassen sich drei verschiedene Ansätze stadtplanerischen Vorgehens unterscheiden, die gleichzeitig eine Abfolge von Entwicklungsstufen der Planung darstellen.

Die ersten Ansätze von Stadtplanung bezogen sich im wesentlichen auf die Flächennutzung und die Verkehrsplanung, d.h. auf eine Einflußnahme auf physische Umgebung, bei der die Bedeutung sozioökonomischer Zusammenhänge und Bedingungen in den Städten nicht mit in Betracht gezogen wurde. Damit war nur eine "statische" Planung möglich, die mit der Lösung von großstädtischen Problemen noch nicht sehr viel zu tun hatte.

Ein Beispiel für diesen Ansatz liefert die Monographie von Detroit; charakteristisch für sie ist, daß Beziehungen zur vorhandenen Struktur der Stadt kaum vorhanden sind und vor allem Programme völlig fehlen, mit deren Hilfe die gegenwärtige Struktur in eine geplante übergeführt werden könnte. Von diesem Ansatz ausgehend lassen sich zwei weitere Typen unterscheiden, nämlich zum einen ein Ansatz, der von einem Bündel konkreter stadtplanerischer Zielsetzungen ausgeht und darauf bezogene Techniken der Zielerreichung bzw. Problemlösung anbietet, die dann im Rahmen einer Art von Aktionsprogramm in die Realität umgesetzt werden sollen, und zum anderen ein Ansatz, der zwar auch von einem Gesamtrahmen ausgeht, aber darüber hinaus noch spezifische Zielsetzungen entwickelt, diese jedoch nicht nur in einem integrierten Entwurf einer künftigen Realität zusammenfaßt, sondern darüber hinaus Einzelstrategien zur Erreichung bestimmter Ziele ausarbeitet. Dabei werden auf Einzelziele bezogene Aktionsprogramme entwickelt, die - je nach dem Auftreten bestimmter Probleme - dann fallweise durchgeführt werden können. Der erste Typ von Planung wird als "unfassende Planung" bezeichnet, die zweite Art des Vorgehens mit dem Begriff "Strategie-Planung" belegt.¹⁾

¹⁾ Diese Terminologie lehnt sich an einen Vorschlag von Erber, in: Erber, E., Hrsg., Urban Planning in Transition, Grossman Publishers, New York 1970, p. xiii ff.

Vorbedingung für eine umfassende Planung ist die Einbeziehung einer breiten Analyse sozio-ökonomischer Bedingungen sowie der technischen, finanziellen, rechtlichen und sozialen Möglichkeiten zur Zielerreichung bzw. Problemlösung. Die Einsicht in die Komplexität der in einer Stadt wirksamen Zusammenhänge gibt den Anstoß für den Versuch, eine umfassende Planung zu entwickeln, also eine Planung, die nicht nur die Anwendung von Mitteln, wie Verkehrsausbau und Flächennutzungszuweisungen beinhaltet, sondern in der versucht wird, ein differenziertes und alle Bereiche des städtischen Lebens umfassendes Konzept zu entwickeln, um damit die Gesamtentwicklung von Stadt und Umland zu beeinflussen.

Wichtigstes Beispiel für diese Art von Stadtplanung ist Stockholm, insbesondere der Regionalentwicklungsplan von 1966, in den versucht wird, ausgehend von der relativ konkreten Zielsetzung, eine umfassende "konkrete Utopie" zu entwerfen, ein Zielsystem, auf das hin alle Einzelentwicklungen gesteuert werden sollen. Damit soll erreicht werden, ein bis ins einzelne geplantes neues und von den bisherigen verschiedenen "städtisches Gehäuse" zu schaffen, in dem sich mit Hilfe spezifischer Verkehrstechnologien und Lokalisierungen von Bewohnern und Betrieben eine "rationalere" und den jeweiligen Bedürfnissen angemessenere Beziehungsstruktur, als sie gegenwärtig vorhanden ist, entwickeln soll.

Eine ähnliche Vorgehensweise beinhaltet auch der Stadt- und Regionalentwicklungsplan von Paris, der allerdings - was unter anderem mit der kategorial anderen Größe der Planungseinheit zusammenhängen dürfte - als ein Rahmenplan abgefaßt ist und deshalb noch keine, bis ins einzelne gehende Ausarbeitung der zukünftigen Realität enthält. Fixiert werden vielmehr bestimmte grobe Strukturen des Verkehrs, der Verdichtung und der hauptsächlich Funktionen bestimmter Zonen der Stadt bzw. der Region, für deren konkrete Gestaltung sukzessive Einzelpläne ausgearbeitet werden sollen. Gegenüber Stockholm bleibt diese Planung wesentlich abstrakter, läßt mehr Spielraum für künftige, unvorhersehbare Entwicklungen sowie die Entscheidungen einzelner Wirtschaftssubjekte.

Der zweite Typ von Planung, die sog. Strategie-Planung ("policy-planning"), ist charakteristisch für die Stadtplanung von Chicago. Bei dieser Art von Planung wird zunächst versucht, die Strukturelemente und ihre Beziehungen zueinander in einzelnen als Rahmen auszuarbeiten, zusätzlich werden Einzelzie-

le oder -probleme herausgegriffen - wie z.B. die Verbesserung der Wohnqualitäten in bestimmten Stadtvierteln - für die dann Strategien der Realisierung ausgearbeitet werden. Diese Strategien - sowie die einzelnen Zielsetzungen - beziehen sich auf verschiedene städtische Funktionen und werden zunächst in allgemeiner Form ungeschrieben und, soweit möglich, in der räumlichen, zeitlichen, finanziellen und technischen Dimension sowie in ihrer Beziehung zueinander festgelegt.

Diese Art der Planung ermöglicht es, von allgemeinen Verhaltensvorschriften ausgehend, in konkreten Fällen Entscheidungen zu treffen, ohne daß diese konkreten Fälle in der vorausschauenden Planung bestimmt sein müßten. In diese Vorgehensweise geht die Vorstellung ein, daß städtische Problemsituationen in ihrer konkreten Ausformung sich quasi von selbst definieren, indem z.B. Reibungsverluste entstehen oder gravierende soziale Probleme offensichtlich werden.

Damit wird ein Ansatz zur Stadtplanung versucht, der den städtischen Institutionen allgemeine Verhaltensrichtlinien gibt und der im Rahmen einer Gesamtplanung eine weitgehend vorherbestimmte Reaktion auf aktuell auftretende Problemsituationen erlaubt. Vorgegeben ist also ein Aktionsrahmen, der bestimmte planerische Verhaltensweisen mit bestimmten Bereichen kombiniert, aus denen heraus Probleme zu erwarten sind. Derartige Bereiche sind entweder regional (z.B. Erholungsgebiete, Wohngebiete usw.) oder mehr problembezogen (z.B. Sanierung veralteter Bausubstanz, Verkehrserschließung, Schulausbau usw.) definiert.

Diese verschiedenen Vorgehensweisen der Stadtplanung, die sich vor allen durch die implizit oder explizit in den Planungen enthaltenen Methoden für die anzustrebende Realitätsveränderung unterscheiden, lassen sich in einer weiteren Dimension analysieren, nämlich in bezug auf abstrakte Verhaltensmodelle, die das Selbstverständnis der Planungsinstanzen und ihren Handlungsspielraum definieren. Darauf soll im folgenden Abschnitt kurz eingegangen werden.

3.2. Verhaltensmodelle planerischen Vorgehens

Der Begriff "Stadtplanung" ist in der einschlägigen Literatur und noch mehr in den einzelnen Stadtentwicklungsplänen sehr unterschiedlich definiert, d.h. er wird zur Bezeichnung einer ganzen Reihe von Grundhaltungen, planeri-

schen "Selbstverständnissen" und Vorgehensweisen gebraucht, die sich zum Teil erheblich unterscheiden.¹⁾

Ein weitgefaßter Begriff von Stadtplanung beinhaltet alle Aktivitäten, die von Organen der Stadtverwaltung ausgehen und in die soziale, ökonomische und physische Struktur einer Stadt eingreifen. Bei der Festlegung dieser Eingriffe im Planungsprozeß wird von der Vorstellung der Gestaltbarkeit und der Notwendigkeit der Gestaltung der städtischen Umwelt ausgegangen, wobei sich jedoch diese Vorstellungen im einzelnen inhaltlich wie auch methodisch teilweise erheblich unterscheiden. Zunächst scheint es sinnvoll zu sein, ganz grob zwischen Planung einerseits und Intervention andererseits zu unterscheiden; hinter beiden Begriffen stehen spezifische Inhalte und Modellvorstellungen von der Notwendigkeit und von der Form der Eingriffe, die als "liberales" Modell der Planung einerseits und "sozial-reformerisches" Modell andererseits bezeichnet werden sollen.²⁾

Diese beiden, idealtypisch voneinander unterscheidbaren Modelle planerischen Vorgehens bzw. Selbstverständnisses, deren Hintergrund hier nicht im einzelnen aufgezeigt werden kann, lassen sich kurz folgendermaßen charakterisieren:

Das liberale Modell geht von der Annahme aus, daß eine Planungsbehörde nur modifizierend in den Ablauf der Entwicklung einer Stadt einzugreifen hat, daß dieser Ablauf jedoch prinzipiell von den Einzelentscheidungen der handelnden Bürger, Betriebe, Institutionen usw. getragen wird. Eingriffe werden nur dann als notwendig angesehen, wenn das "freie Spiel der Kräfte" gefährdet ist - und zwar haben diese Eingriffe diese positiv bewertete Situation wiederherzustellen -, oder wenn Aufgaben zu erfüllen sind, die nur kollektiv bewältigt werden können, da z.B. eine privatwirtschaftliche Rentabilität bei ihrer Ausführung nicht gewährleistet ist oder nicht erwünschte Strukturungleichgewichte ergeben würde.³⁾

1) Vgl. dazu die Beiträge von Harris, B., New Tools for Research and Analysis, Fagin, H., Advancing the "State of the Art", und Gans, H.J., The Need for Planners Trained for Policy Formulation, alle in Erber, E., a.a.O.

2) Vgl. dazu u.a. Stahl, K. und G. Kordes: Umweltplanung in der Industriegesellschaft, Hamburg 1970

3) Vgl. dazu Stahl, a.a.O., S. 8 ff.

Solche Fälle wären etwa der Straßenbau, der Bau von Massenverkehrsmitteln oder die Abwasserbeseitigung, wobei häufig - aus heutiger Perspektive - die Einbeziehung dieser Aktivitäten in den öffentlichen Aufgabenbereich historisch zufällig erscheint.

Entscheidend für das diesem Modell entsprechende planerische Selbstverständnis ist, daß Stadtplanung - wie die Verwaltung allgemein - nur dort eingreift, wo Problemsituationen entstehen, d.h. z.B. dann, wenn sich durch "Reibungsverluste" im System ein nicht mehr von den einzelnen Handlungssubjekten allein lösbares Problem andeutet oder offensichtlich wird.

Beim sozialreformerischen Modell der Stadtplanung wird dagegen davon ausgegangen, daß von bestimmten, im einzelnen zu entwickelnden Zielsetzungen her versucht werden sollte, die Entwicklung der Gesellschaft in ihrer konkreten Realisierung im Bereich der Stadt in eine Richtung zu leiten, in der die prinzipielle "Chancengleichheit" der Individuen möglichst weitgehend gewährleistet ist, in der nicht der ökonomisch Stärkere den Schwächeren unterdrücken und ausbeuten kann.

Für die Stadtplanung bedeutet dies, daß nicht erst dann eingegriffen werden darf, wenn bestimmte soziale Probleme bereits offenbar sind, sondern daß versucht werden muß, längerfristige Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen, die nicht nur lediglich kurzfristig wirksame Problemlösungen ermöglichen, sondern langfristig die gesellschaftliche Situation entsprechend den Zielsetzungen so verändern, daß damit die Problemursachen beseitigt werden. Dies impliziert, daß Lösungsstrategien entwickelt werden müssen, die über den unmittelbaren aktuellen Anlaß hinaus Orientierungslinien für das Verhalten in bestimmten Situationen geben.¹⁾

Die Schwierigkeiten, die sich der Anwendung des zweiten Modells entgegenstellen, sind - abgesehen von der besonderen Problematik der Durchsetzung sozial-reformerischer Konzepte in kapitalistischen Industriegesellschaften - evident.

¹⁾ Vgl. dazu und zum folgenden Stahl, a.a.O., S. 32

Während es eine Orientierung am liberalen Verhaltensmodell den Planungsbehörden erlaubt, praktisch abzuwarten, ob in irgendeinem Planungsbereich Probleme auftauchen, um dann mit ad hoc zu entwickelnden Maßnahmen darauf zu reagieren und bestenfalls Untersuchungen angestellt werden, die mit Hilfe von Trendextrapolationen wahrscheinliche Entwicklungstendenzen und ihre möglichen Probleminhalte erarbeiten, muß im Fall der sozial-reformerischen Planung versucht werden:

- zunächst Zielvorstellungen für die Entwicklung der Stadt aus dem angestrebten Gesellschaftsmodell abzuleiten;
- diesen Zielvorstellungen eine Analyse alternativer Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt gegenüberzustellen;
- die Konsequenzen bestimmter Planungsmaßnahmen auf das Verhalten der Betriebe, Haushalte usw. zu erfassen und einzukalkulieren;
- und schließlich Planungsinstrumente zu erarbeiten und einzusetzen, die über Ad-hoc-Interventionen hinausgehen und langfristig Veränderungen in der gewünschten Zielrichtung gewährleisten.

Beide hier kurz skizzierten Modelle der Verhaltensmöglichkeiten von Stadtplanung, die hier als "idealtypische" Möglichkeiten stadtplanerischen Verhaltens formuliert wurden, treten in reiner Form nicht in den untersuchten konkreten Fällen auf. Sie sind jedoch bedeutsam als gegensätzliche Fixpunkte der Verhaltensorientierung der Planungsinstanzen in den verschiedenen Städten.

Eine vorwiegende Orientierung am liberalen Modell planerischen Vorgehens erscheint als typisch für die Stadtplanungsaktivitäten der untersuchten beiden amerikanischen Städte. In bestimmten Einzelbereichen, wie beispielsweise dem Problembereich des "slum-clearing", beinhalten die Planungskonzepte dabei durchaus auch Vorstellungen, die mehr in Richtung auf das sozial-reformerische Modell des Planungsverhaltens verweisen. Aufgrund ihrer relativ starken Isolierung von den sonstigen Problembereichen der Planung erscheint diese sozial-reformerische Orientierung jedoch mehr oder weniger aufgesetzt und letzten Endes unverbindlich.

Dagegen findet sich eine sozial-reformerische Orientierung der Planung in den Fällen von Paris und Stockholm. Der als grober und noch relativ viele Freiheitsgrade beinhaltende Rahmenplan zur Stadt- und Regionalentwicklung von Paris weist dabei vergleichsweise noch mehr liberale Tendenzen auf als die Stadt- und Regionalplanung von Stockholm. Während die Stockholmer Planung Festlegungen trifft, die konkret und bis ins Einzelne die Bebauungssubstanz oder Stadorte bestimmter Kategorien von Betrieben bestimmen, wird im Fall von Paris der Charakter einer Rahmenplanung betont, die nur ein grobes Raster vorgeben will, innerhalb dessen sowohl untergeordneten Planungsinstanzen, wie auch einzelnen Betrieben, Wohnungsbaugesellschaften, Bürgern, die sich ein Eigenheim bauen wollen, Schul- und Krankenhausverwaltungen usw., Initiativen und Entscheidungsspielräume überlassen bleiben. Die konkrete Ausgestaltung der Stadt wird hier als ein sehr langfristiger Prozeß verstanden, für dessen Verlauf zwar die Planungsinstanzen auf der Basis der sozial-reformerischen Vorstellungen über die zukünftige Gestalt der Stadt die Richtlinien festlegen, innerhalb dessen jedoch dem "freien Spiel der Kräfte" ausreichend Spielraum bleiben soll.

Generell läßt sich die These formulieren, daß die Orientierung auf das sozial-reformerische Modell zunehmend an Bedeutung gewinnt.¹⁾

Konkret resultiert diese aus der Einsicht in die Komplexität der Zusammenhänge im sozialen System der Stadt sowie der Notwendigkeit langfristig vorausschauender Planung, die Planung nur dann erfolgreich erscheinen läßt, wenn diese über Ad-hoc-Lösungen unmittelbar auftretender Probleme hinauskommt. Inwieweit sich eine solche Art der Planung in einzelnen durchsetzen kann, hängt jedoch von einer Vielzahl gesellschaftlicher Randbedingungen ab - wie z.B. der Größe einer Stadt und ihrer Bedeutung für die betreffende Gesellschaft und damit dem Stellenwert, den Funktionsprobleme in dieser Stadt für die jeweilige Gesellschaft haben, den sozio-ökonomischen Verhältnissen einer Gesellschaft sowie der Art ihrer Konkretion in der Stadt, den generellen Orientierungen im Hinblick auf Planung durch zentrale öffentliche Instanzen bzw. der Bewertung des "freien Spiels der Kräfte" usw.

Eine - allerdings nur oberflächliche - Analyse dieser Faktoren in den hier

¹⁾ In diesem Zusammenhang sei auf das hier einschlägige, aber nicht ausgeführte generelle Problem der Zunahme des Staatsinterventionismus in den spätkapitalistischen Gesellschaften verwiesen.

näher untersuchten Fällen legt jedenfalls den Schluß nahe, daß die beschriebenen Unterschiede in Vorgehensweise und Selbstverständnis der Stadtplanung unter Rekurs auf diese generellen gesellschaftlichen Strukturbedingungen erklärt werden können.

3.3. Zum Problem der Umsetzung der Planungsvorstellungen

Als gravierendes Problem erweist sich das der Umsetzung der Planung in die Realität. Versucht man, die Relevanz der unterschiedlichen Orientierungen der Planung an den skizzierten alternativen Möglichkeiten im Hinblick auf das Problem der Umsetzung zu analysieren, so zeigt sich - zunächst ganz abgesehen von den Planungsinhalten -, daß bei einer Orientierung auf das sozial-reformerische Modell Planung zwar offenbar die aktuellen Aufwendungen für die Planungsrealisierung weitaus höher sind als bei einer Orientierung am liberalen Verhaltensmodell, daß jedoch im zweiten Fall die zu lösenden Probleme nicht langfristig angegangen werden, sondern bestenfalls kurzfristig beseitigt werden.¹⁾

Andererseits erweist sich, daß eine umfassende und konkrete Planung im Zusammenhang mit dem sozial-reformerischen Verhaltensmodell, wie sie vor allem für Stockholm typisch zu sein scheint, zwar auf der einen Seite die Durchsetzungsmöglichkeit privater Interessen vonseiten der Betriebe einzuschränken vermag, auf der anderen Seite aber doch auch Freiheitsgrade zukünftiger Entscheidungen der Planungsinstanzen selbst vermindert und damit die Flexibilitäten des Gesamtsystems begrenzt.

Hier stellt sich die Frage, ob - abgesehen von inhaltlichen Problemen, die z.B. die jeweiligen Zielvorstellungen betreffen - es überhaupt bei der Komplexität der zu beachtenden Zusammenhänge und Größen und den bestehenden Unsicherheiten im Hinblick auf künftige Entwicklungen möglich ist, eine umfassende "konkrete Utopie" als Entwurf eines kompletten physischen Rasters zu schaffen, in dem sich ein System sozialer Beziehungen entwickeln soll, das die Entfaltung möglichst aller legitimen Interessen und Bedürfnisse optimal ermöglicht. Konkret heißt dies:

¹⁾ Diese Zusammenhänge betreffen eine dritte, grundlegende Dimension des Verhaltens von Planungsinstitutionen, nämlich die zeitliche, die neben den allgemeinen Modellvorstellungen und dem Entwicklungsgrad in die konkrete Planung eingeht. Wir können hier nur unter dem Aspekt der Umsetzung auf dieses Problem eingehen, da detailliertere Informationen fehlen.

Sind die gesellschaftlichen Bedingungen vorhanden, unter denen der Entwurf und die Realisierung eines inhaltlich fixierten sozialen Systemzusammenhangs stattfinden kann, in dem die individuelle Entfaltung nicht mehr eingeengt ist, als in den bisherigen Strukturen, und der gleichzeitig künftige Veränderungen soweit mit einbezieht, daß die zu errichtenden physischen Strukturen zumindest als positiv bewertete gesellschaftliche Veränderungen nicht hemmen?

Gegenwärtig dürften sowohl das sozialwissenschaftliche Grundlagenwissen als auch die in einem derartigen System notwendigen Technologien, insbesondere auf dem Gebiet der Kommunikation, aufgrund bestehender Interessenkonstellationen nicht ausreichend entwickelt sein. Diese Situation, die am Beispiel Stockholm besonders deutlich wird, scheint ein grundlegendes Dilemma heutiger Stadtplanung zu bezeichnen.

Das Planungsvorgehen in Paris- und in geringerem Maße auch die Vorgehensweisen in Chicago und Detroit - erscheinen auf dem Hintergrund dieser Frage als Versuche, dem Dilemma dadurch auszuweichen, daß Entscheidungen, die zukünftige Entwicklungen möglicherweise hemmen könnten, scheinbar nicht getroffen werden. Bei näherer Analyse erweist sich jedoch, daß die Implikationen eines solchen Vorgehens gerade diejenigen sein können, die es zu vermeiden sucht, nämlich die Stabilisierung bestimmter Problemsituationen, die bestenfalls in ihrer Vehemenz gemildert oder zeitlich verzögert werden.

Diese primären Probleme von Stadtplanung bzw. Planungsumsetzung weisen zurück auf das bereits angeführte Grunddilemma, in dem sich die städtischen Planungsinstanzen befinden: nämlich mit unzureichenden Mitteln und Methoden in einem räumlich begrenzten Bereich konkrete gesellschaftliche Veränderungen zu realisieren und dabei - konfligierenden - gesellschaftlichen Zielsetzungen entsprechen zu sollen.

Ein besonderer Aspekt, der auf diesen grundlegenden Problemzusammenhang hinweist, ist darin zu sehen, daß in den untersuchten Fällen generell der Akt der Planung als prinzipiell abgehoben von der direkten Einflußnahme der betroffenen Bevölkerung betrachtet wird.¹⁾

¹⁾ Eine Beteiligung der Bevölkerung wird in dem Material von Chicago erwähnt, doch scheint diese Beteiligung eher legitimatorische Funktionen gehabt zu haben.

Dieser Tatbestand, auf den hier nicht näher eingegangen werden kann, dürfte eng mit dem grundlegenden Widerspruch zusammenhängen, der zwischen den explizierten gesellschaftlichen Zielsetzungen der Stadtplanung einerseits und ihren realen Möglichkeiten und institutionalisierten Abläufen andererseits besteht. Die Frage, inwieweit in Bereich der Stadtplanung und -entwicklung die parlamentarische Vertretung der Interessen der Bürger den explizierten gesellschaftspolitischen Zielsetzungen adäquat ist, wird bezeichnenderweise in den vorliegenden Planbeschreibungen kaum reflektiert.

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten die in den untersuchten stadtplanerischen Vorhaben implizit und explizit enthaltenen Vorstellungen über Zielsetzungen und Vorgehensweisen der Planung zusammenfassend dargestellt und - wenn auch eher kursorisch - auf ihre allgemeineren gesellschaftlichen Ursachen analysiert worden sind, wird in folgenden etwas näher auf den bereits angesprochenen Problembereich des Instrumentariums der Stadtplanung einzugehen sein.

4. Das Instrumentarium der Planungsinstitutionen

Das Problem der Umsetzung der planerischen Konzeptionen in die Realität verweist unmittelbar auf die Frage nach dem Instrumentarium der Planungsinstanzen, nach ihren rechtlich normierten Eingriffsmöglichkeiten in den Prozeß der Stadtentwicklung und den verfügbaren finanziellen Mitteln zur Durchsetzung bestimmter Teilziele sowie den institutionellen und technischen Gegebenheiten der Planung. Dabei ist zu vermuten, daß zwischen Art und Qualität des Instrumentariums zur Vorbereitung und Durchführung der Planungen einerseits und den bereits dargestellten Vorstellungen der Planungsinstitutionen über Zielsetzungen und Vorgehensweisen der Stadtplanung andererseits ein wechselseitiger Zusammenhang besteht, zu dessen Klärung im einzelnen jedoch die vorliegenden Untersuchungsmaterialien nicht ausreichend sind.

Bei der Frage nach dem Instrumentarium der Planung oder dem Aktionsspielraum der Planungsinstanzen bei der Durchsetzung der Planziele können drei, allerdings miteinander zusammenhängende Aspekte unterschieden werden:

- o zum einen die Frage nach den Planungsinstrumenten, d.h. nach der Art der Eingriffsmöglichkeiten, die verfügbar sind;
- o zum anderen die Frage nach der räumlichen Reichweite der Planung bzw. Planungsdurchsetzung, d.h. die Frage danach, in welchen räumlichen Bereichen für die Planungsinstanzen Eingriffsmöglichkeiten bestehen;
- o schließlich die Frage nach der zeitlichen Reichweite der Planung, d.h. nach dem Zeithorizont der Planung.

Im folgenden soll versucht werden, diese Aspekte - auf den Hintergrund der bereits vermittelten Informationen über Zielsetzungen und Vorgehensweisen in den untersuchten Fällen von Stadtplanung - kurz abzuhandeln, wobei auch auf den im Rahmen dieser Untersuchung speziell interessierenden Aspekt der Einordnung der Zentrumsplanung eingegangen werden soll.

4.1. Instrumente zur Durchsetzung planerischer Konzeptionen

Zunächst läßt sich feststellen, daß die Art der verfügbaren Planungsinstrumente in den einzelnen untersuchten Städten eine Reihe von Gemeinsamkeiten aufweisen. Diese bestehen in der Verfügung über die bereits als traditionell zu bezeichnenden Instrumente der Stadtplanung.

Diese traditionellen Instrumente der Planung sind:

- Eingriffe in das Verkehrssystem durch den Bau von Straßen, Parkmöglichkeiten sowie die Einrichtung und der Betrieb von Massenverkehrsmitteln;
- Eingriffe in die Flächennutzung durch Ausweisung bestimmter, für je verschiedene Nutzungen vorgesehener Gebiete oder durch Ausweisung von Mischnutzungen; diese Festlegungen haben in Regelfall normativen Charakter, d.h. werden durch rechtliche Schritte und Vorschriften verbindlich gemacht;
- Verteilung von finanziellen Mitteln, qualitative Festlegung und räumliche Fixierungen von Investitionen und der Betrieb von Einrichtungen der öffentlichen Hand, insbesondere auf dem Sektor der Erziehung (Kindergärten, Schulen, Universitäten) und im kulturellen Bereich (Theater etc.), jedoch auch im Bereich des Gesundheitswesens (Krankenhäuser) oder sonstiger öffentlicher Dienste (Polizei, Feuerwehr etc.);

- schließlich wird teilweise auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Einzug von Abgaben bzw. die Leistung von Unterstützungszahlungen an Bedürftige bzw. die Subventionierung des Baues von Wohngelegenheiten für bestimmte Bevölkerungsgruppen in die Gesamtplanung mit einzubeziehen.

Die ersten beiden Bündel von Eingriffsmöglichkeiten in die Stadtentwicklung sind die genuinen Instrumente der Planungsinstanzen; demgegenüber haben die beiden anderen Kategorien von Instrumenten eher marginalen Charakter - ihr Einsatz ist in manchen Fällen nur teilweise integraler Bestandteil der Planungsaktivitäten - bei institutionell unterschiedlichen Verantwortlichkeiten bestehen häufig Probleme der Koordination innerhalb des komplexen bürokratischen Apparates der öffentlichen Hand.

Über diese in den untersuchten Fällen prinzipiell ähnlichen, wenn auch in einzelnen unterschiedlich bedeutsamen Planungsinstrumente hinaus gibt es charakteristischerweise nur in den Städten zusätzliche Eingriffsmöglichkeiten der Stadtplanung, die nach den bereits gemachten Ausführungen ihre Stadtplanung weitgehend an dem sozial-reformerischen Modell orientieren - nämlich in Stockholm und in Paris.

In Stockholm sind es vor allen zwei Arten von Instrumenten, die zusätzlich zu den oben genannten eingesetzt werden, nämlich die Verfügungsmöglichkeit der Stadtverwaltung über Grund und Boden, die sie sich weitgehend auf den Wege des Grunderwerbs gesichert hat, sowie die damit zusammenhängende, sehr detaillierte Bestimmung der Nutzung von Gebäuden bzw. Flächen für Wohnzwecke bzw. durch bestimmte, ausgewählte Kategorien von Betrieben.

Sehr wichtig erscheint in diesem Zusammenhang vor allen die Bodenpolitik in Stockholm, die auf besonderen rechtlichen Regelungen basiert und langfristig vorbereitet worden ist.

Bereits in den Jahren um 1910 hat das Stockholmer Stadtparlament - bzw. die Stadtverwaltung - damit begonnen, Grund in Gebieten zu erwerben, von denen damals angenommen worden ist, daß sie für die Entwicklung der Stadt Stockholm in der Zukunft von Bedeutung sein werden. Dieser sukzessive Bodenerwerb geschah häufig schon Jahrzehnte bevor eine Bebauung dieser Flächen vorgenommen wurde.

Wesentlicher Unterschied gegenüber ähnlichen Vorgehensweisen in anderen Städten ist dabei, daß dieser Boden nach der Bebauung nicht reprivatisiert wurde, sondern nur aufgrund eines besonderen Pachtvertrages für eine bestimmte Anzahl von Jahren den Nutzern zur Verfügung gestellt wurde. Damit blieben der Stadt wichtige Eingriffsmöglichkeiten erhalten.

Heute gehören praktisch alle Flächen des Stadtgebietes außerhalb der Innenstadt der Kommune. Aber auch im Zentrum hat die Stadt eine ganze Reihe von Grundstücken und Gebäuden zum Zweck ihrer Erhaltung und Renovierung bzw. als Grundlage für die Umgestaltung ganzer Stadtviertel aufgekauft.

In jüngerer Zeit wurde in Schweden darüber hinaus dann eine differenzierte Enteignungsgesetzgebung geschaffen, die Grundlage für eine effektive Kontrolle des Eigentums an Grund und Boden in der Stadt geworden ist.

Neben dieser Bodenpolitik, die aufgrund der Eigentumsrechte der Kommune bzw. der Stadtplanung sehr weitgehende Eingriffsmöglichkeiten sicherte, wurde bei der Konzipierung und Realisierung der Trabantenstädte - die ebenfalls auf stadteigenem Boden, wenn auch außerhalb des Stadtgebietes, errichtet wurden - zusätzlich versucht, auf die Verteilung der Wohnungen generell sowie die Strukturierung der vorgesehenen Arbeits- und Dienstleistungszentren insoweit Einfluß zu nehmen, daß interessierte Betriebe nach den Vorstellungen der Planungsinstanzen zugelassen bzw. abgelehnt wurden.

Das Instrument der Sicherung des Bodeneigentums durch die Kommune sowie die stadtplanerischen Festlegungen vor allem in den Trabantensiedlungen wurden - soweit sich dies aus den vorliegenden Unterlagen ablesen läßt - in Stockholm sehr effektiv genutzt, so daß hier - im Vergleich zu den anderen Städten - durchaus von einem spezifischen, gegenüber anderen Ansätzen sehr wirksamen Instrumentarium der Stadtplanung gesprochen werden kann. Die Art dieses Instrumentariums, insbesondere sein weitgehendes Basieren auf dem Bodeneigentum der Kommune, verweist darauf, daß hier - im Vergleich zu vielen anderen Fällen - der öffentlichen Hand in sehr viel größerem Umfang Ressourcen zur Verfügung standen, die zur Durchsetzung stadtplanerischer Zielsetzungen eingesetzt werden konnten.

Demgegenüber stellt sich die Situation in Paris etwas anders dar. Zwar scheint auch hier - im Vergleich zu den amerikanischen Städten - ein effektiveres Instrumentarium der Stadtplanung zur Durchsetzung der Ziele vorhanden zu sein, jedoch enthalten die als Rahmenplan abgefaßten Perspektiven der Stadtentwicklung Paris nur teilweise genauere Informationen darüber. Erwähnt sind beispielsweise - bereits vor Abfassung des untersuchten Rahmenplans bestehende - Rechtsverordnungen, mit deren Hilfe die Ansiedlung von Gewerbebetrieben im Stadtgebiet gesteuert wurde, wobei man mit Hilfe der Genehmigungspflichtigkeit von Neu- und Erweiterungsbauten von Betrieben sowie mit Hilfe gestaffelter Abgaben (bzw. Subventionierung von Abbruch) eine dezentrale Verteilung - vor allem der Industriebetriebe - erreichen wollte.¹⁾

¹⁾Vgl. dazu die Monographie von Paris, IV, S. 16

Bedeutsamer erscheint jedoch im Fall von Paris, daß hier der Stadtplanung gesamtgesellschaftlich eine sehr viel größere Bedeutung zugemessen wird, als dies insbesondere in den amerikanischen Kommunen der Fall ist. Ausdruck dafür ist vor allem die institutionelle Verflechtung der Planungsinstanzen in Paris mit der Staatsregierung, die sich aus der Tatsache erklären lassen, daß stadtplanerisch zu lösende Funktionsprobleme in Paris, d.h. in der Hauptstadt und gleichzeitig weitaus größten Agglomeration des Landes, als nationale Probleme Frankreichs gesehen werden und deshalb die Staatsregierung unmittelbar tangieren. Dazu kommt, daß für Frankreich wohl generell eine Tendenz zu zentralistisch-bürokratischer Planung und Verwaltung charakteristisch ist, die sich vor allem absetzt von den relativ starken Tendenzen der Autonomie und Selbstverwaltung in Kommunen und Einzelstaaten der USA.

Dies hat im Fall von Paris u.a. die Konsequenz, daß die Stadt- und Regionalplanung hier teilweise in starkem Maße in eine Landesplanung übergeht, die praktisch das gesamte Staatsgebiet von Frankreich umfaßt. Darauf ist in einzelnen im folgenden Abschnitt einzugehen.

Generell ließe sich die These formulieren, daß eine Tendenz zur Ausweitung des Instrumentariums der Stadtplanung besteht, wobei sich - wie nicht anders zu erwarten - ein enger Zusammenhang mit den Vorstellungen der Planungsinstanzen über die Vorgehensweise der Planung zeigt.¹⁾ Einem Vorgehen nach dem "liberalen Modell" entspricht eine weitgehende Beschränkung auf ein als "traditionell" zu bezeichnendes Planungsinstrumentarium, während die Städte, die Stadtplanung unter dem Rekurs auf das sozial-reformerische Modell des Vorgehens betreiben, auch über ein breiteres und effektiveres Instrumentarium der Durchsetzung der Planungsziele verfügen. Nicht geklärt werden konnte im Rahmen dieser Analyse die Art des wechselseitigen Zusammenhangs dieser Faktoren. Als wichtig erscheint jedoch, daß das Planungsinstrumentarium um so breiter und wohl auch effektiver ist, je mehr die Funktionsprobleme einzelner Städte den Charakter gesamtgesellschaftlicher Probleme annehmen, was sowohl mit ihrer Größe und ihrer gesamtgesellschaftlichen Bedeutung - z.B. als Regierungshauptstadt und wirtschaftliches Zentrum - zusammenhängt, wie auch mit generelleren Strukturen und Strategien gesellschaftlicher Problemlösung.

¹⁾ Diese Tendenz ist auf dem Hintergrund des zunehmenden Staatsinterventionismus in den kapitalistischen Gesellschaften zu sehen; eine ausgreifendere Analyse hätte auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand der verschiedenen Gesellschaften Bezug zu nehmen, - was jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

4.2. Räumliche Reichweite planerischer Orientierungen und Aktivitäten

Wie bereits angedeutet, betrifft ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Frage nach der Umsetzung der Planungen in die Realität den regionalen Bezug der Planung, d.h. ihre räumliche Reichweite.

Die Reichweite der Stadtplanung ist grundsätzlich institutionell auf das Gebiet innerhalb der kommunalen Grenzen beschränkt, wobei in der Vergangenheit in vielen Fällen sich diese administrativen Grenzen im Laufe der Zeit immer weiter nach außen verschoben haben (z.B. durch Eingemeindungen), wodurch die Größe des Planungsgebietes gewachsen ist.

Das durch diese administrative Begrenzung der Planungshoheit abgesteckte Gebiet ist jedoch nicht unbedingt identisch mit jenen räumlichen Strukturen, auf die hin sich die Planung orientiert. Denkbar ist sowohl eine primäre Orientierung der Planung bzw. einzelner Pläne auf bestimmte Teilgebiete innerhalb des Stadtgebietes, wie auch eine Ausdehnung der Planungsorientierung auf das nähere oder weitere Umland der Stadt, auf das Ballungsgebiet oder die Region und noch darüber hinaus. Diese Orientierung der Planung auf Gebiete außerhalb der kommunalen Grenzen kann mehr oder weniger rezeptiv sein, d.h. dort vorfindbare Strukturen und Entwicklungen gehen als durch die Planungsinstanzen nicht beeinflussbare Randbedingungen in die Stadtplanung mit ein, oder es kann der Versuch gemacht werden, diese Randbedingungen selbst zu verändern, wobei allerdings in der Regel komplizierte Zuständigkeits- und Koordinationsprobleme bei der Durchsetzung der Planziele auftreten. Da diese in Abhängigkeit von den jeweiligen Rechtssystemen in einzelnen Städten bzw. Ländern recht unterschiedlich sein dürften und andererseits in den vorliegenden Unterlagen kaum dargestellt werden, kann darauf nicht näher eingegangen werden.

Die hier untersuchten Fälle weisen im Hinblick auf die räumliche Orientierung bzw. Reichweite der Planungen folgende Charakteristiken auf:

In den Planunterlagen von Detroit findet sich eine Orientierung auf das gesamte Stadtgebiet, das praktisch als eine mehr oder weniger isolierte räumliche Einheit betrachtet wird, innerhalb derer bestimmte - im einzelnen aufgeführte - Funktionen zu erfüllen sind.

Eine grundsätzlich ähnliche Ausrichtung findet sich in Chicago, wobei allerdings zwei wichtige Unterschiede auftreten: zum einen zeigt sich ein stärkerer Bezug der Planung auf bestimmte Teilgebiete innerhalb der Stadt, in denen auf unterschiedliche Weise die einzelnen städtischen Funktionen lokalisiert werden sollen, auf der anderen Seite wird im Zusammenhang mit bestimmten Planungsproblembereichen, wie beispielsweise Sicherung von Erholungsflächen, Ausbau der Transportwege, Angehen der Probleme der Luftverschmutzung usw., stärker Bezug genommen auf die umliegende Region und eine koordinierte Problemlösung angestrebt.

Für Stockholm ist charakteristisch, daß sich die Planung in sehr umfassender Weise über das traditionelle Stadtgebiet hinaus ausgedehnt hat, nämlich auf den regionalen Bereich der Trabantenstädte, wobei deren Planung und Gestaltung in unmittelbarem Zusammenhang mit den Funktionsproblemen innerhalb der City gesehen und die einzelnen Planungsprozesse - in der Innenstadt wie in den Gebieten der Trabantenstädte - als ein integrierter Gesamtprozeß begriffen werden. Ein Faktor - neben anderen, bereits erwähnten, - der diese Strategie begünstigte bzw. als notwendig erscheinen ließ, ist dabei in der physischen Struktur des alten Stadtgebietes zu sehen, das aufgrund der Schären und Seen eine sukzessive Ausdehnung der Stadt an den Stadträndern nicht erlaubte, d.h. die relativ weit entfernten Trabantensiedlungen praktisch als einzig mögliche Alternative der Ausdehnung erscheinen ließ.

Noch weiter ausgedehnt ist der räumliche Bezug der Stadt- und Regionalentwicklungsplanung Paris. Obwohl - wie übrigens auch im Fall von Stockholm - Probleme der Funktionsfähigkeit des Stadtzentrums offensichtlich eine der wichtigsten Ursachen für das Ingangsetzen des Planungsprozesses bildeten und einen der zentralen Bezugspunkte der Planung darstellen, wird der Zusammenhang dieser Problematik mit der Entwicklung der geographisch sehr weit abgesteckten Pariser Region, wie auch der Entwicklung ganz Frankreichs bzw. seiner Städte in den Planbeschreibungen sehr stark betont. Konkret wird dieser starke Bezug der Pariser Stadtplanung auf die Regional- bzw. Landesplanung z.B. in der Darstellung der zunächst entworfenen, jedoch nach einer Analyse der Konsequenzen wieder aufgegebenen Alternativvorstellungen über die Ausdehnung der Stadt Paris, wie auch insbesondere darin, daß dieser Plan Strategien zur Verminderung des Zuzugs nach Paris mit beinhaltet, die weitreichende Konsequenzen für die Entwicklung nahezu aller wichtigeren Städte Frankreichs implizieren.

Diese für Paris charakteristische räumlich sehr weitreichende Orientierung der Stadtentwicklungsplanung, die darüber hinaus darauf abzielt, Faktoren gesamtgesellschaftlicher Entwicklung zu beeinflussen, die in anderen Fällen der Stadtplanung bestenfalls als unbeeinflussbare Randbedingungen eingehen, steht in engstem Zusammenhang mit der bereits beschriebenen Tendenz, daß aufgrund der spezifischen Struktur Frankreichs Funktionsprobleme der Stadt Paris zu gesamtgesellschaftlichen Problemen Frankreichs werden.

Obwohl auch im Fall von Paris diese gesamtgesellschaftliche Ausrichtung der Planung wohl eher programmatischen Charakter hat, als daß ein eingespieltes Instrumentarium zur Durchsetzung dieser Planziele bereits zur Verfügung stünde, so daß die Konsequenzen dieser Orientierung noch nicht feststellbar sind, läßt sich doch die These aufstellen, daß bestimmte, gravierende Probleme der Stadtentwicklung um so eher gelöst werden können, je mehr sie im Kontext der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung gesehen werden.

Die im Stadt- und Regionalentwicklungsplan Paris ausgesprochene Erkenntnis, daß die Möglichkeit, die Funktionsprobleme des Pariser Stadtzentrums zu lösen, nicht zuletzt davon abhängt, wie attraktiv in Zukunft z.B. die Stadt Toulouse sein wird, verweist gleichzeitig auf die Notwendigkeit einer außerordentlich langfristigen Planung und einer möglichst frühzeitigen Initiierung notwendiger gesamtgesellschaftlicher Veränderungsprozesse. Es verdeutlicht sich hier der Zusammenhang zwischen scheinbar isoliert an bestimmten Orten auftretenden Funktionsproblemen und den gesamtgesellschaftlichen Größen und Entwicklungen.

4.3. Zur zeitlichen Reichweite der Planungen

Im Hinblick auf die Reichweite der Planungen in der zeitlichen Dimension ergibt sich die These eines zunehmenden Hinausschiebens des zeitlichen Planungshorizontes, d.h. einer generellen Zunahme der Langfristigkeit planerischer Orientierungen; dabei ist allerdings der Faktor der zeitlichen Reichweite der Planungen nicht unabhängig zu sehen von den sonstigen Ausgangsbedingungen der Stadtplanung, wie insbesondere dem Grad ihrer gesellschaftlichen Institutionalisierung.

Der weiteste zeitliche Bezugsrahmen findet sich in den Planungsvorstellungen für die Stadt- und Regionalentwicklung Paris. Die Rahmenplanung wurde auf die für das Jahr 2000 erwarteten Verhältnisse hinsichtlich Bevölkerungszahl, Kaufkraft, Verkehrsaufkommen usw. abgestellt - wobei davon ausgegangen wurde, daß einzelne der prognostizierten Faktoren die geschätzten und berücksichtigten Größen vielleicht erst in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts erreichen werden.

Eine ähnlich langfristige Ausrichtung weisen die Planungen in Stockholm auf. Die planerischen Konzeptionen stellen darauf ab, ein "städtisches Gehäuse" zu schaffen, das den für etwa Ende dieses Jahrhunderts zu erwartenden Bedingungen gerecht wird.

In beiden Fällen wird davon ausgegangen, daß die zugrundegelegten Prognosen über die zukünftige Entwicklung der planungsrelevanten Größen einer ständigen Überprüfung bedürfen.

Weniger ausgeprägt ist die Langfristigkeit planerischer Orientierung in den uns vorliegenden Materialien zur Planung in den beiden amerikanischen Städten.

Im Fall von Detroit liegen zwar Bevölkerungsprognosen u.ä. bis zum Jahre 1990 vor, jedoch wird nicht deutlich, in welcher Weise diese als Determinanten des Plans bezeichneten Größen tatsächlich in die Planung eingegangen sind, wie überhaupt im Plan von Detroit detailliertere Angaben fehlen, wie von gegenwärtigen zu geplanten Strukturen übergegangen werden soll.

In der Planung von Chicago ist dagegen der Bezug zwischen bestimmten Prognosewerten und den planerischen Strategien deutlicher, dafür reichen jedoch die Prognosewerte und damit die darauf bezogenen planerischen Konzepte nur bis zum Jahre 1980. Vor allem im Vergleich zu Paris und Stockholm ist hier die Fristigkeit der Planungen deutlich geringer.

Insgesamt verweisen die hier kurz zusammengefaßten Ergebnisse der Analyse des vorhandenen Planungsinstrumentariums in den untersuchten Fällen auf eine Tendenz zunehmender Ausweitung und Bedeutung von Stadtplanung, was auf dem Hintergrund der generellen These von der Zunahme des Staatsinterventionismus in den spätkapitalistischen Gesellschaften zu sehen ist.

Gleichzeitig wurde deutlich, daß dieser Prozeß in den einzelnen Gesellschaften, aus denen die untersuchten Fallbeispiele stammen, offensichtlich unterschiedlich weit fortgeschritten ist, worauf sowohl die verschiedenartige Breite und Effizienz des Planungsinstrumentariums, wie auch die unterschiedliche räumliche und zeitliche Reichweite der Planung hindeuten.

5. Inhaltliche Konzeptionen der Stadt- und Regionalplanung

In den voranstehenden Abschnitten ist versucht worden, ausgehend von den in Teil B näher dargestellten Informationen über die Stadtplanung in den untersuchten Fällen, den Rahmen oder Hintergrund dessen zusammenfassend zu skizzieren, was man als die inhaltlichen Konzeptionen zur Stadtplanung und -entwicklung bezeichnen könnte. Dabei wurde aufgezeigt, in welchem gesellschaftlichen Kontext der Prozeß der Zieldefinition für die Planungen zu sehen ist, welches Selbstverständnis der Planung in den einzelnen Fällen vorherrscht, und welches Instrumentarium zur Durchsetzung der Planinhalte zur Verfügung steht.

Die zusammenfassende Analyse der vorliegenden Materialien aus den vier Städten Detroit, Chicago, Stockholm und Paris ergab - unter diesen Fragestellungen - eine ganze Anzahl, teilweise erheblicher, Unterschiede in diesem Rahmen für die konkrete Planung. Es ließen sich Differenzen bei den explizierten Zielen der Planung und den teilweise versuchten Operationalisierungen der übergeordneten Zielsetzungen feststellen, das Planungsinstrumentarium variiert zum Teil erheblich, die Modellvorstellungen der Planungsinstanzen - hier angesprochen als liberales und sozial-reformerisches Konzept - bringen unterschiedliche generelle Orientierungen in den jeweiligen Planungsprozeß ein.

Dazu kommt - worauf an manchen Stellen ebenfalls bereits hingewiesen worden ist - , daß zum einen die geophysischen Bedingungen in den untersuchten Städten unterschiedliche Ausgangssituationen schaffen, und zum anderen auch die Größe der Städte - gemessen an der Bevölkerungszahl - zum Planungszeitpunkt sowie ihre erwartete Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten verschiedenartig sind.

Die weitaus größte der untersuchten Städte ist Paris, mit 1965 etwa 8,4 Mio Einwohnern und einem prognostizierten Wachstum auf 11,6 Mio Einwohner bis 1985 bzw. ca. 14 Mio Einwohnern bis zum Jahre 2000.

Die kleinste der Städte ist Stockholm; im Großraum Stockholm gab es 1965 etwa 1,3 Mio Einwohner; für das Jahr 2000 werden in diesem Bereich nach den Prognosen zwischen 1,8 und 2,5 Mio Einwohnern erwartet; die Planungen gehen von einer wahrscheinlichen Bevölkerungszahl von 2,2 Mio im Großraum Stockholm aus.

Die beiden amerikanischen Städte Detroit und Chicago weisen Größenordnungen auf, die zwischen diesen beiden Extremen liegen: Chicago hatte 1960 etwa 3,5 Mio Einwohner; für 1980 werden etwa 3,7 Mio erwartet; in der sog. "Metropolitan area" lebten 1960 rund 6,2 Mio Menschen, für 1980 werden in diesem Bereich 8,6 Mio Einwohner erwartet. Die Stadt Detroit hatte 1965 etwa 1,5 Mio Einwohner, in der Standard Metropolitan Area (SMA) lebten etwa 4 Mio Menschen.

Aus all diesen unterschiedlichen, im einzelnen oft stark variierenden Ausgangsbedingungen in den untersuchten vier Fällen der Stadtplanung ließe sich nun erwarten, daß auch die Planungsinhalte - bzw. die dahinter stehenden inhaltlichen Planungskonzepte - deren Realisierung die Funktionsfähigkeit dieser Städte erhalten oder wiederherstellen soll, recht verschiedenartig aussehen müssen. Eine Untersuchung des Materials im Hinblick auf die enthaltenen Konzepte und Zielvorstellungen über das Funktionieren der Stadt in der Zukunft legt jedoch eher die gegenteilige Schlußfolgerung nahe: wenn auch im einzelnen unterschiedliche Planungen und Realisierungsvorstellungen vorhanden sind, so zeigt sich doch eine erstaunlich weitgehende Übereinstimmung der Modelle und Konzeptionen über die anzustrebenden Strukturen räumlicher Verteilungen von bestimmten Funktionen bzw. Funktionsträgern sowie über die Organisation der Kommunikationsprozesse innerhalb der Städte oder Ballungszentren.

Hieraus kann die These abgeleitet werden, daß zum einen - relativ unabhängig von allen explizierten abstrakten oder auch konkreteren Zielsetzungen der Planung - das Funktionieren (oder Nichtfunktionieren) der Kommunikationsprozesse - bewußt oder unbewußt - einen der wesentlichen, wenn nicht überhaupt den zentralen Bezugspunkt der Stadtplanung darstellt und daß zum anderen die Entwicklung und der Einsatz verschiedenartiger Kommunikationstechnologien in den untersuchten Städten westlicher Industriegesellschaften einen ähnlichen Stand erreicht bzw. ähnliche Problemsituationen als Ausgangsgrößen der Planung geschaffen haben.

Im folgenden wird zunächst dieses weitgehend gemeinsame inhaltliche Kon-

zept der Stadtplanung kurz dargestellt, sodann wird der Versuch gemacht, einige Anhaltspunkte für die Richtigkeit dieser These herauszuarbeiten.

5.1. Das kommunikationsbezogene Funktionsmodell der Stadt

Die Modellvorstellungen über das zukünftige Funktionieren der Städte, auf denen die Stadtentwicklungsplanungen beruhen, enthalten zwei bzw. drei wesentliche Komponenten, wobei es jeweils um die Standortzuweisung bestimmter städtischer Funktionen sowie ihre Einbindung in das Kommunikationssystem geht.

Eine Komponente bezieht sich auf die Einordnung von Industrie- und Gewerbebetrieben. Hier läßt sich allgemein eine Tendenz feststellen, diese Art von Betrieben - zumindest insoweit, als es sich um größere Betriebe handelt - in bestimmten Teilgebieten der Stadt zusammenzufassen. Für die Lokalisierung dieser Gewerbegebiete gelten folgende Kriterien:

- Der vergleichsweise große Flächenbedarf dieser Betriebe bedingt in den meisten Fällen eine Randlage im Vergleich zu den bestehenden Stadtstrukturen, wobei allerdings nicht mehr an einen Industriegürtel, der mehr oder weniger geschlossen die ganze Stadt umschließt, gedacht ist, als vielmehr an bestimmte Sektoren in den Randlagen der Stadt;
- die Anbindung an das Kommunikationssystem ist vorwiegend auf Transportbänder orientiert, die regionale und überregionale Bedeutung haben, wobei die Eisenbahn als Transportsystem für Güter neben der Orientierung auf breit ausgebaute überregionale Straßen eine wichtige Rolle spielt;¹⁾

¹⁾ Soweit die geophysischen Ausgangsbedingungen der Stadt es erlauben, werden hier auch Wasserwege mit einbezogen.

- eine gewisse, wenn auch eher untergeordnete Rolle spielt die Orientierung auf das innerstädtische Kommunikationssystem, - mit Schwerpunkt der Erreichbarkeit der Industriestandorte durch die Arbeitskräfte aus den hauptsächlichlichen Wohngebieten, wobei die Orientierung auf schienenbezogene Massenverkehrsmittel neben der auf Erreichbarkeit über den Individualverkehr steht;
- eher marginal werden schließlich noch zusätzliche Kriterien angewandt, die man grob mit einer Berücksichtigung der Probleme der Umweltverschmutzung beschreiben kann.

Die Berücksichtigung dieser Kriterien führt zu einer Zuweisung relativ großer Flächen für das produzierende Gewerbe entlang den wichtigsten Transportbändern mit überörtlicher Orientierung, d.h. den Ausfallstraßen und Autobahnen sowie Eisenbahnlinien, wobei natürlich - in je unterschiedlichem Ausmaß - bereits bestehende Gewerbekonzentrationen berücksichtigt werden.

Die zweite, im Hinblick auf die besondere Fragestellung dieser Studie wichtigste Komponente des Funktionsmodells der zukünftigen Stadt bezieht sich auf jenen Funktionsbereich, den man ganz grob mit dem Begriff "Dienstleistungen" beschreiben kann; hierzu zählen sowohl die Betriebe des Einzelhandels, der Industrieverwaltung und des Dienstleistungsgewerbes in engerem Sinne, als auch Einrichtungen der öffentlichen Hand, wie z.B. Arbeitsstellen der öffentlichen Verwaltung, Schulen, Universitäten usw.

Die Verteilung dieser Funktionen bzw. Einrichtungen über das Stadtgebiet erfolgt generell - und z.B. prinzipiell unabhängig von der Größe der Agglomeration - nach einem Konzept, das man als "hierarchisch-zentralistisch" bezeichnen kann. Konkret beinhaltet dieses Konzept:

- Die Funktionsfähigkeit der City muß im Hinblick auf die Bedeutung der in ihr lokalisierten Funktionen erhalten bzw. wieder hergestellt werden;
- andererseits soll die City dadurch entlastet werden, daß aus ihr heraus bestimmte Funktionen in ein hierarchisch geordnetes System von Ent-

lastungs- oder Subzentren ausgelagert werden, wobei die Hierarchie nach dem Prinzip der Häufigkeit der Nutzung der Funktionen bzw. der Exklusivität der angebotenen Leistungen geordnet sein soll. Anspruch auf einen Citystandort sollen jene Leistungen und Funktionen haben, die von der Mehrzahl der Bevölkerung relativ selten beansprucht werden, die daher ein relativ großes Einzugsgebiet benötigen. Mit zunehmender Häufigkeit der Nutzung sollen Funktionen jedoch jeweils auf mehrere, in der Hierarchie unterhalb der City rangierende Subzentren aufgeteilt werden.

- Die Verteilung dieser Funktionen ist primär auf das innerstädtische Kommunikationsnetz bezogen; die Vorstellung ist, daß ein Zentrum um so leichter durch um so mehr Personen erreichbar sein muß, je höher es in der Hierarchie der Zentren rangiert.
- Zwischen einer vorwiegenden Orientierung auf den Massenverkehr und einer Orientierung auf den Individualverkehr zur Erschließung dieser Zentren wird in der Regel keine eindeutige und durchgängige Entscheidung getroffen. Die Bedeutung der Massenverkehrsmittel zur Erschließung der Zentren wird zwar betont, jedoch sollen auch die Anforderungen des Individualverkehrs Berücksichtigung finden. Darauf ist im einzelnen im folgenden noch zurückzukommen.

Das Funktionsmodell für die Stadt der Zukunft enthält in den untersuchten Planvorstellungen eine weitere Komponente, nämlich die Bestimmung der Wohnstandorte sowie ihre Einbindung in das Kommunikationssystem. Generell läßt sich jedoch sagen, daß hierfür kaum eigenständige Kriterien vorliegen, diese ergeben sich vielmehr komplementär aus den Festlegungen in den anderen Bereichen. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Einbindung der Wohnstandorte in das innerstädtische Kommunikationsnetz: Die in den Wohnungen zu lokalisierenden Haushalte sind primär interessant einerseits als Arbeitskräftereservoir, andererseits als Nutzer der anzubietenden Funktionen im Dienstleistungsbereich. Von daher ergibt sich die Notwendigkeit, Standorte, an denen hauptsächlich gewohnt werden soll, so zu legen, daß von dort aus sowohl die Industriestandorte, wie auch die abgestuften Zentren möglichst optimal erreichbar sind. Darüber hinaus gibt es in den Planungen eine Tendenz, zunehmend auch die gute Erreichbarkeit von Erholungsmöglichkeiten und Plätzen zur Freizeitgestaltung - die teilweise außerhalb der Stadtgebiete liegen - in die Planungen mit einzubeziehen.

Sowohl im Zusammenhang mit dem hierarchisch-zentralistischen Konzept der Verteilung der Dienstleistungsfunktionen, wie auch aufgrund der Knappheit des Bodens wird vorwiegend eine relativ dichte Bebauung der Wohngebiete gefordert, die dann auch eine Erschließung durch Massenverkehrsmittel erleichtern soll. Mit dem Kraftfahrzeug als Kommunikationsmedium wird weiterhin gerechnet; dabei zeichnet sich teilweise eine Tendenz ab, dem Pkw als Mittel der Erschließung der hocheingestuften Zentren - insbesondere der City - eine im Vergleich zum Massenverkehr untergeordnete Rolle zukommen zu lassen. Diese Tendenz ist allerdings nicht sehr ausgeprägt und eher daraus erschließbar, daß man dem Massenverkehrsmittel hohe Bedeutung zumißt.

Im Hinblick auf die besondere Fragestellung der Studie nach den Zentrumskonzepten in den untersuchten Fällen von Stadtplanung soll im folgenden auf die Problematik der Zuweisung der Wohn- und Industrie- bzw. Gewerbestandorte nicht mehr im einzelnen eingegangen werden; es wird vielmehr versucht, einige Größen und Strukturen zu bezeichnen, die für die Erklärung der Anwendung und Aufrechterhaltung des in den untersuchten Städten durchgängigen hierarchisch-zentralistischen Konzepts maßgeblich zu sein scheinen.

Grundsätzlich ist dabei von folgenden Fragestellungen auszugehen:

- Wie kommt es zur Entwicklung des hierarchisch-zentralistischen Konzepts für die Verteilung der Dienstleistungsfunktionen?
- Wie wird diese Konzeption inhaltlich aufrechterhalten und legitimiert?
- Welche Konsequenzen hat der Versuch, dieses Konzept durchzusetzen?
- Welche Formen der Realisierung und welche Alternativen gibt es, die im Rahmen des Spielraumes durchgesetzt werden könnten, der den städtischen Planungsinstitutionen zugewiesen ist?

Das vorliegende Material erlaubt allerdings keine weitergehende Klärung dieser Fragen; ihre Beantwortung würde wesentlich differenziertere Informationen voraussetzen, als sie aus den Planunterlagen zu erarbeiten sind. Immerhin soll versucht werden, erste, wenn auch vorläufige Antworten vor allem auf die ersten beiden Fragen zu finden.

5.2. Exkurs: Zur Herkunft und Legitimation des hierarchisch-zentralistischen Konzepts

Es ist kaum möglich, mit Hilfe des vorliegenden Materials der Stadtentwicklungspläne Aussagen über die Bedingungen zu machen, die für die Entwicklung und Durchsetzung des hierarchisch-zentralistischen Konzepts ausschlaggebend waren und gegenwärtig noch sind. Dieses Konzept stellt keine logische Ableitung aus den explizierten Zielvorstellungen dar; es erscheint vielmehr als Produkt bestimmter historisch gewachsener räumlicher und kommunikativer Strukturen, wobei die Anpassung an die jeweils vorhandenen Bedingungen und Partialinteressen ideologisch verbrämt wird als Teil eines Prozesses zur Erreichung allgemein anerkannter gesellschaftlicher Ziele.

Für eine umfassendere Analyse wäre es notwendig, einen theoretischen Ansatz zu entwickeln, der das Verhalten von Planungsinstitutionen, Betrieben und Haushalten in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit sowie unter Bezug auf spezifische strukturelle, institutionelle, räumliche, zeitliche und technologische Bedingungen erklärt, und die - unter je spezifischen historischen Gegebenheiten stattfindende - Festlegung von Planungsinhalten auf die relevanten Ausgangsgrößen in ihren Zusammenhang zurückführt.

Einige Perspektiven, auf die ein derartiger Ansatz bezogen werden müßte, sollen hier anhand einer eher groben historischen Betrachtungsweise kurz skizziert werden.

Geht man von der Situation der Städte im zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts aus, so zeigt sich, daß die baulichen und räumlichen Strukturen damals offenbar auf die Erschließung der Städte mit Hilfe der schon weitgehend entwickelten Technologie der Schienenfahrzeuge abgestimmt waren und in zunehmendem Maße darauf abgestimmt wurden. Die Strukturen waren und wurden auf ein einziges Zentrum - die City - hin angelegt. Dieser monozentralistischen Erschließung entsprach eine lokale Konzentration der wichtigsten städtischen Funktionen, die außer durch die Verwaltung im wesentlichen durch Betriebe des Handels und Gewerbes repräsentiert wurden. Die Lokalisierung im - innerhalb der Wohnbebauung - zentral liegenden Gebiet der City, für das sich aufgrund der günstigen Zeitdistanzen die durchschnittlich höchste Zugänglichkeit aus allen Teilen der Stadt

ergab, ermöglichte die Durchsetzung der Interessen der Handwerker und Kaufleute, deren Einkommen in starkem Maße von der Größe ihres Einzugsbereichs und damit von ihrer Erreichbarkeit für die Konsumenten abhängt. Prinzipiell das gleiche galt für die Verwaltung, für die von diesem Standort aus der Bürger relativ leicht erreichbar und damit kontrollierbar war.

Diese mono-zentralistische Ausrichtung der baulichen und kommunikativen Strukturen war keineswegs neu; in vielen bekannten Städten des Mittelalters und auch der Klassik wurde diese Anordnung realisiert. Sie entsprach den gegebenen kommunikativen Bedingungen - die sich ja über lange Zeiten hinweg nicht veränderten - und sicherte das sozioökonomische Funktionieren der Stadt - gleichzeitig bildete sie einen Anreiz für die Entwicklung neuer Technologien zur Erschließung dieser Strukturen. Sie stellte die für Betriebe und Verwaltung günstigste Lösung des Problems dar, wie diese Einrichtungen, in anbetracht der geringen Kaufkraft der Individuen und der primitiven Kommunikationstechnologien, angeordnet werden mußten, damit der notwendige Aufwand für die Prozesse des wirtschaftlichen Austauschs und der politischen Kontrolle am geringsten und damit der mögliche Gewinn am größten wurde.

Mit dem Wachstum der Städte im Prozeß der Industrialisierung entwickelte sich ein neuer Erwerbszweig, nämlich der Transport der Bevölkerung im Stadtgebiet. Es kam - zunächst weitgehend auf privatwirtschaftlicher Basis - zur Entwicklung entsprechender Technologien.¹⁾ In vielen Fällen zeigte sich jedoch, daß der privatwirtschaftliche Einsatz von Kapital in diesem Bereich - im Vergleich zu anderen - nicht lohnend war, zumal hohe Fahrpreise den Interessen praktisch aller anderen Betriebe zuwiderliefen. Die Konsequenz war eine weitgehende Kommunalisierung dieser Verkehrsmittel. Dies gilt besonders für die Eisenbahn- und Straßenbahnsysteme in

1) Dieser Aspekt der Entwicklung von Kommunikationstechnologien und ihr Einfluß auf die Stadtstruktur wird gegenwärtig - soweit das aus der einschlägigen Literatur erkennbar ist - kaum angesprochen. Er scheint aber, wie dies zumindest andeutungsweise aus diesen Überlegungen hervorgeht, einen theoretischen Zugang zu Ballungsproblemen zu ermöglichen, der eine ganze Reihe entscheidender Zusammenhänge aufzeigen kann.

Vgl. dazu etwa: Ogburn, William F., *Inventions of Local Transportation and the Patterns of Cities*, in: *Social Forces*, Vol. 24, 1946, pp.373-379; McLuhan, Marshall, *Understanding Media: The Extensions of Man*, McGraw Hill 1965, esp. chapter 22, *Motorcar: The Mechanical Bride*; Kellett, John R., *The Impact of Railways on Victorian Cities*, London, Routledge & Kegan Paul 1969; Allpass, John, Erik Agergård, u.a. *Urban Centres and Changes in the Centre Structure*, hekt. Manuskript, Institute of Centre-Planning Kopenhagen.

Stadtbereich¹⁾.

Die Einführung der schienengebundenen Massenverkehrsmittel - wie Eisenbahn und Straßenbahn- veränderte zwar die kommunikativen Bedingungen in den Städten, ermöglichte jedoch die Aufrechterhaltung des mono-zentralistischen Konzepts bei einer Vergrößerung und Ausweitung der Städte und damit der Absatzmärkte einerseits und einer allmählichen Zunahme der Kaufkraft andererseits. Das mögliche Einzugsgebiet eines zentralen Standorts wurde durch die Eisenbahn so groß, daß sich daraus erhebliche Standortvorteile ergaben und andererseits eine Dezentralisierung des größten Teils der Betriebe - ausgenommen kleinerer Läden, die Waren des täglichen Bedarfs anboten - zunächst nicht als notwendig erschien.

Zusammen mit der im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung ansteigenden Kaufkraft kam eine erste Generation - im Vergleich zu heute - zwar langsamer, jedoch relevanter Individualverkehrsmittel auf den Markt: nämlich die Fahrräder, die in Relation zur Zunahme der Ausdehnung der Städte eine Verbesserung der individuellen Beweglichkeit erlaubten, - sowohl innerhalb der Zentren, wie auch in den städtischen Ausdehnungsgebieten zum Erreichen der Innenstadt ergänzend zur Benutzung der Massenverkehrsmittel.²⁾

Die weitere Zunahme der Kaufkraft hatte im Verlauf der Entwicklung zur Konsequenz, daß ein Existieren auch stärker spezialisierter Betriebe und Einrichtungen zunehmend auch an Standorten geringerer Zentralität möglich wurde, bzw. daß Pionierbetriebe, insbesondere auf dem Konsumgütersektor, dort einen Teil der Kaufkraft abschöpfen konnten. So kam es gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu einer Welle von Betriebsneugründungen entlang der Eisenbahn- bzw. Straßenbahnlinien.³⁾ Dennoch waren die Marktbedingungen an diesen Standorten nicht mit den Bedingungen an den Standorten der City vergleichbar, wo sich die Betriebe nach wie vor auf

1) Dies gilt insbesondere auch für die Entwicklung in München, vgl. dazu: Die Stadtwerke München im Jahr 1958, Ein Rechenschafts- und Geschäftsbericht für die Zeit nach 1948, in dem auch eine Reihe von historischen Daten aus der Frühzeit der Münchner Straßenbahn enthalten sind, bes. S. 58 ff.

2) Steinmüller, Günter, Der Münchner Stadtkern in: Fehn, H., Hrsg., Beiträge zur Stadtgeographie von München, Landeskundliche Forschungen, Heft 38, S. 15 ff.

3) Vgl. dazu Kellett, a.a.O., S. 318 ff.

einen sehr umfassenden Markt, d.h. auf einen sehr großen Einzugsbereich auf dem Hintergrund guter Zugänglichkeit, stützen konnten. Die City blieb weitgehend das Geschäftszentrum und auch das Zentrum der Verwaltung.

Die Technologie der Schienenfahrzeuge konnte jedoch im Zuge der Ausdehnung der Städte zunehmend eine Reihe von Problemen nicht mehr adäquat lösen, die sich z.B. in den langen Anmarschwegen zu den Haltestellen und in der Problematik der Querverbindungen zwischen verschiedenen Außenbezirken der Stadt zeigten. Die Erfindung des Automobils traf auf diese Situation des Bedarfs an flexibleren Verkehrsmitteln.

Die Kraftfahrzeugindustrie, die mit der Massenproduktion des Autos in den USA im Jahre 1908 begann, bewirkte damit im Laufe der Zeit eine vollständige Veränderung der Kommunikationsbedingungen in den Städten. Für die Benutzung des Autos stand zunächst ein bereits bestehendes System an Wegen und Straßen zur Verfügung, wenngleich sich einige Probleme - z.B. Staubentwicklung, Verkehrsregelung etc. - ergaben.

Mit zunehmender Ausdehnung von Produktion, Absatz und Nutzung dieses Kommunikationsmittels veränderten sich jedoch die Kommunikationsbedingungen in den Städten erheblich. Die ursprünglich zentralen Standorte, die diese Qualität vorwiegend aufgrund der hauptsächlichlichen Abwicklung der Kommunikation über die Massenverkehrsmittel hatten, verloren durch Überlastung der Straßen mit Individualverkehr zunehmend an Zentralität, d.h. ihre Zugänglichkeit von den Wohnstandorten aus sank, während sich diese Größe für eine Reihe anderer Standorte erhöhte. Insbesondere die Standorte am Cityrand und an den schon vorhandenen Eisenbahn- und Straßenbahnhaltestellen gewannen zusätzliche Attraktivität.

Diese, hier nur sehr verkürzt dargestellte Entwicklung, deren Auswirkungen sich jedoch z.B. in den Vereinigten Staaten bereits in den 30er Jahren dieses Jht. zeigte, während sie in den europäischen Städten erst etwa 10-20 Jahre nach Beendigung des 2. Weltkrieges deutlich wurde, führte dazu, daß sich die Zugänglichkeitsdifferenzierung im gesamten Stadtgebiet stark verminderte. Dem entsprach eine Dezentralisierung der Standorte jener Betriebe und Einrichtungen, die ganz grob als dem

Dienstleistungsbereich zugehörig charakterisiert werden können.¹⁾

Die zunehmende Nutzung des Individualverkehrsmittels Auto, dessen Technologie neuartige Kommunikationsstrukturen erlaubte und damit - im Vergleich zu früher - andersartige Strukturen der räumlichen Verteilung bestimmter Funktionen ermöglichte, bedrohte das bis dahin funktionierende Konzept der mono-zentralistischen räumlichen Verteilung von Betrieben, Haushalten und anderen städtischen Funktionsträgern. Die Absatz- und Gewinnchancen für auf innerstädtische Kommunikation orientierte Betriebe und Einrichtungen stiegen an Standorten außerhalb der City, während die Attraktivität der City durch die nahezu permanenten Verkehrsmisereen sank. Dieser Entwicklung parallel verlief ein weiteres Ansteigen der allgemeinen Kaufkraft.

Für die Stadtplanung ergab sich die Notwendigkeit, einzugreifen, um das ökonomische Potential, das die Betriebe in der City für sie darstellten, zu erhalten. Jeweils große Teile der Investitionsvolumina wurden auf den Bau von Erschließungssystemen - insbesondere Straßen und Parkflächen - verwendet, um die Attraktivität des zentralen Stadtgebietes zu erhalten. Über kurz oder lang zeigte sich jedoch offensichtlich in allen untersuchten Städten, daß das mono-zentralistische Konzept nicht mehr das adäquate Modell zur Lösung der auftretenden Kommunikationsprobleme darstellen konnte. Sowohl die städtischen Planungsinstanzen, wie auch die Betriebe selbst, suchten auf dem Wege einer qualitativen Differenzierung der Standorte nach Haupt-, Neben- und Unterzentren eine Lösung, wodurch in partieller Anpassung an die neuen kommunikativen Bedingungen einerseits die hohe Zugänglichkeit der City erhalten, andererseits jedoch ein Teil des Kommunikationsvolumens auf die hierarchisch abgestuften Unterzentren umgeleitet werden sollte. Das mono-zentralistische wandelte sich somit in ein hierarchisch-zentralistisches Konzept.

¹⁾ Der Prozeß der Zunahme der Unzugänglichkeit der Stadtzentren wurde - sowohl in den 30er Jahren in den USA, wie auch später in Europa - durch die massenhafte Einführung von Telekommunikationsmitteln teilweise aufgehalten. Die Elektroindustrie zog damit einen erheblichen Teil der "Kommunikationsgeschäfte" an sich und bewirkte eine weitere Veränderung der Kommunikationsbedingungen; über das Telefon konnte ein großer Teil des Kommunikationsvolumens abgewickelt werden, für dessen Erledigung über direkte Kontakte vor allem umfangreiche Personentransporte notwendig gewesen wären. Die These ist, daß durch die Einführung der Telekommunikation im ersten Drittel dieses Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten und in den 50er und 60er Jahren in Europa die heute gravierenden Verkehrsmisereen noch nicht aufgetreten sind.

Ein wesentlicher, zusätzlicher Faktor dieser Entwicklung lag in der Inflexibilität der Bausubstanzen, die sich in den Schwierigkeiten äußerte, innerhalb der City genügend Flächen für eine Erweiterung der Betriebe zu finden bzw. in den Schwierigkeiten, die Gesamtfläche der City durch Einbeziehen der benachbarten Wohnbausubstanzen zu erweitern. Versuche dieser Art stießen regelmäßig auf Widerstände; darüber hinaus lag in der Bodenpreisentwicklung ein weiterer Faktor, der sich einer weiteren Aufrechterhaltung des mono-zentralistischen Konzepts entgegengesetzte.

Der Prozeß der Durchsetzung und Aufrechterhaltung des auf dem mono-zentralistischen aufbauenden hierarchisch-zentralistischen Konzepts kann also als eine, sowohl durch Maßnahmen öffentlicher Planungsinstanzen legitimierte, als auch durch das Standortverhalten der Betriebe unterstützte Fixierung einer bestimmten Lösungsmöglichkeit des Problems der räumlichen Anordnungen der Kommunikationspartner unter spezifischen Kommunikationsbedingungen in den Städten verstanden werden. Bezeichnend ist dabei, daß die Fortexistenz bestimmter historisch gewachsener räumlicher Strukturen nicht in Frage gestellt wird, was sich insbesondere darin ausdrückt, daß generell von der Notwendigkeit ausgegangen wird, die City zu erhalten, - ohne daß dabei im einzelnen reflektiert wird, aus welchen Gründen und unter welchen Bedingungen dies der Fall sein müsse.¹⁾

1)

Daß es sich bei diesem hierarchisch-zentralistischen Konzept nicht um ein aus den allgemeinen bzw. explizierten Zielsetzungen der Stadtplanung abgeleitetes Orientierungsmodell handelt, für dessen Durchsetzung hohe Verbindlichkeit beansprucht werden könnte, wird auch darin deutlich, daß es durchaus gegenläufige Entwicklungen und Standortkonzepte bestimmter Betriebe gibt. Hingewiesen sei hier auf das Standortkonzept der Warengroßmärkte, die sich Standorte außerhalb der hierarchisch abgestuften Zentren suchen, bei einer praktisch ausschließlichen Orientierung auf individuelle Verkehrsmittel. Ihr Standortverhalten führt zu einem teilweisen Umfunktionieren der für die Erschließung der Stadt und der City gebauten Ring- und Ausfallstraßen. Die Möglichkeit zur Durchsetzung solcher gegenläufiger Konzepte verweist einmal mehr auf strukturelle Schwächen der Stadtplanung.

Für die Innenstädte ergibt sich damit eine Tendenz zu einer "dualen" Betriebsstruktur, die aus Kaufhäusern und Ergänzungsbetrieben, wie dem hochspezialisierten Einzelhandel, auf der einen Seite, und aus privaten und öffentlichen Verwaltungsbetrieben auf der anderen Seite besteht. Damit verbunden ist eine Verdrängung einer Reihe von traditionell in der Innenstadt angesiedelter Typen von Betrieben (Einzelhandel, Großhandel und Handwerk), die sowohl aufgrund der Schwierigkeiten, die sich der Abwicklung ihres Kommunikationsvolumens entgegenstellen, wie auch aufgrund der Probleme bei dem Versuch der Flächenausweitung (Bodenpreise!) trotz der noch vorhandenen Vorteile von City-Standorten auf neue Standorte in den Randgebieten der Städte hin orientieren.

In engem Zusammenhang mit diesen Veränderungen stehen die Entwicklungen auf dem Wohnungssektor - ja sie sind teilweise eine der ausschlaggebenden Bedingungen für diese Entwicklung der Zentren. Große Wohnsiedlungen, die zur Aufnahme des ständig in die Städte fließenden Bevölkerungsstromes notwendig waren, entstanden - bedingt durch die steigenden Bodenpreise, durch betriebliche Expansionen, Bodenspekulation usw. - weitgehend in den Randlagen der Städte; - nur so war - bei den hohen Baupreisen - eine angemessene Verzinsung des Kapitals zu erreichen. Hohe Verkehrsinvestitionen waren die Folge, damit auch von diesen neuen Standorten aus die Zugänglichkeit der City, wie auch der Industrie- und Gewerbegebiete erreicht werden konnte.

Insgesamt zeigt sich, daß die traditionellen Ordnungsvorstellungen von Stadtstrukturen, die sich vom mono-zentralistischen zum hierarchisch-zentralistischen Konzept gewandelt haben, in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten durch die Reduktion der direkten, physischen Kommunikationsvolumina zugunsten der Tele-Kommunikation, stabilisiert wurden.

5. 3. Zusammenfassung

Die Analyse des vorliegenden Untersuchungsmaterials über die vier ausgewählten Fälle planerischen Vorgehens im Bereich der Stadtentwicklung sowie die im voranstehenden Abschnitt vorgetragenen - über das unmittelbare Untersuchungsmaterial hinausgehenden - Überlegungen zur Herkunft und Aufrechterhaltung des hierarchisch-zentralistischen Konzepts unterstützen die These, daß Stadtplanungsmaßnahmen als Interventionen in Kommunikationsprozesse aufzufassen sind. Zum Teil unterscheiden sich zwar die Planungsmodelle und Vorgehensweisen, sowie die verwandten Instrumente, jedoch sind die planerischen Konzeptionen - hier gefaßt als Zielvorstellungen von der räumlichen Verteilung der Kommunikationsteilnehmer und der notwendigen Erschließungssystem - weitgehend ähnlich.

Dabei ist evident, daß eine differenziertere historische Analyse, für die das vorhandene Material bei weitem nicht ausreicht, sicher eine Vielzahl von Variationen im Ablauf der Entwicklung verschiedener Städte in den einzelnen Gesellschaften aufzeigen würde. Es kam jedoch im vorigen Abschnitt in erster Linie darauf an, einen Versuch zur Interpretation der doch erstaunlichen Tatsache zu liefern, daß trotz scheinbar recht unterschiedlicher Ausgangsbedingungen der Stadtplanung in den vier untersuchten Fällen, inhaltlich sehr ähnliche bzw. gleiche Konzepte für die zukünftige Struktur und Erschließung der Städte von den Planungsinstitutionen vertreten werden.

In besonderer Weise gilt die Ähnlichkeit oder Gleichheit der Planungen für die Funktionen der Innenstadtbereiche und ihre Erschließung. Das dabei durchgehend vertretene Konzept wurde als hierarchisch-zentralistisch bezeichnet. Es geht von der Vorstellung aus, daß ein dominierendes Zentrum, ein Ort höchster Zugänglichkeit von allen Teilen des Stadtgebietes her, geschaffen bzw. erhalten werden muß, in dem die wichtigsten betrieblichen und öffentlichen Funktionen für die gesamte Stadt - zumindest im Dienstleistungsbereich - konzentriert sind. Neben diesem Hauptzentrum sollen Nebenzentren Entlastungsfunktionen übernehmen; sie dürfen aber nie eine direkte Konkurrenz für das Hauptzentrum darstellen.

Wir haben in dem Exkurs versucht, einige Gründe aufzuzeigen, die zu dieser Konzeption geführt haben. Diese Gründe liegen schwerpunktmäßig vor allem im

Bereich der Entwicklung und Anwendung spezifischer Kommunikationstechnologien; gleichsam als Fixierung einzelner Lösungen des Kommunikationsproblems sind sowohl die Planungsinstitutionen als auch die Betriebe bestrebt, auf dem Wege der Anpassung und Intervention die in der Vergangenheit entwickelten Verteilungen und Standortkonfigurationen zu bewahren und funktionsfähig zu erhalten.

Damit wird Stadtplanung zwangsläufig zu einem konservativen Element und zwar deshalb, weil es ihr schlechthin unmöglich ist, Verhaltensweisen durchzusetzen, die traditionell erfolgreiche und damit weitgehend institutionalisierte Standortstrukturen und Kommunikationsverfahren ersetzen. Die Konsequenz ist, daß Stadtplanung Lösungen präsentiert, die zwar in der Vergangenheit erfolgreich waren, die es aber nicht zwangsläufig auch in der Zukunft sein werden. Als Folge werden mit hohem Aufwand Interventionen unternommen, die dann jeweils doch nur für kurze Zeit die anstehenden Probleme zu beseitigen vermögen. Diese Art von Stadtplanung ist aufgrund ihrer Struktur und ihrer gegenwärtigen Funktion als eine Institution des "crisis management" anzusehen.

Es stellt sich die Frage, wie lange ein derartiges Verhalten überhaupt noch möglich ist, wenn man die gegenwärtig schon sich abzeichnenden Veränderungen in den Kommunikationstechnologien bedenkt. So könnten z.B. die Versuche der elektronischen Industrie, sich durch technologische Entwicklungen, insbesondere auf dem Sektor der Tele-Kommunikation, zusätzliche Absatzchancen im Bereich der gesellschaftlichen Kommunikation zu verschaffen, ähnlich weitreichende Wirkungen auf die räumlichen Strukturen der Städte haben, wie sie die Einführung des Kraftfahrzeugs als wichtigstes Kommunikationsmittel in den 20er Jahren dieses Jahrhunderts hatte.

Werden - unter diesem Aspekt - Stadtzentren in der gegenwärtig propagierten Form und mit den heute dafür vorgesehenen Funktionen und Erschließungssystemen überhaupt noch Zukunft haben? Stellen die gegenwärtig durchgesetzten Lösungen der räumlichen Verteilung und Erschließung angesichts der hohen von der Öffentlichkeit zu tragenden Kosten, die die weitere Durchsetzung des hierarchisch-zentralistischen Konzepts verursacht, wirklich die beste Alternative für die räumlich-kommunikative Entwicklung der Städte dar? Wäre es nicht notwendig, Alternativen zu entwickeln, die es erlauben würden, einen größeren Teil der gesamten öffentlichen Mittel zur

Finanzierung dringend notwendiger öffentlicher Einrichtungen einzusetzen und nicht weiter für die Verkehrserschließung, insbesondere der Stadtzentren, aufwenden zu müssen?

In dem vorliegenden Material wurden derartige alternative Lösungen nicht entwickelt, ja nicht einmal als Aufgabe formuliert. Die gesellschaftliche Realität ist offensichtlich noch zu selbstverständlich, als daß Überlegungen, die über traditionelle Konzepte hinausführen, überhaupt angestellt werden. Somit zeichnet sich ab, daß Stadtplanung auch weiterhin - trotz längerfristiger Perspektiven, Ausweitung ihres Instrumentariums und ihres räumlichen Bezugsrahmens - primär auf die Funktion des "crisis management" beschränkt bleibt.

Teil B: Monographien

- I Detroit
- II Stockholm
- III Chicago
- IV Paris

I. Der Stadtentwicklungsplan von Detroit

1. Einführung

Der "General Development Plan" (GDP) von 1966 stellt eine überarbeitete und ergänzte Form des "Master Plan" von 1946-48 dar¹⁾; er wurde aufgestellt, um der Notwendigkeit langfristiger Planung und den wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen seit 1948 gerecht zu werden. Er gibt nur allgemeine Richtlinien für die Entwicklungspolitik der Stadt an und ist daher so unspezifiziert abgefasst, dass er ständig an neue Veränderungen leicht angepasst werden kann; er soll jährlich überarbeitet und in zunehmendem Mass aufgrund von Ergebnissen einzelner Untersuchungen konkretisiert werden.

Der explizierte Zweck des Plans ist es, die physische Umgebung der Gemeinde zu verbessern, das öffentliche Interesse zu fördern bzw. gruppenspezifische Interessen zu integrieren, langfristige Betrachtungen in den täglichen Entscheidungsprozess einzuführen und eine politische und technische Koordination der stadtentwicklungsrelevanten Kenntnisse herbeizuführen.

Im folgenden wird versucht, die Determinanten, Ziele und Annahmen des GDP zu beschreiben, und zwar erst in allgemeiner Form und dann spezifiziert für die Sektoren Wohnen, Industrie, Handel, Erholung, Erziehung, Institutionen und Verkehr.

2. Determinanten des Planes

Als dem Plan vorgegebene Grössen gelten erst einmal Daten über die Bevölkerungsanzahl, die Anzahl der Arbeitskräfte pro Fläche, die durchschnittliche Haushaltsgrösse pro Familie und die Anzahl der Wohneinheiten pro Wohngebiet, jeweils prognostiziert für das Jahr 1990. Dazu wurden Diagramme aufgestellt über die prozentuale Verteilung der

1) Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf diese beiden Pläne, vor allem auf den GDP von 1966. Auf einzelne Zitate bzw. Seitenangaben wurde dabei verzichtet. Siehe General Development Plan (Draft Revision to Master Plan), Comprehensive Planning Division, City Plan Commission Staff, Detroit, Sept. 1966.

Haushalte auf bestimmte Wohnungstypen und die prozentuale Verteilung aller sieben Sektoren auf die vorhandene Fläche. Weiterhin sind Determinanten berücksichtigt, wie sie durch die natürliche Lage von Detroit am Detroit River und am Rouge River gegeben sind, die einen Einfluss auf die räumliche Lage der Industrie, der Hafenanlagen und Parks haben können; weitere topographische Besonderheiten werden nicht angegeben.

Weitere Bestimmungsfaktoren sind das Eisenbahnnetz und das Strassennetz. Dieses Verkehrsnetz wird als Skelett für Industriestandorte angesehen, die beibehalten und nur eventuell erweitert werden sollen. Zum Teil wird die bestehende Stadtstruktur als Ausgangspunkt verwendet, z.B. die Lage des Hauptgeschäftsviertels, wobei aber nicht nachvollziehbar bzw. kontrollierbar ist, welche Teile beibehalten und von welchen in der vorliegenden Stufe der Konkretion abstrahiert werden soll. Es werden auch keine Angaben darüber gemacht, wie von der bestehenden Struktur zur geplanten übergegangen werden kann, welche Möglichkeiten es dafür gibt, welche Mittel dazu verwendet werden könnten und mit welchen Zeitintervallen man zu rechnen hätte.

Schliesslich werden noch politische Grenzen und die Auswirkungen von gesetzlichen Verordnungen als Determinanten des Plans berücksichtigt; jedoch spezifische Angaben über die Grenzen und Möglichkeiten der Stadtplanung bzw. der damit beauftragten Institutionen fehlen.

3. Ziele und Annahmen des GDP

Das übergeordnete Ziel des Plans wird als folgendes angegeben: "to bring about a balanced physical environment that provides the environment for a reasonable satisfaction of the needs of man in a group and as an individual"¹⁾. Dabei wird von einer sozialpsychologischen Kategorisierung der menschlichen Grundbedürfnisse ausgegangen; dabei wird allerdings übersehen, dass es keine a priori vorgegebenen Grundbedürfnisse gibt; sie können erst durch ihre gesellschaftliche Vermitteltheit (z.B. durch die Produktions- und Eigentumsverhältnisse) in

1) (GDP, Chapter IV, pg. 9-6-66, Sept. 1966)

ihrer spezifischen Form abgeleitet werden. Dabei wäre der Zusammenhang mit spezifischen Interessen dieser Gesellschaft und deren Durchsetzbarkeit aufzuzeigen.

Es wird im Plan weiter angenommen, dass die Befriedigung dieser Grundbedürfnisse entscheidend von der jeweiligen Ausprägung der räumlichen Strukturen beeinflusst werden kann. Als die wichtigsten menschlichen Grundbedürfnisse werden solche physiologischer Art und solche nach Sicherheit angegeben; weitere Bedürfnisse sind die nach Zugehörigkeit, Status, Kreativität und Selbstverwirklichung. Hierbei ist es sehr fraglich, ob nicht mögliche Auswirkungen räumlicher Strukturen in ihrer Bedeutung für soziale Prozesse hypostasiert werden, zumal die unter den bestehenden Bedingungen mögliche Variationsbreite eingreifender oder restriktiver Massnahmen nicht als beliebig angesehen werden kann.

Soziales Ziel ist die Integration aller Bestrebungen, Rechtsansprüche und Privilegien der Individuen mit denen der Gemeinde bei maximaler Wahlmöglichkeit aller. Die produktivste Nutzung der vorhandenen öffentlichen und privaten Ressourcen wird als wirtschaftliches Ziel genannt. Als ästhetisches Ziel wird die Entwicklung einer "schönen" Stadt durch ein Gleichgewicht zwischen Einheit und Verschiedenartigkeit der ästhetischen Elemente angegeben. Dabei bleibt sowohl unklar, was unter einer "schönen" Stadt verstanden werden soll, als auch, was die ästhetischen Elemente inhaltlich bedeuten können. Erst vermittelt durch eine inhaltliche Bestimmung könnte nachgeprüft werden, inwieweit diese ästhetischen Kriterien den Erwartungen der Bevölkerung in bezug auf spezifische Raumerfahrungen entsprechen.

Weitere Annahmen, von denen der Plan ausgeht, sind das Ausbleiben einer langandauernden wirtschaftlichen Rezession, von Netto-Abwanderungen, von wesentlichen Änderungen der bestehenden Stadtgrenzen und von politischen Konflikten auf nationaler oder internationaler Ebene.

Im folgenden sollen die spezifizierten Ziele, Annahmen und Definitionen für die sieben einzelnen Sektoren dargestellt werden:

3.1. Wohnen

Die Wohngebiete sollen vor übermäßigem Durchgangsverkehr und vor "unangenehmer" Nutzung bewahrt werden. Bei der Beziehung zu den anderen Sektoren entscheidet das Kriterium der "Maximierung der sozialen Wohlfahrt". Dieses Kriterium wird wieder nur formal angegeben und nicht inhaltlich bestimmt. Die Verschiedenartigkeit der Haustypen und ihrer Dichte soll nach den Wünschen der Bevölkerung ausgerichtet werden. Durch hohe "physische und ästhetische Standards" soll eine "Identifikation" der Bevölkerung mit ihrer Umgebung ermöglicht werden. Hierbei ist äusserst fraglich, inwieweit eine bestimmte räumliche Gestaltung der Umgebung die Funktion der Identifikation übernehmen kann bzw. ob nicht andere Faktoren dafür sehr viel entscheidender sein können.

Grundlegendes Ziel ist die Ermöglichung von "sicheren" und "hygienischen" Wohngelegenheiten bei "genügender" Versorgung mit den notwendigen Leistungen. Dabei geht der Plan von folgenden Annahmen aus: aufgrund verschiedener Massnahmen, wie z.B. die Angleichung der Versorgung und Steuerbelastung in Vororten an die der städtischen Gebiete, wird die Abwanderung aus innerstädtischen Wohngebieten abnehmen; dabei wird der Anteil an Mehrfamilienhäusern aufgrund des Raum Mangels zunehmen. Die Anzahl der für 1990 prognostizierten Wohnungseinheiten wird prozentual auf Apartmenthäuser, Reihen- bzw. Mehrfamilienhäuser und Einfamilienhäuser verteilt, wobei der Brutto- und Nettowohnflächenbedarf und die jeweilige Dichte angegeben wird; die Optimalität dieser Daten misst sich an der vergangenen und gegenwärtigen Struktur, die als grundsätzlich akzeptabel betrachtet wird; damit schränkt sie die möglichen Veränderungen auf ein Mindestmass ein bzw. reproduziert bereits Vorhandenes.

Als Standortkriterien für Wohngebiete werden bestimmte räumliche Verteilungen anderer Funktionen angegeben; z.B. sollte in Gebieten mit Ein- oder Mehrfamilienhäusern zumindest eine Grundschule erreichbar sein, ohne dass es dafür notwendig wäre, eine Hauptstrasse zu überqueren. Weitere Kriterien sind die Nähe zu Einkaufszentren, zu Kranken-

häusern, zu kulturellen Zentren und solchen mit Ausbildungsfunktionen, die Erreichbarkeit von Schnellverbindungspunkten und die Lage zu Park- und Erholungsmöglichkeiten. Die Erreichbarkeit bestimmter Arbeitsstätten wird nicht als Standortkriterium für Wohnungen bzw. Häuser, sondern erst als Kriterium für bestimmte Industriestandorte genannt. Für die verschiedenen Wohnungstypen sollte jeweils eine bestimmte Anzahl dieser Kriterien erfüllt sein.

3.2. Industrie

Ziel bei der Verteilung der Industriestandorte ist die Minimierung der Wege zwischen Wohnort und Arbeitsplatz sowie die anderer "social costs". Dabei sollen die Konflikte, die durch Sekundäreffekte der Industrie, wie Lärm, Luft- und Wasserverschmutzung entstehen, so klein wie möglich gehalten werden. Die Leistungen der Industrie i.e. die Erstellung von Werten, Gütern und Dienstleistungen, Wachstumimpulsen und die Beschäftigung von Arbeitnehmern sollen maximal ausgenutzt werden. Das bedeutet die Notwendigkeit der Herstellung guter Verkehrsverbindungen und Transportmöglichkeiten, den Aufbau einer stabilen Wirtschaft durch eine bestimmte Zusammensetzung der Industriezweige und der Arbeitskräftestruktur und eine Beachtung der Stellung der städtischen Industrie auf dem regionalen Absatz- und Arbeitsmarkt.

Die Annahmen bzgl. des industriellen Sektors basieren auf der Zunahme des technischen Fortschritts bei einer Abnahme der Intensität der industriellen Entwicklung. Obwohl der Bedarf an Industriebeschäftigten innerhalb der Stadt kaum zunehmen wird, soll der Flächenbedarf der Industrie (ca. 40% der bebauten Fläche 1990) bis auf das Zweifache der jetzt genutzten Fläche steigen. Aufgrund der zum Zentrum hin zunehmenden Intensität der Industrie (nach Beschäftigungsziffern, bebauter Fläche und Anteil der Strassen an der Bruttofläche) werden verschiedene "Intensitätszonen" definiert, um den Charakter der zentralen Standorte festzuhalten. Zentralität von Standorten wird dabei mit Intensität identifiziert, die sich an der vorhandenen Struktur orientiert. Dabei wird der spezifisch historische Charakter

der Existenz zentraler Standorte überhaupt, die an den jeweiligen Stand der Technik, im besonderen an den der Verkehrs- und Kommunikationstechnik, gebunden ist, völlig übersehen. Die Möglichkeit einer qualitativ anders ausgerichteten Standortverteilung, als sie heute realisiert ist, wird nicht gesehen; vielmehr wird eine Verteilung der Industriestandorte perpetuiert, die dann zumindest in Widerspruch zu dem sich verändernden Bedarf an Zugänglichkeit geraten muss.

Für die einzelnen Industriezweige werden spezielle Standortkriterien angegeben: Industriell genützte Hafengebiete müssen an den Flussläufen des Detroit und Rouge River liegen mit Anschluss an Schienenverkehr und Schnellstrassen; die Lage der Versorgungsbetriebe ist an den bestehenden Möglichkeiten orientiert, wobei eine Mindestgrösse von 5 acre vorgegeben ist. Die Verteilungsindustrie ist an die Lage des regionalen Verkehrsnetzes gebunden (z.B. Eisenbahn- bzw. Schnellstrassenverbindung). Auch für die "allgemeine Industrie" wird nur das Verkehrsnetz als Standortkriterium angegeben. Für die Vergrößerung des industriellen Flächenbedarfs ist nur die Erweiterung bestehender Standorte und die Nutzung unterbewerteter Gebiete vorgesehen. Gesamte oder partielle Standortverlagerung bzw. Standortneugründung wird nicht als mögliche Veränderung der bestehenden Standortverteilung mit einbezogen.

3.3. Handel

Auch dieser Sektor soll seine Beiträge an Stadt und Region maximieren, wobei ein Gleichgewicht zwischen sozialen Bedürfnissen und den wirtschaftlichen Beiträgen angestrebt wird. Konfliktmöglichkeiten aufgrund des Flächenbedarfs anderer Sektoren sollen vermieden werden. Die Erneuerung veralteter Handelsgebiete (öffentliche und private) soll unterstützt werden. Die Verteilung der einzelnen Handelsgeschäfte soll nicht von der Einkommensverteilung in bestimmten Gebieten ausgehen (obwohl sie den Bedarf mitbestimmt), sondern von der Anzahl der Bevölkerung und "vernünftigen" Wegzeiten.

Auch hier gehen die Zielvorstellungen kaum auf die konkreten Bedürfnisse und Besonderheiten des Sektors Handel ein; eine eindeutige Übersetzung in räumliche Strukturen wird dadurch verhindert. Die Annahmen des Plans sind allerdings konkreter beschreibbar: es wird von einer tendenziellen Gruppierung und Spezialisierung von Einzelhandelsgeschäften ausgegangen, die zur Bildung von verschiedenen grossen Einzelhandelszentren führt. Einzelhandel, Grosshandel und der Dienstleistungssektor benötigen zusammen 35-45 % der vorhandenen Arbeitskräfte; der Flächenbedarf wird ausser des zunehmenden Bedarfs für Parkmöglichkeiten in etwa konstant bleiben. Für den Dienstleistungssektor wird eine Tendenz zu einem Nachfrageüberhang an Strassenfronten angenommen, dem aber nur zum Teil entsprochen werden soll.

Als Standortkriterien werden die Anzahl der Bevölkerung im Einzugsbereich, die Verkehrslage, die Nähe zu anderen Geschäften, die Lage zu Wohngebieten, die Grösse, die Zugänglichkeit und die Lage als Arbeitsplatz angegeben. Bei der Standortbestimmung sind eindeutige Prioritäten angegeben: zuerst ist die Lage zentraler Einzelhandelsgeschäfte, dann die des Hauptgeschäftsviertels, anschliessend die spezieller Geschäftsviertel zu bestimmen; die Prioritäten bei der Standortfestsetzung der übrigen Einzelhandelsgeschäfte folgen der Zentralität und der Grösse des Einzugsbereichs. Auch hier wird wieder der spezifisch historische Charakter bestimmter Verteilungen nach Zentralitätsgraden überschen.

3.4. Erholung

Ziel ist es, Erholungsmöglichkeiten für alle Stadtbewohner bei gleicher Zugänglichkeit zu schaffen, und zwar für jede Jahreszeit und für alle Altersgruppen, wobei die spezifische Bevölkerungsstruktur berücksichtigt werden soll. Zur umliegenden Flächennutzung sollten sie eine Ergänzung der Funktionen darstellen, z.B. durch Verbindung mit Schulanlagen. Wenn möglich, sollte eine Koordination mit regionalen und privaten Erholungsmöglichkeiten vorgenommen werden. Die sich wandelnden Einstellungen und Bedürfnisse gegenüber Freizeit sollten berücksichtigt werden.

Trotzdem wird angenommen, dass sich die Nutzung der Erholungsmöglichkeiten bis 1990 wenig ändert. Der dafür benötigte Flächenbedarf wurde nach dem Prozentsatz der Bevölkerung, die sie in Anspruch nehmen, nach der Alterszusammensetzung, nach der Art der "gewünschten" Freizeitbeschäftigung, nach der Entfernung, die zu ihrer Erreichung überwunden werden muss, und nach der Grösse der zu erwartenden Gesamtbevölkerung geschätzt; unterstellt wird dabei, dass diese die entscheidenden Faktoren für die Bestimmung des Flächenbedarfs seien.

Für die Standortbestimmung werden die Erholungsmöglichkeiten in Parks einerseits und sekundäre Möglichkeiten (Plätze, Friedhöfe, Grünflächen, Landschafts- und Grüngürtel) unterteilt. Die Lage der Parks bestimmen der Zugang zu Verkehrsverbindungen, die Lage geografischer oder kultureller Charakteristika, der Umkreis des Einzugsbereichs und die Lage von Wohngebieten. Plätze sollen Zentren von dichtem Fusswegverkehr bilden. Friedhöfe sollen auf billigen, offenen Flächen der Peripherie der Stadt, bei Zugang zu zumindest lokalen Verkehrswegen gelegen sein; ihre Funktion als Erholungsmöglichkeit kann allerdings nur aufgrund ideologischer Faktoren erklärbar und damit noch vollziehbar gemacht werden. Grünflächen sollen nah beieinander stehende Gebäude trennen; Grüngürtel werden als Übergangszonen zwischen Gebiete verschiedener Nutzung geplant. Landschaftsgürtel sollen Parks, andere Erholungsmöglichkeiten, kulturelle Zentren, historisch geprägte Gebiete oder Gebiete mit besonderen Aussichtsmöglichkeiten verbinden.

3.5. Erziehung

Der Plan bezieht sich auf Standort und Flächenbedarf und strebt gleiche Chancen für jeden, "seine Fähigkeiten zu entwickeln", Programme für alle Altersstufen (entsprechend dem amerikanischen Schulsystem), eine Koordination mit den Erholungsmöglichkeiten und eine Beziehung der Schulen nach Lage und Kapazität zu den Wohngebieten an. Aufgrund der verschiedenen Abstraktionsstufen dieser Ziele kann eine Übersetzung in räumliche Verteilungen auch nur verschieden gut gelingen; z.B. lässt sich die Durchsetzung von Chancen-

gleichheit kaum aufgrund der Lage und Grösse einer Schule erbringen. Eine mögliche Auswirkung veränderter Erziehungsmethoden auf die Kapazität und Ausstattung der Schulen wird nicht in Betracht gezogen.

Als Kriterien für den Standort von Erziehungseinrichtungen werden folgende Faktoren genannt: die Lage sollte so gewählt werden, dass unangenehme Auswirkungen von Verkehr, Geräusch und Geruch vermieden werden und eine gute Zugänglichkeit für die zugehörige Schulgemeinde gewährleistet wird; die Verteilung bezieht sich damit auf die Verteilung der Wohnungsmöglichkeiten. Mögliche Veränderungen der Zugänglichkeit aufgrund veränderter Kommunikationstechniken bleiben wieder unberücksichtigt.

3.6. Institutionen

Im Plan werden die von der Stadt und ihrer Region benötigten Flächen für öffentliche Institutionen, wie Universitäten, Friedhöfe, Krankenhäuser, kulturelle Funktionen, öffentliche Dienstleistungen etc., in ihrer Grösse und Verteilung angegeben. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass die bestehenden und gegenwärtig geplanten Institutionen ausreichen werden. Nur bei den lokalen Institutionen wird eine Grössenrelation von 1 acre pro 1000 Personen der Bevölkerung genannt. Gesonderte Standortkriterien werden nicht angegeben, da man sich auf die vorhandene Verteilung bezieht.

3.7. Verkehr

Aufgrund einer Klassifikation der Verkehrswege (Schnellstrassen, Verbindungsstrassen für Industrie, Handel und Erholung und für lokale Nutzung) wird eine Strukturierung dieser Verkehrswege entsprechend der anliegenden Flächennutzung und der damit notwendigen Kapazität geplant. Dabei soll der Durchgangsverkehr möglichst von Wohngebieten und Strassen zur lokalen Nutzung getrennt bleiben.

Die funktionsspezifische Aufteilung der Verkehrswege erlaubt eine Trennung der Verkehrsarten zur Vermeidung von Stauungen und zur Gewährleistung ausreichender Sicherheit für die verschiedenen Verkehrsarten. Eine Änderung der

Verkehrsarten bis 1990 wird nicht angenommen, was aufgrund technologischer Entwicklungen als nicht sehr realistisch erscheint; von den möglichen Verkehrsarten werden nur oberirdische in Betracht gezogen.

3.8. Tabellen

Im Anschluss an die sektoriellen Beschreibungen werden detaillierte Tabellen und Karten über die Flächennutzung, die Anzahl und den Flächenbedarf einzelner Wohnungstypen, die Verteilung der Fläche auf Industriezweige und Beschäftigtenzahlen, die Anzahl der Einzelhandelsgeschäfte und ihr Flächenbedarf nach einer zentrumsorientierten Hierarchie von kommerziellen Funktionen und die Anzahl und der Flächenbedarf der Erholungs- und Erziehungsmöglichkeiten angegeben. Auch hier fehlt der notwendige Vergleich mit den bestehenden Stadtstrukturen; dadurch wird es unmöglich, die im Plan anvisierten Verteilungen bzgl. ihrer Veränderungen einzuschätzen oder zumindest sie abzulesen; der Realitätsbezug der Planungen bleibt unklar.

3.9. Zur Methode

Zur Gewinnung der durchschnittlichen Masstäbe für den empfohlenen Flächenbedarf wird ein stufenweises Vorgehen vorgeschlagen: zuerst muss das Gebiet geographisch bestimmt werden, wobei Verkehrswege, natürliche oder künstliche Barrieren und politische Grenzen als Abgrenzungslinien dienen können. Anschliessend muss die vorhandene Fläche auf die verschiedenen Sektoren aufgeteilt werden. Nach der Aufteilung des Gebietes durch die notwendigen Verkehrswege können die verschiedenen Sektoren einer bestimmten Fläche zugewiesen werden, wobei der Verteilung der Flächen auf die Industriezweige Priorität zugemessen wird.

Inwieweit dieses Vorgehen bei der Erstellung des Plans selbst schon angewandt wurde oder nur zur prozessualen Überprüfung und Veränderung des Plans benutzt werden soll, wird nicht expliziert. Auf die Notwendigkeit empirischer Analysen zur Bestimmung der Datenlage wird hingewiesen;

Ergebnisse solcher Analysen werden aber nicht genannt, was auf den programmatischen Charakter der methodischen Aussagen hinweist.

4. Zur Relevanz des GDP

Durch die Gegenüberstellung unserer Erwartungen und Fragestellungen an Planungskonzepte überhaupt und der Informationen, die der GDP von Detroit liefert, wird die Problematik der Relevanz des GDP für unsere Studie offensichtlich. Einerseits ist der GDP viel zu allgemein und undifferenziert abgefasst, andererseits bringt er keine neuen Antworten auf unsere spezifischen Fragestellungen bzgl. der Zentralität bestimmter Funktionen und der jeweiligen Standortkriterien. Schliesslich wird das Problem der Durchsetzbarkeit der Planungsmassnahmen überhaupt nicht behandelt.

5. Nachtrag:

Stadterneuerungsprogramme (Stand 1966) (Detroit Community Renewal Program)

Die Stadterneuerungsprogramme beziehen sich grundsätzlich nicht auf die Erarbeitung und Durchführung von Konzepten unter dem Blickwinkel der Entwicklung der gesamten Stadt Detroit, sondern stellen nur Einzelprojekte dar, die in bestimmten kleineren Gebieten der Stadt vorgenommen werden. Damit können sie für unsere Fragestellungen nur von sekundärem Interesse sein.

Aufgabe dieser Einzelprojekte ist es, Slumgebiete bzw. unterentwickelte Gebiete zu identifizieren, die Art und den Grad der mangelnden Entwicklung bzw. die anstehenden Probleme festzustellen, die Finanzen und andere Quellen, die zur Stadterneuerung notwendig sind, zu ermitteln, und schliesslich einzelne Projekte zu formulieren, in denen eine bestimmte Vorgehensweise geplant wird. Als vornehmliche Problembereiche werden Arbeitslosigkeit, Analphabetentum, Slumgebiete und Armut genannt.

In den Planungsberichten werden für die verschiedenen Sektoren die Einzelprojekte, die geplant und teilweise schon durchgeführt worden sind, aufgezählt; dabei werden Kosten, Flächenangaben, Angaben ihrer Nutzung, Anzahl der Bewohner mit Höhe des Durchschnittseinkommens genannt. Hauptsächlich werden zwei Gebiete davon betroffen: Wohnungsgebiete und das zentrale Geschäftsviertel von Detroit.

- o Für die Wohnungsgebiete werden ausser den verschiedenen Arten von Wohnungsmöglichkeiten Einkaufszentren, Parks, Schulen und andere Ausbildungsmöglichkeiten und Raum für öffentliche Institutionen geplant.
- o Das zentrale Geschäftsviertel soll durch eine differenzierte Art der Nutzung durch Büros, Geschäfte, Hotels, Restaurants, Theater, Galerien, Erholungsmöglichkeiten, Handelsunternehmungen, Parkmöglichkeiten und durch öffentliche Institutionen (Universität, Krankenhäuser, Gefängnis) gekennzeichnet sein. In industriell genutzten Ge-

bieten wird darauf geachtet, dass genügend Parks und Grünflächen die einzelnen Gebäude trennen. Die Gebiete, die von Institutionen genutzt werden, sollen generell ausgeweitet werden.

Bei allen bisher genannten Projekten wurde die Projektplanung und -durchführung gänzlich von der Stadt und dem Staat finanziert. Weitgehend wurde die vorhandene Baustruktur abgerissen und völlig neu bebaut, was einen erheblichen finanziellen Aufwand bedeutete.

Vor allem in Wohnungsgebieten, deren Gebäudebestand und Infrastrukturausbau nur verbessert werden musste, wurde eine teilweise Finanzierung und Anleitung von der öffentlichen Hand vorgenommen, teilweise wurde sie auch privat geleistet. Bestimmte Projektgebiete bekamen dafür einen städtischen Beamten als Projektleiter, dessen Aufgabe es war, Verbesserungsmöglichkeiten ausfindig zu machen und auch lokale und private Initiative für die Durchführung zu gewinnen. Zusätzlich wurden noch Institutionen geschaffen, deren Aufgabe es ist, sanitäre Anlagen, Müllabfuhr und die Einhaltung von Sicherheitsvorschriften (Bauvorschriften, Feuersicherung) zu überwachen, um strukturelle Bedingungen für Gesundheit und Sicherheit zu schaffen.

Die Relevanz dieser Einzelprojekte für unsere Studie ist relativ gering, zumal auch hier die Tendenz - wie im GDP - besteht, vorhandene Strukturen und Verteilungen zu perpetuieren (wie im zentralen Geschäftsviertel) und damit wenig zu neuen Planungskonzepten beizutragen hat.

II. Stadt- und Regionalplanung in Stockholm

1. Einleitung

1.1. Probleme der Planung

Die Probleme, die die Stadt- und Regionalplanung in Stockholm zu lösen versucht, ergeben sich einerseits aus den natürlichen Bedingungen der Stadt und ihrer Umgebung und andererseits aus den demographischen und wirtschaftlichen Veränderungen hauptsächlich seit dem Beginn der Industrialisierung bzw. den Auswirkungen des Industrialisierungsprozesses unter privat-wirtschaftlicher Organisation von Wirtschaft und Gesellschaft.

1.2. Natürliche Lage von Stockholm¹⁾

Stockholm ist an der Mündung des Mälarsees in das Baltische Meer gelegen; im Osten ist ein zerklüftetes Inselgebiet vorgelagert; eine Ausdehnung der Stadt ist deshalb nur nach Norden, Süden und Westen möglich; die Grundfläche der Stadt ist durch viele Flussläufe aufgliedert. Die Innenstadt besteht deshalb aus drei getrennten Teilen, dem nördlichen, dem südlichen und der dazwischen liegenden Insel, auf der der frühere Königspalast liegt; im Osten davon befindet sich der Hafen. Diese geographischen und topographischen Bedingungen stellen erhebliche Hindernisse für die planerische Gestaltung der Fläche bzw. des Raumes dar.

1.3. Historische Entwicklung²⁾

Stockholm wurde vor ca. 700 Jahren gegründet; neben der Funktion als regionaler Markttort (Absatzmarktfunktion) hatte Stockholm eine überregionale Funktion als Regierungssitz und damit eine nationale Bedeutung als Standort für Königtum, Adel und Bürgertum. Der Prozess der Industrialisierung setzte mit der zweiten Hälfte des

1) Planning Commission of the City of Stockholm, Stockholm Regional and City Planning, Stockholm 1964, S. 9 ff., im folgenden notiert als "city planning".

2) Stockholm Regional and City Planning a.a.O., S. 10

19. Jahrhunderts ein; aufgrund der natürlichen Lage (Schifffahrt) wurde die Stadt neben ihrer Funktion als Regierungssitz von Bedeutung als Industriestandort (Arbeitsmarktfunktion); damit setzte der Verstädterungsprozess ein.

1.4. Stadtplanung bis zum 2. Weltkrieg¹⁾

Die ersten Ansätze von Stadtplanung als staatlich-initiiertes Aktivität bezogen sich nicht auf die akuten Wohnungsprobleme, die sich aus dem Bevölkerungsanstieg ergaben, sondern auf die Gestaltung des Innenstadtbereichs; aufgrund der veränderten Verkehrsarten und des vergrößerten Verkehrsaufkommens in der Innenstadt sollte zuerst das Strassennetz verändert werden. 1911 wurde eine breite Strasse in Ost-West-Richtung durch die Innenstadt gebaut ("Kungsgatan"). Um 1930 hatte sich schon der nördliche Teil der Innenstadt ("Nedre Norrmalm") als hauptsächlich Standort für Geschäfte und Verwaltungen herausgebildet. Bis zum 2. Weltkrieg befasste sich die öffentliche Stadtverwaltung hauptsächlich mit Verkehrsproblemen der Innenstadt²⁾. Aufgrund mehrerer Ausschreibungen an Architekten wurde 1945 das Strassennetz der Innenstadt festgelegt (Verbreiterung der Nord-Süd- und West-Ost-Achsen mit der Schaffung eines Platzes im Schnittpunkt als Mittelpunkt der Innenstadt).

1.5. Planung nach dem 2. Weltkrieg

Seit Ende des 2. Weltkrieges setzte eine allgemeine Beschleunigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ein, die der ausschlaggebende Faktor war für eine Aktualisierung der damit verbundenen Problematik grosstädtischer Zentren. (Im Vergleich zu der Entwicklung von Grosstädten in der BRD sei angemerkt, dass in Stockholm Probleme des Wiederaufbaus aufgrund von Zerstörungen im Krieg keine Rolle spielten). Folgende Entwicklungstendenzen sozioökonomischer Bedingungen der grosstädtischen Situation

1) Stockholm Regional and City Planning a.a.O., S. 12 ff.
 2) Stockholm Regional and City Planning a.a.O., S. 62.

in Stockholm waren Ursache für die Probleme, die mit planerischen Instrumenten und Methoden angegangen werden sollten:

- o Bevölkerungsentwicklung:¹⁾ Die Bevölkerungszahl in der Region Stockholm verdreifachte sich ungefähr von 1900 bis 1960; diese Zuwachsrate entstand einerseits durch Zuzug aus anderen Teilen des Landes und andererseits durch natürliches Bevölkerungswachstum in der Region Stockholm ausserhalb der Stadt; die Nettoreproduktionsrate in der Stadt Stockholm selbst war mit wenigen Ausnahmen 1944/45 seit Mitte des 19. Jahrhunderts kleiner als 1,0. Diese Entwicklung führte zu ständigen Problemen der Beschaffung von Wohnmöglichkeiten und Arbeitsplätzen sowie zu einer Steigerung des Bedarfs an Verkehrsmöglichkeiten.

- o Die Steigerung der Produktivkräfte^{2) 3)} führte zu einer Steigerung der Bedürfnisse und der Möglichkeiten ihrer Befriedigung: mit Wachsen der Kaufkraft ergab sich eine Hebung des Lebensstandards (steigender Qualitätsstandard von Wohnmöglichkeiten) und damit eine Änderung der Einrichtungen für den Gross- und Einzelhandel und den Verkehr; die Grösse der Unternehmungen im Handel stieg mit einer Vergrösserung des Güterangebots (Entwicklung von Einkaufszentren mit einem Massenangebot standardisierter Güter und kleinen Einzelhandelsgeschäften mit hohem Grad an Qualität und Spezialisierung des Angebots). Die Zunahme des Verkehrsaufkommens aufgrund der Steigerung des Motorisierungsgrades und der wachsende Bedarf an Massenverkehrsmitteln führten zu akuten Verkehrsproblemen. Der wachsende Bedarf an Arbeitsplätzen vergrösserte den Bedarf an Einrichtungen mit der notwendigen Anbindung an Verkehrsmöglichkeiten.

1) Stockholm Regional and City Planning a.a.O., S.24ff.,41

2) The Stockholm Chamber of Commerce and the Swedish Institute and the Stockholm Retail Trade Federation: Swedish shopping centres, experiments and achievements, Stockholm 1965, S. 5 ff.

3) Stockholm Regional and City Planning aa.O., S. 15, 37 ff., 76,ff.

Zu diesen generellen Entwicklungstendenzen in Grosstädten westlicher Industriegesellschaften kommen noch Faktoren, die die spezifische Problematik der Situation in Stockholm ausmachen:

- o der historische Charakter der Stadt Stockholm stellt ein Hindernis dar für die Anpassung der jeweiligen Baustruktur und -qualität und des vorhandenen Verkehrsnetzes an die sich verändernden Bedingungen;
- o die topographischen Bedingungen (auf die schon eingangs verwiesen wurde): Lage am Meer und an Seen, Flussläufe in der Stadt etc. behindern ebenfalls den Anpassungsprozess;
- o die Funktion der Stadt Stockholm für den regionalen und nationalen Arbeitsmarkt tendiert in zunehmendem Mass auf eine Betonung des Sektors Handel und Verwaltung bei einer abnehmenden Bedeutung der Industrie¹⁾.

2. Zentrumsplanung

2.1. Aus der kurz skizzierten Situation wurden folgende Probleme als Aufgabe und Ziel²⁾³⁾ der Stadtplanung - als Aktivität der Stadtverwaltung - aufgegriffen:

- o die Erneuerung der Innenstadt als Hauptgeschäftsviertel von Stockholm, so dass sie dem wachsenden Verkehr und der Rolle im schwedischen Wirtschaftsleben gewachsen ist;
- o die Erneuerung der Wohnungen niedriger Qualität aus der Zeit der Gründerzeit, die Schaffung von mehr Luft, Licht und Freiraum im Innenstadtbereich;
- o eine Reduzierung der Überbevölkerung.

1) Stockholm Regional and City Planning a.a.O., S. 10

2) Architektur-Wettbewerbe, Die City, Stuttgart, Bern
 1965, S. 20

3) City Planning, a.a.O., S. 8, 12, 16 ff., 23 ff., 55 ff.,
 76 ff.

Hauptsächliches Kriterium ist die Funktionsfähigkeit und Leistungsfähigkeit des zentralen Geschäftsviertels bei gegebenen sozio-ökonomischen und technischen Bedingungen.

2.2. Diese Perspektive der Planer, die sich aus der spezifischen Problemauswahl ergibt, hat hauptsächlich zwei Faktoren der Orientierung:

- o eine Orientierungsgröße ist die Funktionsfähigkeit des bestehenden Wirtschaftssystems (Vollbeschäftigung und wirtschaftliches Wachstum) bei Fortsetzung der vorhandenen Entwicklungstendenzen;
- o eine zweite Orientierungsgröße ist das sich vom politischen Prozess der Planung loslösende Eigeninteresse der Stadtverwaltung (Einflussfaktoren dieses "Eigeninteresses" sind die Bedingungen, unter denen Stadtplanung sich verwirklichen kann: öffentliche Finanzierung in Abhängigkeit vom Steueraufkommen; Abhängigkeit von den Zielvorstellungen der Parteien in der Stadtverwaltung; Abhängigkeit von der Wiederwahl in politische Positionen durch die "Öffentlichkeit" etc.). Dieses Eigeninteresse der Stadtverwaltung kann als Autonomiebestreben bzw. als Versuch von restriktiven Größen bei der Verfolgung bestimmter Ziele unabhängig zu werden, interpretiert werden.

2.3. Eine Legitimation der Ziele wird im vorhandenen Material nicht erbracht; ebenso ist der Bezug zu bestimmten Herrschaftsverhältnissen in der Gesellschaft (z.B. Genese und Durchsetzungsmöglichkeit der Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, von Mietern und Vermietern, von Bodenbesitzern und Pächtern, von Nutzern öffentlicher Einrichtungen und deren Verwaltern etc.) und deren Veränderungen nicht durch das Material zu belegen (eine Darstellung gesetzlicher Möglichkeiten der Stadtplanung bzw. -verwaltung bei der Beschaffung und Gestaltung von Raum erfolgt später bei der Beschreibung des Instrumentariums von Stadtplanung).

- 2.4. Für den Planungsprozess¹⁾²⁾ wird eine gut organisierte Integration der Erforschung von Problemen und deren Lösungsmöglichkeiten, Planung, Ausführung und Kontrolle bzw. Revision der Planung angestrebt. Die Stadtverwaltung (Stadtrat) setzt für die Leitung des Planungsprozesses einen Ausschuss ein, in dem alle politischen Parteien proportional zu ihrem Grad der Vertretung in der Stadtverwaltung beteiligt sind; dieser Ausschuss hat neben der Funktion der Koordination Entscheidungsbefugnis bzgl. der Annahme und Ablehnung der inhaltlichen Planungen, die hauptsächlich von Architekten und Bauingenieuren festgelegt werden. Die Stadtverwaltung selbst trägt die Verantwortung für die Festlegung und Durchführung politischer Zielsetzungen, die die Verwaltung von Grundstücken, die Art und Lage der Gebäude und Bebauung, den Strassenbau, die Versorgung mit Massenverkehrsmitteln und die Erstellung und Vergabe finanzieller Mittel betreffen. Für den Prozess der Ausführung der Planungen werden Zeitpläne (meist 5-Jahrespläne) in Koordination mit langfristigen Finanzplänen erstellt, die periodisch überprüft und den sich verändernden Bedingungen angepasst werden.
- 2.5. Die Durchführung der Planungen ist an ganz bestimmte rechtlich-institutionelle Regelungen und deren Veränderungen im historischen Prozess gebunden; diese Regelungen betreffen die Verfügbarkeit über Grund und Boden unter privatwirtschaftlichen Besitzverhältnissen sowie die Verfügbarkeit von bestehenden Gebäuden. Dabei ist die Bestimmung der Art der Nutzung von Flächen an deren Besitz gebunden. Da die Planungen der Stadtverwaltung sich auf die Bestimmung der Art der Flächennutzung generell beziehen, ist sie zur Durchsetzung der Planungen darauf angewiesen, über Grund und Boden zu verfügen bzw. ihn zu besitzen, sofern die Besitzer die von der Stadtverwaltung bestimmte Art der Nutzung

1) Architekten international, The Journal of the National Association of Swedish Architects Nr. 13-14, Stockholm 1967, S. 371, 372.

2) City planning, a.a.O., S. 37 ff., 54, 86 ff.

ablehnen. Unter bestimmten Bedingungen, die sich auf den Dringlichkeitsgrad der Nutzungsart beziehen, kann die Stadtverwaltung die "Rechte" der Verfügbarkeit über Grund und Boden bzw. Gebäude erwerben:

- o Grundstücksenteignung¹⁾: wenn der Besitzer einer Fläche sich nicht bereit erklärt oder fähig ist, einen Neubau bzw. die Erneuerung eines Gebäudes entsprechend den Richtlinien der Planungen durchzuführen, kann das Grundstück enteignet ("veröffentlicht") werden, sofern es in von der Regierung genehmigten Sanierungsgebieten liegt. Diese traditionelle Regelung der Enteignung hat sowohl den Nachteil, dass der Grundbesitzer aus den Vorteilen einer öffentlichen Sanierung privaten Profit machen kann, als auch den, dass Änderungen der Planungen nicht mehr in private Bebauungen miteinbezogen werden können, da letztere sich nach dem ratifizierten Plan richten muss.
- o Gebietsenteignung¹⁾²⁾: diese besondere Methode der Enteignung ist die weitreichendste der vorhandenen in Schweden; sie wurde 1953 gesetzlich fixiert. Dabei kann eine lokale Behörde von der Regierung ermächtigt werden zwangsweise ein ganzes, bebautes Gebiet zu erwerben, wenn eine Sanierung im Interesse des öffentlichen Verkehrs und im Hinblick auf den Gebäudezustand als notwendig betrachtet wird. Bedingung für die Gebietsenteignung ist, dass ein totaler Neubau von einem oder mehreren Blocks vorgenommen wird, dass dieser Neubau in Verbindung mit dem Strassenbau und zusammenhängend vorgenommen wird und dass die Planung ein Stadium erreicht hat, das für das betroffene Gebiet als Stadtplan gilt. Mit dieser Methode können auch alte Grundstücksgrenzen für eine Neubebauung als nicht mehr relevant gemacht werden.

1) City planning, a.a.O., S. 65 ff.

2) Architektur-Wettbewerbe, Die City, a.a.O., S. 23

Eine Sonderform dieser Enteignungsmethode wurde für das Gebiet "Norrnmalm", das Zentrum, fixiert: endgültige Baupläne dürfen für dieses Gebiet erst genehmigt werden, wenn die Stadt die Möglichkeit gehabt hat, Enteignungen zum Zweck der Sanierung vorzunehmen¹⁾.

Eine besondere Form der Verwertung von Grund und Boden, der der Stadt gehört, ist eine Art der Verpachtung²⁾³⁾ von Grundstücken, die an bestimmte Bedingungen geknüpft ist, unter denen die Stadtverwaltung ihr "Eigeninteresse" verfolgen kann: Grundstücke werden an private Pächter für fixierte Bebauungszwecke in einer langfristigen Pacht (maximal 60 Jahre, bei der Möglichkeit der Verlängerung) und bei einer im voraus auf 10 - 20 Jahre festgelegten Grundrente vergeben. Diese Möglichkeit der Verpachtung wurde 1907 gesetzlich eingeführt. Dabei bekommt die Stadt einen Teil des Wertzuwachses des Gebiets durch die Erhöhung der Miete; der Pachtvertrag kann Bedingungen enthalten bzgl. der Art der Bebauung auf dem bestimmten Grundstück und der Art der Anbindung an kombinierte Dienstleistungseinrichtungen mit angrenzenden Grundstücken (Parkmöglichkeiten, Spielplätze, Heizung etc.). Für die Pächter kann diese Form von Gebäudebesitz auf städtischem Grund und Boden als Investitionsmöglichkeit betrachtet werden.

Schon seit Anfang des Jahrhunderts wurde in Schweden "öffentlicher" Besitz erworben, so dass eine Entwicklung der Gebäude und Verkehrsanlagen aneinander d.h. an die Politik der jeweiligen von der Stadtverwaltung vertretenen Stadt- und Regionalplanung zumindest in Ansätzen ermöglicht wurde.

1) City planning, a.a.O., S. 62, 63.

2) City planning, a.a.O., S. 65 ff.

3) Swedish shopping centres, a.a.O., S. 7 ff.

- 2.6. Die inhaltlichen Planungsmassnahmen¹⁾²⁾³⁾ sollen nach dem Kriterium der Art der Verteilung von Fläche bzw. Raum für spezifische Funktionen gegliedert bei dem Ziel der Zentrumsplanung (Herstellung eines funktionsfähigen, konzentrierten Geschäftsviertels) angegeben werden; im Zentrum ist deshalb Raum für das Verkehrssystem, für Arbeitsplätze (Gross- und Einzelhandel, Büro- und Verwaltungsgebäude, Dienstleistungsbetriebe) und mit abnehmender Bedeutung für Wohnungsmöglichkeiten relevant.

Verkehrssystem:

Das Problem der Schaffung eines den Anforderungen entsprechenden Verkehrssystems bestand darin, dass einerseits der vorhandene Verkehrsraum zu klein war und andererseits die bebaute Grundfläche nicht verringert werden konnte; noch dazu bedeutete das Ziel der Zentrumsplanung eine Vergrößerung des Verkehrsaufkommens um den Faktor ca. 5, da eine Nutzung von Raum für Arbeitsplätze sehr viel mehr Verkehr erzeugt als für Wohnungen.

Das durchgehende Prinzip der Gestaltung des Verkehrssystems besteht in der Trennung der verschiedenen Verkehrsarten (Individualverkehr, Massenverkehr, Fussgänger, ruhender Verkehr) ihrer Zielrichtung (zentrams-orientiert, Durchgangsverkehr), der Funktion des Verkehrs (Transport von Personen, von Gütern) und der Art des Verkehrsmittels (Kraftfahrzeug, U-Bahn, Bus, Fussgänger); diese möglichen Differenzierungen werden räumlich getrennt und auf verschiedenen Ebenen gestaltet.

Nachdem 1945 das Strassennetz der Innenstadt festgelegt wurde (Nord-Süd- und Ost-West-Achsen als breite Strassen), begann Anfang der 50iger Jahre der Wiederaufbau von "Nedre Norrmalm", beschleunigt durch die notwendigen Arbeiten für den Bau einer U-Bahn; bis 1957 war diese erste U-Bahn-Linie mit 3 Ästen in Richtung Süden und Westen

1) Swedish shopping centres, a.a.O., S. 5 - 22.

2) City planning, a.a.O., S. 8 ff, 23 ff., 37 ff., 55 ff., 76 ff.

3) Arkitekten international, a.a.O., S. 367 ff.

fertiggestellt; 1964 war die zweite U-Bahn-Linie gebaut und eine dritte U-Bahn-Linie geplant, die ca. 3/4 der im Hauptgeschäftsviertel (CBD) Arbeitenden befördern soll; für die Zahl der dort Arbeitenden erwartet man von 1960 bis 1990 eine Steigerung von ca. 115.000 bis auf ca. 350.000. Der hohe Prozentsatz der geplanten Nutzer von Massenverkehrsmitteln macht einen bestimmten Qualitäts- und Geschwindigkeitsmasstab erforderlich, wird aber als Instrument zur Beschränkung des Verkehrs in der Innenstadt als notwendig betrachtet; 8-Wagen-Züge mit einem zeitlichen Abstand von 40 Sekunden sollen täglich ca. 300.000 Personen befördern; dafür sind 2 U-Bahn-Bahnhöfe im Zentrum geplant. Für die Kommunikation innerhalb der Innenstadt existieren städtische Buslinien. Die Länge der Fusswege zu den Haltestellen der Massenverkehrsmittel soll um 250 m sein. Der Kraftverkehr, der zentrums-orientiert ist, soll einerseits durch die Kapazität der Massenverkehrsmittel beschränkt werden und andererseits nach seiner Funktion aufgegliedert werden; so gibt es für die Zulieferung von Waren an die Geschäfte getrennte Lagerstrassen meist unterhalb der normalen Oberfläche mit Zugang zu den Kelleretagen der Geschäftshäuser im CBD. Der übrige Kraftverkehr wird durch die vorhandenen Parkmöglichkeiten nach Ort und Anzahl kanalisiert. Bis 1990 sollen im CBD 20.000 Parkplätze (davon 12.000 in Parkhochhäusern, der Rest in Tiefgaragen) zur Verfügung stehen; die Dauer des Parkens wird dabei erheblich beschränkt; die Parkplätze werden so angelegt, dass die Fusswege um 250 m lang sind. Das Strassennetz um das CBD sieht Tangentialstrassen und im CBD Verteilerstrassen auf verschiedenen Ebenen z.T. mit Viadukten vor. Der Kraftverkehr, der nicht direkt zentrumsorientiert ist, wird auf Ringstrassen in verschiedener Entfernung vom Mittelpunkt des Zentrums umgeleitet; diese Ringstrassen stehen in Verbindung mit den zentralen Nord-Süd- und Ost-West-Achsen des CBD, die maximal eine Verdoppelung des Verkehrsaufkommens der 50er Jahre ermöglichen. Entsprechend der Differenzierung der Verkehrsarten ist der Fussgängerverkehr vom Kraftverkehr getrennt; die Hauptgeschäftsstrasse ist eine breite Fussgängerzone; das für den Fussgängerverkehr bestimmte Verkehrssystem besteht

aus solchen eigenen Strassen auf verschiedensten Höhen (auf den Dächern von Geschäften, auf den verschiedensten Strassenhöhen und auf der Höhe von Kelleretagen) und aus Plätzen; die Verbindung stellen Treppen, Fahrstühle, Tunnel und Überbauungen dar.

Das Fussgänger-Verkehrssystem des CBD ist bzgl. seiner Kapazität an die Gesamtkapazität des CBD angepasst. Bei der Gestaltung des Verkehrssystems sollen Fussgänger die bestmöglichen Bedingungen erhalten; als Masseinheit der Zumutbarkeit gilt eine Fusswegentfernung von ca. 250 m.

Arbeitsplätze: das Problem des Verhältnisses zwischen bebauter Fläche und Freiraum bei einer Abneigung gegen Wolkenkratzer im Geschäftsviertel wurde in der Planung und Durchführung bis Mitte der 60er Jahre in der Form gelöst, dass im CBD ein Gebiet mit fünf 18-stöckigen Bürogebäuden und 2-stöckigen Gebäuden für Geschäfte völlig neu bebaut wurde; abgesehen von diesen neuen Gebäuden werden Sanierungsmassnahmen an bestehenden Gebäuden vorgenommen, durch die aber nur eine geringe Steigerung der vorhandenen Arbeitsplätze (um 1960 ca. 115.000 Arbeitsplätze im CBD) erreicht werden kann.

Der Einzelhandel kann sowohl unter dem Aspekt der Schaffung von Arbeitsplätzen als auch unter dem Aspekt der Erzeugung von Kundenverkehr je nach Spezialisierungsgrad und Qualitätsstandard der angebotenen Güter und deren Periodizität gesehen werden. Der notwendigen Vergrösserung des Einzelhandels bei einer Änderung der Konsumgewohnheiten kann aufgrund der Zugänglichkeits- und Parkprobleme des Zentrums und der mangelnden Ausdehnungsmöglichkeiten im Zentrum nicht durch eine Ausdehnung des Zentrums Rechnung getragen werden. In Stockholm wurden diese Probleme durch eine Konzentration der Geschäfte in dezentralen Gebieten (Einkaufszentrenbildung) zu lösen versucht, deren Verteilung, Grösse, Einzugsbereich, Qualitätsstandard, Spezialisierungsgrad und Periodizität bzgl. der angebotenen Güter im Rahmen der Regionalplanung behandelt wird.

Wohngebiete: Die in der Innenstadt vorhandenen Wohnmöglichkeiten sind der tendenziellen "Gefahr" ausgesetzt, von Büros und Verwaltungen verdrängt zu werden, die bei gewerblicher Nutzung eine höhere Miete bezahlen. Die Stadtverwaltung von Stockholm versucht einer solchen Tendenz zur "Verbürokratisierung" der Innenstadt durch Ausweisung definierter Grenzen zwischen CBD und Wohngebieten entgegenzuwirken¹⁾; so sollen im südlichen Teil der Innenstadt, die weitgehend als historisches Dokument bestimmter architektonischer Stilrichtungen in der bestehenden Form aufrecht erhalten werden soll, ca. die Hälfte der vorhandenen Gebäude weiterhin für Wohnzwecke genutzt werden; so kann auch der Tendenz von äusseren Stadtgebieten wieder in sanierte, historische Teile der Stadt zu ziehen, entsprochen werden. Die Vermeidung von gewerblicher Nutzung von Gebäuden in städtischen Wohngebieten wird durch das Arbeitsplatzprogramm in der Region Stockholm (- Regionalplanung) zu realisieren versucht.

- 2.7. Die inhaltlichen Planungen von Stockholm weisen einen hohen Grad an Durchsetzbarkeit auf. Bis Mitte der 60er Jahre waren 2 U-Bahn-Linien und die geplanten, neuen Büro-, Verwaltungs- und Geschäftsgebäude mit der Neugestaltung der direkten Verkehrsverbindungen fertiggestellt. So konnte die Leistungsfähigkeit des Zentrums erheblich gesteigert werden. Trotz der im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern fortschrittlichen Möglichkeiten der "Veröffentlichung" von privatem Besitz, gilt Privatbesitz und die Durchsetzung privater Interessen immer noch als Hindernis für eine den ökonomischen und technischen Möglichkeiten entsprechenden Stadtplanung²⁾. Als direkter Fehler³⁾ der Politik der Stadtverwaltung werden der zu geringe Ankauf von privaten Grundstücken genannt sowie der in manchen Fällen vorgekommene Wiederverkauf an Privatbesitzer. Im übrigen werden die Planungsziele und -massnahmen auch noch heute weitgehend für die vorhandenen Probleme und Lösungsmöglichkeiten als angemessen und gültig betrachtet.

1) City planning, a.a.O, S. 20

2) City planning, a.a.O, S. 32 ff.

3) City planning, a.a.O, S. 32

In bezug auf die Planung des Zentrums als Hauptgeschäftsviertel beschränkt sich Stadtplanung in ihrer Funktion immer noch weitgehend auf die Bestimmung der Art der Flächennutzung und die Gestaltung des Verkehrssystems; ihre direkten Einflussmöglichkeiten auf die Lösung grosstädtischer Probleme sind hauptsächlich abhängig von der Durchsetzungsmöglichkeit der "Veröffentlichung" von privatem Grundbesitz bzw. der Durchsetzungsmöglichkeit von öffentlichen Interessen im Rahmen der finanziellen Beschränkungen.

3. Planung von Grosstockholm und Regionalplanung

3.1. Die Region und ihre Entwicklung seit dem 2. Weltkrieg

3.1.1. Gebietsabgrenzung¹⁾

Weder Grosstockholm noch die Region Stockholm sind geographisch oder wirtschaftlich eindeutig abgrenzbare Gebiete; beide Gebiete bestimmen sich nach den jeweiligen, historisch bedingten Verwaltungsgrenzen der einzelnen Gemeinden und deren Zusammenfassung. 1960 wurde als Grosstockholm die Stadt Stockholm zusammen mit 27 umliegenden Gemeinden erfasst, mit einer Bevölkerungszahl von ca. 1,1 Millionen. Dieses Gebiet von Grosstockholm bildet den zentralen Teil der Region Stockholm und umfasst die bebauten Gebiete, die an radialen Bändern entlang der Hauptachsen des Massenverkehrs mit dem Schnittpunkt im Zentrum der Stadt Stockholm angelegt sind. Als Region Stockholm wurde um 1960 das Gebiet der Stadt Stockholm zusammen mit 45 umliegenden Gemeinden erfasst bei einer Bevölkerungszahl von ca. 1,2 Millionen, was ca. 1/6 der Bevölkerung von Schweden ausmacht; die maximale Entfernung in Nord-Süd-Richtung beträgt ca. 160 km, in Ost-West-Richtung ca. 110 km.

3.1.2. Natürliche Bedingungen der Region¹⁾

Wichtigstes Merkmal der Landschaft der Region ist die Abwechslung von Wasser und Land; im Osten und Süd-Osten

1) City planning, a.a.O., S. 37 ff.

weist die Region gebrochene Küstenstreifen auf, der zerklüftete Inselgruppen vorgelagert sind; im Westen liegen die Inselgruppen des Mälarsees; der Norden der Region ist ein meist durchgehendes Festlandgebiet. In der gesamten Region gibt es kaum Höhenunterschiede.

3.1.3. Nutzungsarten der Region¹⁾

Grosstockholm selbst trägt heute weitgehend grosstädtischen Charakter mit abnehmender Siedlungsdichte vom Zentrum aus; die äußeren Vororte sind meist durch Einfamilienhäuser geprägt; zwischen den Vororten befinden sich Zungen von unbebauten Flächen, die teils landwirtschaftlich, teils als Grünflächen für Freizeit Zwecke genutzt werden. Der Osten und Westen der Region wird hauptsächlich als Erholungsgebiet gebraucht (Inselgruppen); der Süden und Norden wird teilweise industriell, teilweise landwirtschaftlich genutzt.

3.1.4. Entwicklung der Region²⁾³⁾

Die Entwicklung der Region seit dem 2. Weltkrieg ergab sich zum Teil "naturwüchsig", zum Teil aufgrund von Vorstellungen der gemeindlichen Behörden, die aber nur auf kommunaler Ebene Durchsetzungsmöglichkeiten hatten; den ersten Regionalplan gab es erst 1958 (siehe 3.2.1. Historische Entwicklung der Regionalplanung). Dennoch wurde die Planung von neu zu bebauenden Gebieten in Grosstockholm und der Region entsprechend dem Nachbarschaftskonzept durchgeführt; neue Wohngebiete wurden in mehr oder weniger selbständigen Einheiten entlang der Verkehrsachsen von Eisenbahn und später der U-Bahn angelegt bei einer Trennung von Wohngebieten und Standorten von Arbeitsplätzen. Bis 1961 waren 13 von solchen "Nachbarschaftseinheiten" mit jeweils ca. 10 000 Einwohnern gebaut.

1) City planning, a.a.O., S. 37 ff

2) City planning, a.a.O., S. 37 ff, 55 ff.

3) Swedish shopping centres, a.a.O., S. 10 ff.

1950 stellte sich heraus, dass Einheiten von ca. 10 000 Einwohnern für vollständige Einkaufszentren zu klein waren; bis 1960 baute man deshalb 4 weitere Einheiten mit jeweils ca. 25 000 Einwohnern. Um 1960 fing man an einzusehen, dass aufgrund der zunehmenden Bedeutung und des zunehmenden Grades der Motorisierung der Faktor Entfernung weniger ausschlaggebend bzw. der Faktor Mobilität wichtiger wurde, daß für die von der Bevölkerung "gewünschte" Qualität der Einkaufszentren ein grösserer Einzugsbereich notwendig wurde (Rentabilität) und daß das Errichten von "Schlafstädten" eine weitverbreitete Kritik erntete, so dass man das Nachbarschaftskonzept mit der Trennung von Wohnungsmöglichkeiten und Arbeitsplätzen als überholt ansah; ausserdem erwies sich in mehreren Untersuchungen, dass die Grünflächenideologie in Widerspruch stand zu der realen, funktionsorientierten Nutzung dieser Flächen. Die Revision des Nachbarschaftskonzepts führte zu Vorstellungen inhaltlicher Planungsmassnahmen, die im Regionalplan von 1958 und seiner revidierten Ausgabe von 1966 ihren Niederschlag fanden.

3.2. Regionalplanung

3.2.1. Historische Entwicklung der Regionalplanung¹⁾

1948 wurde Regionalplanung als offizielles Instrument der Regierung erstmals in Schweden gesetzlich fixiert. Bis dahin gab es Raumplanung nur auf kommunaler Ebene in Form von Flächennutzungsplänen und der Ausweisung von Sanierungs- und Entwicklungsgebieten. 1949 wurde eine Kommission für Regionalplanung gegründet, die sich aus 80 von den Stadträten der 46 Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen der Region Stockholm ernannten Mitgliedern zusammensetzt. 9 Mitglieder dieser Kommission bilden ein ständig arbeitendes Gremium (Regionalplanungsamt) als politische Organisation mit einem technischen Stab für die Erstellung der inhaltlichen Planungen.

1) The 1966 Outline Regional Plan of the Stockholm Area, The Stockholm Regional Planning Office, Stockholm, April 1968, S. 3 ff.

In der ersten Phase der Regionalplanung wurden Wünsche, Bedürfnisse, Ziele und Planungsprobleme mit den lokalen Vertretern der Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen diskutiert; man nahm eine Analyse der bestehenden Situation in Form von Datensammlungen vor. Die darüber angefertigten Berichte wurden diskutiert und revidiert und ergaben 1955 die ersten Richtlinien eines Regionalplanes, die vom Regionalplanungsamt vorgelegt wurden. Nach Diskussion und Abänderungen mit den Stadt- und Gemeindeverwaltungen der Region Stockholm wurden die revidierten Richtlinien als Regionalplan von 1958 herausgegeben, der 1960 von der Regierung ratifiziert wurde.

3.2.2. Der Regionalplan von 1958¹⁾

Inhalt dieses Plans ist die Ausweisung von Flächen für spezifische Nutzungsarten (Wohnen, Arbeitsplätze, Institutionen, Dienstleistungen, Erholungszwecke, Grünflächen, landwirtschaftliche Nutzung) und die Angabe von städtischen Sanierungsgebieten; die Planungen beziehen sich auf das Jahr 1990. Dieser Plan dient als Richtlinie für die Planung und Entwicklung in der Region für die jeweiligen Verwaltungen und hat damit nur richtungsweisende Funktion; die Autonomie der einzelnen kommunalen Behörden wird damit kaum eingeschränkt.

1962 wurde eine Revision des Regionalplans von 1958 offiziell sanktioniert; die demographischen und ökonomischen Annahmen, auf denen der Plan, wurden als nicht realistisch angesehen. Mit einem vergrößerten Personal und einem verbesserten Arbeitsprogramm sollte ein neuer Regionalplan erstellt werden; die vorläufigen Ergebnisse liegen in Form der "Richtlinien für einen Regionalplan für die Region Stockholm von 1966" vor.

1) The 1966 Outline Regional Plan of the Stockholm Area, The Stockholm Regional Planning Office, Stockholm, April 1968, S. 3 ff.

3.3. Richtlinien für einen Regionalplan von 1966¹⁾²⁾

3.3.1. Probleme der Regionalplanung:¹⁾ Die hierbei anzugehenden Probleme sind generell dieselben, wie sie sich für die Stadtplanung nach dem 2. Weltkrieg ergeben (siehe 1.5.). Die Brechung dieser Probleme an den Spezifika der Regionalplanung (langfristige Perspektive, grossräumige Planung über Verwaltungsgrenzen hinweg, nicht unmittelbare Durchsetzung der Planungen) führt dazu, dass für die Regionalplanung generell das Problem des Wachstums der Region und damit des Bedarfs der Region an Raum bei durch vorhandene Verwaltungsgrenzen beschränkter Verfügbarkeit im Vordergrund steht. Die langfristige und grössräumige Perspektive macht eine Zielsetzung notwendig, die als Lösung der vorhandenen Probleme zu unspezifisch ist; es handelt sich vielmehr um die Veränderung von Problemsituationen, die zum Teil auf prognostizierten Daten bzw. Annahmen beruhen und in die Zielvorstellungen gesellschaftlicher Strukturen um so mehr eingehen müssen, je weniger unmittelbar durchsetzbare Problemlösungen möglich sind. Die langfristige Planung ermöglicht es, die Bedingungen des Planungsprozesses und seiner Ausführung selbst mit in den Rahmen der Zielvorstellungen aufzunehmen.

3.3.2. Aufgabe und Ziel¹⁾³⁾ der Regionalplanung ist es, formal Richtlinien der Planung für die kommunalen Verwaltungen und für die Regierung zu erstellen. Dabei sollen die Planungen so gestaltet werden, dass eine Koordination auf regionaler und überregionaler Ebene ermöglicht wird; Planungsprobleme, die kommunal lösbar erscheinen, sollen der Autonomie der Kommunen überlassen bleiben; dabei wird die kommunale Autonomie um so weniger angetastet, je geringer der Grad der Nutzung des Gebietes ist und je weiter es von dem Zentrum entfernt ist; im Plan äussert sich dies in der Form, dass der Grad der Detaillierung mit der Entfernung vom Zentrum abnimmt.⁴⁾

1) City planning, a.a.O., S. 23 ff, 37 ff, 55 ff.

2) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O.

3) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 4, 5

4) City planning, a.a.O., S. 48

Inhaltliches Ziel ist es, eine regionale Struktur zu finden, die den besonderen Bedingungen der Region Stockholm angemessen ist; dabei soll die Lösung "funktionaler Probleme innerhalb der Grenzen dessen, was als physisch, technisch, wirtschaftlich und psychologisch ausführbar betrachtet wird"¹⁾ mit einbezogen werden. Etwas konkreter formuliert: es sollen die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessert werden (z.B. durch die Verringerung der Überbevölkerung und der Belastungen der Verkehrsbedingungen etc.). Spezifische Zielsetzungen, die weniger Leerformelcharakter aufweisen, können zum Teil aus den Voraussetzungen (Annahmen, Daten), zum Teil aus den inhaltlichen Planungen abgeleitet werden. Explizit wird deren Formulierung der internen und externen Diskussion des Regionalplanes mit politischen Parteien, den betroffenen Verwaltungen und Experten überlassen.

3.3.3. Annahmen des Regionalplanes:²⁾ Der Regionalplan bezieht sich auf eine zeitliche Periode von 1966 bis 2000 und die Bedingungen, die für das Jahr 2000 prognostiziert werden. Die Grösse der Bevölkerung der Region, die durch einen gemeinsamen Arbeitsmarkt verbunden ist, soll bis zum Jahr 2000 um 2,2 Millionen betragen, wobei der Einfluss der Stadt auf die Region ständig zunimmt; dementsprechend muss das als Region definierte Gebiet auch ausgedehnt werden.

Die wirtschaftliche Entwicklung wird in Zusammenhang mit der übrigen Welt, besonders der von Europa gesehen; man nimmt an, dass die Produktivitätssteigerung und der Wohlstand sich so weiterentwickeln wie in den 60er Jahren; Voraussetzung dafür ist, dass es keinen Krieg bzw. keine Katastrophe geben wird und Schweden seine jetztige Position auf dem europäischen Markt zumindest aufrechterhalten kann. Der Nachteil der peripheren Lage von Schweden in Europa, was die Ursache dafür sein kann, dass Grossindustrien ihre Verwaltung in zentraleren Lagen auf dem Kontinent ansiedeln könnten, soll durch eine entsprechende

1) The 1966 Outline Regional Plan of the Stockholm Area, S. 4,5; eigene Übersetzung)

2) The 1966 Outline Regional Plan, S. 5 ff

Konzentration von wirtschaftlicher Macht im Zentrum von Schweden (Region Stockholm) ausgeglichen werden. Die Nachteile des Klimas und der Lage von Schweden sollen durch Vorteile der Landschaft und Qualität städtischer Zentren (Vielseitigkeit und Standard von städtischen Dienstleistungen und Möglichkeiten) aufgewogen werden. Die Konkurrenzsituation mit dem Kontinent kann als wichtiger Faktor zur ständigen Verbesserung dieser Qualitätsstandards betrachtet werden.

Nicht nur das Bevölkerungswachstum, sondern auch der angenommene Anstieg des Flächenbedarfs pro Kopf für die verschiedenen Funktionen der Stadt ist die Ursache für die ständige Ausdehnung der Region. Sie äussert sich besonders in dem vergrösserten Flächenbedarf für Wohnmöglichkeiten. Als Grundlage für den Regionalplan wird eine statistische Personenanzahl von 0,45 pro Wohnraumeinheit für das Jahr 2000 angenommen, was eine Vergrösserung der heute bestehenden Wohnmöglichkeiten, gemessen in Raumeinheiten, um ca. den Faktor 3 bedeutet; der Flächenbedarf dafür steigt noch etwas stärker, obwohl man von einer tendenziellen Verdichtung der äusseren Wohngebiete ausgeht; aber man nimmt an, dass die Zahl der Einfamilienhäuser ansteigt, die mehr Flächenbedarf aufweisen als z.B. Apartment-Häuser. Dementsprechend wird auch ein Anstieg des Flächenbedarfs für den Sektor Handel und Verwaltung und für die Entwicklung des Verkehrssystems angenommen.

Als besondere Probleme der Zukunft¹⁾ werden Umweltschutz (Wasserversorgung, Lärmschutz etc.) genannt und solche, die mit dem Anstieg der Freizeit verbunden sind (Freizeit -, Wohnmöglichkeiten und Dienstleistungen). Da die Regionalplanung von Stockholm weitgehend von der Lage und Qualität der Massenverkehrsmittel bestimmt ist, müssen diese, um die notwendige Zahl der Nutzer zu behalten, ständig ausgedehnt und verbessert werden; als Norm für die maximale tägliche Wegezeit von Aussenbezirken in die Stadt und zurück wird etwa eine 3/4 Stunde angenommen; das

1) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 9 ff.

entspricht bei dem angestrebten technischen Standard der Massenverkehrsmittel (U-Bahn und Eisenbahn) ungefähr einem Umkreis von 20 km vom Zentrum der Stadt. In der Zeit bis zum Jahr 2000 können neue technische Verbesserungen und Neuentdeckungen auf dem Gebiet der Massenverkehrsmittel gemacht werden, die dann jeweils in die Planung mit einbezogen werden sollen; trotzdem wird heute nur eine Verbesserung und Ausdehnung der bestehenden Möglichkeiten für wahrscheinlich gehalten. Das Konzept des Massenverkehrsmittels als Strukturelement für die Bestimmung der Art der Flächennutzung wird aufrechterhalten; dennoch kommt dem Strassennetz als ergänzendem Strukturelement tendenziell mehr Bedeutung zu; es wird hierarchisch unterteilt entsprechend der hierarchischen Anordnung der städtischen Einheiten mit abnehmender Entfernung vom Zentrum; in den Wohngebieten selbst soll Kraftverkehr vermieden werden; der geplante Fussgängerverkehr beschränkt damit die Grösse der städtischen Einheiten; zwischen einzelnen von ihnen soll der "städtische Charakter" des Gebietes durch Landschaftsflächen unterbrochen werden (Konzept einer geringen Kontinuität städtischer Gebiete in den Aussenbezirken). Bei der Auswahl der Voraussetzungen bzw. Annahmen für den Regionalplan wurden einige alternative Konzepte¹⁾ in Betracht gezogen, aber dann aus verschiedenen Gründen abgelehnt:

- o grössere Intensität und Konzentration der bebauten Fläche innerhalb eines bestimmten Umkreises um die vorhandenen Massenverkehrslinien anstelle von geringerer Intensität und Konzentration bei einer Ausdehnung der Massenverkehrslinien; bei der ersten Möglichkeit wäre die Fahrtzeit kürzer und die anfänglichen Investitionen geringer; bei der zweiten Möglichkeit (der vom Regionalplan verwandten) können Grünflächen und landschaftliche Zonen zwischen den bebauten Gebieten aufrechterhalten werden; als besonders wichtiger Faktor wird die damit mögliche Neuschaffung von Standorten für Industrie und Handel in der Nähe der erweiterten Massenverkehrsmittel genannt.

1) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 11 ff.

- o die Errichtung einer neuen Stadt (einer Zwillingsstadt) anstelle der Erweiterung der Region Stockholm; mit dem Bau einer neuen Stadt wären so viele Probleme verbunden (finanzielle Probleme, Probleme der Organisation, Probleme der Übergangszeit während des Aufbaus; Dauer der Wegezeiten, Doppelinvestitionen etc. als Nachteile), dass diese Alternative abgelehnt wurde; eine Erweiterung einer bestehenden Stadt ist unter den gegebenen Bedingungen leichter, billiger, schneller und vor allem sukzessive realisierbar.

- o eine Verschiebung des zentralen Schwerpunktes der Stadt nach Westen durch Restriktionen bzgl. einer Ausdehnung im Norden und Süden anstelle der Beibehaltung des jetztigen Schwerpunktes im Zentrum ("Normmalm"); die erste Möglichkeit käme für den Fall in Frage, dass die Konzentration der Industrie in Grosstockholm stärker zunimmt, als im Regionalplan angenommen wird, und zusätzliche Flächen für Industriestandorte notwendig würden; dezentralisierbare Betriebe oder Betriebsteile würden dann im Westen der Region angesiedelt; man nimmt an, dass die mögliche Steigerung der Arbeitsplätze grösstenteils dezentralisierbare betreffe.

Sowohl die Alternative der grösseren Intensität und Konzentration der bebauten Gebiete um die vorhandenen Massenverkehrslinien als auch die der westlichen Ausdehnung von Standorten für Arbeitsplätze werden als realistische Möglichkeiten für die Entwicklung nach dem Jahr 2000 in Betracht gezogen.

- 3.3.4. Die Perspektive der Planer ist - wie bei der Zentrumsplanung - hauptsächlich an der Funktionsfähigkeit des bestehenden Wirtschaftssystems bei Fortsetzung der vorhandenen Entwicklungstendenzen orientiert. Das Ziel der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung entspricht einem dem System der Privatwirtschaft immanenten "Zwang" zum Wachstum und ist deshalb in der generellen Formulierung kein spezifisch wählbares Ziel, dessen Realisierung eine qualitative Veränderung der Lebensbedingungen notwendig

zur Folge hätte. Dieses Fehlen einer als notwendig artikulierten Veränderung der Lebensbedingungen qualitativer und differenzierter Art lässt auf eine systemimmanente statische Perspektive der Planer schliessen. Eine weitere Charakteristik dieser Perspektive ist es, dass sie von den vorhandenen Unterschieden in den Lebensbedingungen der Bevölkerung abstrahiert, über die tendenzielle Entwicklung dieser Unterschiede bis zum Jahr 2000 nichts aussagt und damit auch auf diese Entwicklung keinen aktiven Einfluss nehmen will, sofern sie diese überhaupt bemerkt; unter diesem Gesichtspunkt kann man die Perspektive als abstrakt bezeichnen.

Eine zweite Orientierungsgrösse, die sich u.a. aus den Bedingungen der Erstellung von Regionalplanung ergibt und das "Eigeninteresse" der Planer betrifft, hat bei der Regionalplanung aufgrund ihrer Spezifika (Langfristigkeit, Grossräumigkeit, Richtlinien-Charakter) weniger Bedeutung als bei der Zentrumsplanung; der Grad der Orientierung an einem planerischen "Eigeninteresse" korreliert mit den möglichen Chancen für die Durchsetzung dieser Planungen.

Eine dritte Orientierungsgrösse, die die spezifische Auswahl der Planungsprinzipien (Massenverkehrsmittel als städtisches Strukturelement, "städtische Einheiten" bestimmter Grösse mit dazwischenliegenden Grünflächen, Zentrum als Hauptgeschäftsviertel) verursacht, ist zum Teil noch das Nachbarschaftskonzept und die Grünflächen-Ideologie, aber in revidierter Form durch Funktionsdifferenzierung innerhalb der städtischen Einheiten; durch die geplante, vom Zentrum nach aussen gehende hierarchische Gliederung der Stadt wird das traditionelle Stadtmodell (Ringschema) wenig verändert wieder benutzt.

3.3.5. Der Planungsprozess¹⁾ wurde weitgehend bei der Behandlung der historischen Entwicklung der Regionalplanung (III. 2.) angegeben (bzgl. Zusammensetzung, Organisation, Aufgabe, Zeitperspektive). Probleme bei einem so gearteten Planungsprozess ergeben sich einerseits aus der Tatsache,

1) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 3, 46 ff.

dass die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene auf freiwilliger Basis beruht, und daraus, dass das Regionalplanungsamt (Planungskommission) keine Autorität ausser der Entscheidung über inhaltliche Planungsmassnahmen hat, die aber selbst nicht zwingend sind für die einzelnen Gemeinden (Problem des Grades an Autonomie). Um der Regionalplanung überhaupt Realisierungschancen zu geben, müsste die Zusammenarbeit und die ausgearbeiteten Planungsmassnahmen einen höheren Grad an Verbindlichkeit aufweisen. Für den Regionalplan wurden bisher keine Finanzpläne erstellt. Auch bei der Regionalplanung wird ein sog. "rollendes Programm"¹⁾ entwickelt, d.h. der Plan wird ständig kontrolliert, überarbeitet und revidiert und so den sich verändernden sozioökonomischen und politischen Bedingungen und deren Antizipation angepasst. Zur Überprüfung der Annahmen und Grundlagen des Plans sollen Forschungsvorhaben durchgeführt werden.

- 3.3.6. Eine artikulierte Legitimation²⁾ der Ziele und Annahmen fehlt auch im Material über Regionalplanung. Die starke Orientierung an der Funktionsfähigkeit der Wirtschaft lässt darauf schliessen, dass auch die Legitimation planerischer Ziele und Annahmen über die Legitimationsmechanismen in der Wirtschaft erfolgt; damit übernimmt dann das ständige Bestreben nach Fortschritt, Stabilität und Sicherheit die Funktion der Legitimation bei Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Herrschaftsverhältnisse. Ein weiterer Legitimationsmechanismus erfolgt über die Verfahrensweise bei der Erstellung von Plänen und deren teilweise Veröffentlichung bzw. Beteiligung der "Öffentlichkeit" daran in Form von Diskussionen; hierzu gehört auch die Inanspruchnahme von Forschungsvorhaben zur Überprüfung der Grundlagen, die dann ihrerseits aufgrund ihres quasi-objektiven Charakters die Richtigkeit der Grundlagen herstellen und damit rechtfertigen sollen.

1) City planning, a.a.O., S. 37 ff, 54, 86 ff.

2) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 4 ff, 46 ff.

3.3.7. Rechtlich-institutionelle Regelungen,¹⁾²⁾ die die Planung der Region betreffen, bestehen bzgl. der Art der Bebauung in der Region, der Verwaltungsgrenzen, der Enteignungsmöglichkeiten vonseiten der Kommune sowie der Verpachtung und werden diskutiert (Mitte der 60er Jahre) bzgl. einer Verwaltungsreform und einer rechtlich verbindlichen Teilnahme am Regionalplanungsprozess. Seit 1939 besteht ein Gesetz über die private Art der Nutzung von Flächen in der Region, das eine Dichtegrenze der Bebauung definiert und Gebäude mit ländlichem Charakter vorschreibt. Für die Bebauung städtischer Gebiete muss eine Übereinstimmung mit dem Stadtentwicklungsplan erreicht werden. Die Verwaltungsgrenzen stellen bisher die räumliche Grenze der Einflussmöglichkeiten der Kommune dar; bisher gibt es eine Zusammenarbeit mehrerer Kommunen nur bzgl. der Verkehrsregelung, der Kanalisation und Wasserversorgung; aufgrund der immer gravierender werdenden Raumprobleme wird eine koordinierte Raumplanung mit mehreren nach Art der Nutzung und dem Anschluss an das Verkehrssystem notwendig; die bestehenden Verwaltungsgrenzen wirken dabei nur mehr als restriktiver Faktor. Damit eine solche koordinierte Planung ermöglicht wird, wird eine Verwaltungsreform für Grosstockholm und Umgebung vorbereitet; 50 einzelne Verwaltungen sollen dabei zu einem Kreis zusammengeschlossen werden; von der Bevölkerung wird dann in direkter Wahl ein Kreisrat bestimmt, der nicht nur über Krankenhäuser, Schulen, Wasserversorgung, Kanalisation etc., sondern auch über öffentliche Verkehrsmittel, Bau- und Landpolitik und Regionalplanung bestimmt. Die Enteignungsmöglichkeiten bestehen für die Gemeinden der Region ebenso wie für die Stadt, mit Ausnahme der speziellen Regelungen für das Hauptgeschäftsviertel; auch die Möglichkeit der Verpachtung von öffentlichem Besitz besteht. In der Region besitzt die Stadt Stockholm Grund und Boden, den sie in unterentwickeltem Zustand aufkaufte; ebenso bekam sie ein Gebiet, das früher als militärisches Übungsgebiet genutzt wurde.

1) Stockholm city planning, a.a.O., S. 65 ff.

2) Architektur Wettbewerbe, Die City, a.a.O., S. 23.

3.3.8. Planungsmassnahmen

Die inhaltlichen Planungsmassnahmen beziehen sich auf die Bestimmung von Arten der Flächennutzung für spezifische Gebiete bei Verfolgung bestimmter Ziele, der Zugrundelegung von Annahmen und der Verwendung eines bestimmten Konzepts. Im Regionalplan von 1966 werden folgende Funktionen berücksichtigt: das Verkehrssystem, die Verteilung von Arbeitsplätzen, Wohnungsmöglichkeiten und deren Qualitätsstandard, Dienstleistungen in Wohngebieten, Erholungs- und Sportmöglichkeiten in den Wohngebieten, Erholungsgebiete, Klima und städtische Hygiene (Umweltschutz bzgl. Wasser, Luft, Temperatur, Lärm, sanitäre Anlagen).

3.3.8.1. Verkehrssystem¹⁾

Als Grundlage für die Einschätzung des Nutzungsgrades von Massenverkehrsmitteln nimmt man an, dass ausser Älteren und Kindern ca. 10 % der Arbeitskräfte kein Auto zur Verfügung haben; ausserdem werden Massenverkehrsmittel auch als Zubringer von Parkplätzen zum Zentrum verwendet. Die Anlage von Massenverkehrsmitteln (Bus, U-Bahn, Eisenbahn) erfolgt bzgl. ihres Zielpunktes auf konzentrischen Kreisen um das Zentrum herum, gestaffelt nach der Fahrzeit und damit der Entfernung vom Zentrum: Buslinien stellen die Verbindung innerhalb der Innenstadt her, zum Teil werden Busse auch als Zubringer in Vororten benutzt; U-Bahnen reichen bis ca. 15-20 km vom Zentrum weg und Vororteseisenbahnen erreichen eine Entfernung von 30-40 km vom Zentrum; jeweils an den äusseren Enden der Massenverkehrsmittel sind Parkplätze eingerichtet, teilweise auch an Zwischenstationen. Da die Massenverkehrsmittel hauptsächlich eine Verbindung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz bzw. Geschäftsviertel herstellen müssen, ist ihr Netz radial angeordnet mit einem Schnittpunkt im Zentrum. Um mit dem Individualverkehr konkurrieren zu können, muss das Massenverkehrssystem einen hohen Grad an Bequemlichkeit, Geschwindigkeit, Häufigkeit und Service aufweisen.

1) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 40 ff.

Das Strassennetz für den Kraftverkehr (Individualverkehr) soll schnelle, billige und sichere Fahrten ermöglichen; das soll durch ein hierarchisch gegliedertes System von Strassentypen erreicht werden können, wobei die schnellsten Strassen mit ca. 120 km/h befahrbar sind und die langsamsten nur den Zugang zu einzelnen Gebieten herstellen; die Entfernung vom Zentrum soll um 40-50 km sein, um eine noch erträglichere Zeitdauer für den Weg zu erreichen. Ziel dabei ist es, eine möglichst effiziente Verbindung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz bzw. Geschäftsviertel herzustellen. Das Strassennetz besteht einerseits aus radialen Strassen vom Zentrum weg und aus Ringstrassen um das Zentrum und um weiter ausserhalb gelegene Gebiete, hauptsächlich zur Versorgung von dort gelegenen Arbeitsplätzen. Die hierarchische Gliederung des Strassennetzes bzw. seine Struktur wird folgendermassen geplant: Annahme ist, dass das zentrale Geschäftsviertel und die Innenstadt ungefähr $\frac{1}{3}$ von einer Million Arbeitsplätzen und ca. $\frac{1}{4}$ von einer Million Bewohnern aufweisen wird; zur Verbindung innerhalb dieses Gebietes soll 80-90 % des Verkehrs durch Massenverkehrsmittel (bzw. Fussgängerverkehr) bestritten werden. Die halb-zentrale Zone westlich des Zentrums wird ca. 200.000 Arbeitsplätze und 100.000 Bewohner haben; der Verkehr in dieses und aus diesem Gebiet wird erheblich vom Strassenverkehr bestritten; deshalb plant man radiale Strassen und doppelte Ringstrassen um das Zentrum auf der Westseite. Die Zwischenzonen werden von ca. $1 \frac{1}{4}$ Millionen Bewohnern und ca. $\frac{1}{4}$ Millionen Arbeitsplätzen genutzt; auch hier sind radiale Strassen und Ringstrassen geplant. Die äusseren Gebiete werden von ca. $\frac{1}{2}$ Million Personen bewohnt und ca. 100.000 Arbeitsplätze aufweisen; die schnellen Strassen werden eine Verbindung zum Zentrum herstellen; innerhalb des Gebiets sind die Strassen durch die Anlage der Beschäftigungs- und Dienstleistungs-Betriebsstandorte strukturiert; eine Verbindung zwischen den einzelnen Gebieten stellt eine Ringstrasse her.

3.3.8.2. Arbeitsplätze¹⁾ (Standorte)

Als wichtigste Ziele bei der Bestimmung der Art und des Standorts von Arbeitsplätzen, Wohnungsgebieten, Dienstleistungen, kulturellen Funktionen und Erholungsmöglichkeiten gelten einerseits die Schaffung optimaler Bedingungen für eine möglichst effiziente Wirtschaft und andererseits grösstmögliche Freiheit der Wahl dieser Standorte.

Folgende Modellvorstellungen der Verteilung von Standorten wurden als Basis für den Regionalplan verwendet: als der Realität einer Grosstadt am entsprechendsten wird eine Struktur angesehen, die im Zentrum der Stadt das wichtigste Gebiet für Arbeitsplätze, im Umkreis davon mehrere Gebiete für Arbeitsplätze niedrigerer Zentralität und in der ganzen Region mehr oder weniger verstreut Arbeitsplätze vorsieht. Als Standortkriterien gelten generell der Bedarf der Unternehmungen nach Art und Häufigkeit von Aussenkontakten und ihr Raumbedarf in Beziehung zu der Anzahl der Beschäftigten, der Besucher und zu dem Umsatz an Gütern und Diensten; damit ergibt sich modellartig folgende Verteilung: ein Teil der Dienstleistungstätigkeiten einschliesslich des Teils des Einzelhandels für den täglichen Bedarf hat seinen Standort in Wohngebieten bei gleichmässiger Verteilung auf die gesamte grosstädtische Region. Mit dem Wachstum der Bevölkerung und der individuellen Kaufkraft kann der spezialisierte Teil des Einzelhandels und der Dienstleistungen, die früher auf zentrale Standorte angewiesen waren, auch einen genügend grossen Absatzmarkt in äusseren Gebieten der Stadt finden. Verarbeitende Industrie, Grosshandel, Lager, Bau- und Transportindustrien werden sich zunehmend aufteilen in Management (einschliesslich Verwaltung, Forschung, Planung und Entwicklung) mit zentralen Standorten und in Fabrikation mit weniger zentralen Standorten. Dienstleistungsbetriebe werden zunehmend mehr Arbeitsplätze bereitstellen und auch zentrale Standorte suchen. Aufgrund der starken Zunahme des Aussenhandels soll ein Teil der dezentralisierbaren Arbeitsplätze in der Nähe der Flughäfen

1) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 20 ff.

und Hafengebiete angeordnet werden. Als Standortkriterium der individuellen Stadtbewohner wird hauptsächlich die Wegezeit zwischen Wohnort und Arbeitsplatz bzw. Standort von Einzelhandel und Dienstleistungen genannt; um zeitaufwendige Wege zu reduzieren, wird eine Dezentralisierung des Einzelhandels, eine Verkürzung der Entfernung durch eine kompaktere Struktur und eine Verbesserung des Kommunikationssystems vorgeschlagen.

Für den Prozess der Standortveränderungen wurde ein Gravitationsmodell verwendet, in dem die verschiedenen Funktionen als Körper mit verschiedener Masse nach dem Gesetz der Schwerkraft miteinander interagieren. Als Hauptfaktor für die Auswahl eines zentralen Standorts gilt der Grad der Abhängigkeit von Aussenkontakten der einzelnen Funktionen untereinander und mit dem grösstmöglichen Arbeits- und Absatzmarkt.

Diese Modellvorstellungen, sowie die besondere Bedeutung des Faktors Zugänglichkeit zu Gebieten mit Arbeitsplätzen durch öffentlichen und privaten Verkehr bei der Berücksichtigung der besonderen Bedingungen von Stockholm, gelten als Richtlinien im Regionalplan für die Standorte von Arbeitsplätzen. Grössere industrielle Gebiete und Wohngebiete sollen aufgrund des von der Industrie erzeugten Verkehrs getrennt bleiben; diese partielle Ablehnung des Prinzips der Vermischung von Wohnungen und Arbeitsplätzen (im Falle industrieller Prägung) führt tendenziell zu der Schaffung von kompakteren, ausschliesslich industriell genutzten Gebieten in äusseren Regionen der Stadt. Arbeitsplätze des Dienstleistungs- und Handelssektors und kulturelle Funktionen werden in Wohngebiete bewusst als Strukturelement eingeführt und erhalten damit z.T. periphere bis halbzentrale Standorte. Die Planung des Zentrums als Hauptgeschäftsviertel bei einer Trennung der verschiedenen Verkehrsarten und einer Abnahme von Wohnungsmöglichkeiten wird auch im Regionalplan aufgeführt, hier aber nicht noch einmal referiert. Generell wird bei der Verteilung der Arbeitsplätze ein Konzept verfolgt, das dazu führt, dass ungefähr die Hälfte der Bevölkerung in Aussenbezirken der Stadt in der Nähe ihrer Wohnungen beschäftigt ist

Und der Rest in inneren Gebieten der Stadt; dadurch wird das Verkehrsaufkommen begrenzt und den äußeren Gebieten der Stadt sowie den Vororten ein gewisser Grad an Unabhängigkeit (Verfügbarkeit der meisten notwendigen Funktionen) gegeben.

3.3.8.3. Wohngebiete und Dienstleistungen¹⁾

Ziel der Planungen der Wohngebiete ist einerseits die Beseitigung des jetzigen Mangels an Wohnungen und andererseits eine Verbesserung des Standards, gemessen am Raumbedarf (0,45 Personenanzahl pro Raumeinheit für das Jahr 2000). Um den Wohnungsmangel innerhalb der nächsten 10 Jahre beseitigen zu können, müßte die jetzige jährliche Produktion von 60.000 Raumeinheiten innerhalb von 3 Jahren verdoppelt werden und dann bis ca. 1975 konstant bleiben; bis zum Jahr 2000 müßte der heutige Bestand an Wohnungen ungefähr verdoppelt werden. Bezüglich der Zusammensetzung, Art und Verteilung der Wohnungsmöglichkeiten wird angenommen, daß der heutige Prozentsatz (26 %) an Einfamilienhäusern noch steigen wird bei einer tendenziellen Vergrößerung der Häuser und Wohnungen; um das Jahr 2000 wird ungefähr 35 % der Wohnungsmöglichkeiten in Form von Einfamilienhäusern bestehen.

Die Abnahme der Bedeutung des Faktors Entfernung durch die Entwicklung des Motorisierungsgrades und der öffentlichen Verkehrsmittel korrespondiert mit der tendenziellen Ausdehnung der Fläche und des Einzugsbereiches von Handel- und Dienstleistungseinheiten in der Nähe bzw. innerhalb von Wohngebieten.

Die Planung und Realisierung der Wohngebiete geht auf ein Konzept zurück, das die Entlastung des Stadtbereichs von Stockholm durch den Bau von Trabantenstädten zugrundelegte.

Das Konzept legt zugrunde die Maximalkapazität und die Bedingungen der Ausnutzung des Massentransportsystems U-Bahn (Bevölkerungskonzentration) sowie die Bedingung der Fußgängererreichbarkeit für

¹⁾The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 27 ff.

alle Funktionen in einem derartigen Wohngebiet.

Jedes der neuen Wohnzentren umfaßt annähernd 15 000 Wohneinheiten. Direkt neben der U-Bahnstation liegt ein Geschäftszentrum; im Umkreis sind größere sieben- bis neunstöckige Wohnhäuser, an diese schließt sich ein Ring von Einfamilienhäusern an.

Es gibt dabei , variierend nach Größe und Ausstattung, vier Typen von Zentren, nämlich

- o das Nachbarschaftszentrum (D-Zentrum) mit Gemischtwarenhandlungen, Milchläden u.ä.,
- o das Distriktzentrum, (C-Zentrum) mit 20 bis 30 verschiedenen Läden, um die herum sich die Wohnungen gruppieren,
- o das Gebietszentrum (B-Zentrum) mit etwa 70 verschiedenen Läden und einem Kaufhaus, dessen Einzugsbereich mehrere Distriktzentren und Nachbarschaftszentren umfaßt, und die bisher an drei Stellen außerhalb Stockholms gebaut wurden (Vallingby, Färsta und Skärholmen),
- o schließlich ist noch geplant die Herstellung von sog. A-Zentren, die etwa den regionalen Einkaufszentren der USA entsprechen und in der Region von Stockholm nur an zwei Stellen vorgesehen sind.

Ein typisches B-Zentrum ist Skärholmen, die jüngste der drei bereits fertiggestellten Trabantenstädte.

Das Zentrum von Skärholmen, ca. 9 km südwestlich von Stockholm gelegen, wurde 1968 fertiggestellt. In seinem Einzugsbereich werden bis 1970 etwa 250 000 Personen wohnen, davon 26 000 in unmittelbarer Nähe.

Die Verkaufsfläche des Zentrums umfaßt 37 000 qm, sein Jahresumsatz wird auf 180 Millionen Kronen (ca. 100 Mio. DM) geschätzt.

Das Zentrum liegt direkt an der U-Bahn-Station; es sind aber auch Parkgaragen der insgesamt 4000 Pkws vorhanden. Alle Lieferungen werden über ein unterirdisches Anliefersystem abgewickelt. Das Zentrum selbst ist nur für Fußgänger zugänglich.

Es gibt neben zwei Warenhäusern und 65 Einzelhandelsgeschäften Büros für soziale Leistungen, Ärzte, Zahnärzte, ein Jugendzentrum, ein Kino, eine Bibliothek, eine Poststation, ein Hotel sowie eine Polizeistation.

Gebaut werden sollen noch ein College und eine Berufsschule, Sporteinrichtungen und einige kleinere Betriebe. U-Bahn und eine Schnellstraße verbinden das Zentrum direkt mit der Stockholmer Innenstadt; es ist geplant, daß etwa 25 % des Verkehrs mit Pkw und 65 % mit der U-Bahn abgewickelt wird.

Generell wird auch bei der Anlage der C-Zentren mehr Betonung auf die Erreichbarkeit mit dem Auto und dem Massenverkehrsmittel - nur die D-Zentren sind rein auf Fußgängerentfernungen zugeschnitten - so daß große Parkflächen in der Nähe dieser Zentren,

sowie die Lage an Massenverkehrslinien und grösseren Strassen notwendig werden.

Erholungs- und Sportmöglichkeiten in der Nähe bzw. innerhalb von Wohngebieten werden nach Art, Grösse, Standort und Gebietscharakteristik unterschieden. Grünflächen, Parkanlagen und Sport- bzw. Spielfelder sollen in den freien Räumen zwischen den Häusern angelegt werden. Parks in Fusswegnähe von Wohngebieten sollten für ca. einstündige Fusswege gross genug sein und auf nicht zu unebener Fläche liegen. Sport- und Erholungszentren sollen leicht erreichbar sein - mit Fläche für ruhenden Verkehr - möglichst in der Nähe von regionalen Parks und einen guten Standard an Dienstleistungen aufweisen; für speziellere Erholungs- und Sportarten sollen Zentren mit grösserem Einzugsbereich geplant werden. Grössere Parks für längere Wege sollen in ca. einer halben Stunde von den Wohngebieten mit Auto oder Massenverkehrsmittel erreichbar sein, möglichst in der Nähe von natürlichen Gewässern liegen und "attraktive" natürliche Merkmale aufweisen. Insgesamt wird ein Flächenbedarf von 200 qm pro Einwohner zugrundegelegt.

3.3.8.4. Erholungsgebiete¹⁾

Aufgrund der zunehmenden Freizeit und der wachsenden Kaufkraft wird erwartet, dass der Bedarf bzw. die Nachfrage nach Erholungsmöglichkeiten und Beschäftigungen im Freien ansteigen wird. Im Regionalplan werden drei Kategorien von Freizeit-Tätigkeiten unterschieden:

- o Ausflüge, die einen Tag dauern und freie Flächen in der Nähe der Stadt notwendig machen;
- o längere Aufenthalte auf dem Land, die Freizeitwohnmöglichkeiten mit den notwendigen Dienstleistungen zur Verfügung haben müssen;
- o kurze Aufenthalte an verschiedenen Orten, in Abhängigkeit vom Angebot an Hotels, Camping, Booten etc.

1) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 34 ff.

Um dies zu ermöglichen, sollen alle Flächen in der Entfernung von ca. einer Stunde vom Zentrum der Stadt, die gegenwärtig nicht für die Entwicklung der Stadt gebraucht werden, unbebaut bleiben und als "städtische Zone" gelten; die ausserhalb davon liegenden Gebiete in einer Entfernung von ca. 100 bis 200 km vom Zentrum sollen als Erholungsgebiete gestaltet und genutzt werden. Als wichtiger Standortfaktor gilt die Nähe zum Meer, zu Seen und zu Flüssen. Im Regionalplan von 1966 werden den Nutzungsarten durch Land- und Forstwirtschaft, der Bewahrung von besonderen natürlichen Gegebenheiten und der Freizeitbewohnung gleiche Priorität zugeteilt (im Gegensatz zu Planungsgrundsätzen früherer Planungen, in denen die ersten beiden als vorrangig betrachtet wurden). Freizeitwohnmöglichkeiten sollen ähnlich den städtischen Wohngebieten mit der Versorgung der notwendigen Dienstleistungen als "Freizeitdörfer" geplant werden; als Standortkriterien dieser "Freizeitdörfer" gelten die Art und Qualität der natürlichen Bedingungen, der Zugang zu freiem Land, gute Kommunikationsverbindungen zu der Stadt und die Grösse des Gebiets für Erholungsmöglichkeiten.

3.3.8.5. Klima und Umweltschutz¹⁾

Als wichtigste meteorologische Variable werden Niederschlag, Wolken, Feuchtigkeit, Wind, Luftdruck, atmosphärische Elektrizität, solare Strahlung und der Anteil an natürlichen und künstlichen Verunreinigungen der Atmosphäre genannt. Informationen darüber bilden den Hintergrund für die physische Planung; Ziel dabei ist die optimale Ausnutzung der klimatischen Bedingungen. Das Klima von Stockholm wird durch die geographische Lage in der Nähe vom Meer bestimmt; es ist hauptsächlich ein Küstenklima; die klimatischen Unterschiede zwischen den verschiedenen Teilen der Region sind ziemlich gross.

1) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 14 ff.

Als Probleme besonderen Interesses bei der physischen Planung im Regionalplan werden Wasser- und Luftverschmutzung sowie Lärmverhütung (Umweltschutz) genannt; als Ursache dieser Probleme der Veränderungen der physischen Umwelt gelten die technologischen Fortschritte und deren Auswirkungen. Für die Region Stockholm stellt ein Schutz des Sees Mälaren, der die hauptsächliche Trinkwasserquelle darstellt, ein besonderes Problem dar; dazu sollen die übrigen Seen und Flussläufe für Erholungszwecke rein gehalten werden von Schmutz, Schlamm und einem Übermass an Salzen, um die ökologischen Bedingungen zu erhalten.

Quellen der Luftverschmutzung in städtischen Gebieten sind der Verkehr, die Industrie und die Beheizung der Gebäude; letzteres ist die hauptsächliche Ursache im Gebiet Stockholm (Schwefeldioxyd). Deshalb sollten die Standorte von Zentren der Energieerzeugung in städtischen Gebieten konzentriert und ausserhalb der bebauten Gebiete angelegt werden, so dass der Grad der Luftverschmutzung in städtischen Gebieten nicht eine erträgliche Grenze überschreitet.

Aufgrund des angenommenen Anstiegs an Energiebedarf werden die Probleme der Luftverschmutzung bis zum Jahr 2000 erheblich ansteigen, sofern die Energie nicht auch aus anderen Quellen als aus Öl gewonnen werden kann; die Umwandlung von chemischer Energie direkt in Elektrizität oder der Gebrauch leichterer Öle könnte die Probleme der Luftverschmutzung erheblich erleichtern; auch Atomenergie wird als vernünftige Alternative genannt.

Zur Lärmverhütung versucht man den Lärm an seinem Ursprung zu dämpfen bzw. zu kontrollieren, die Entfernung zwischen Ursprungsort und Empfänger zu vergrössern oder den Empfänger zu schützen. Einflussfaktoren des Lärms sind die Lufttemperatur und die Richtung und Geschwindigkeit des Windes. Im Fall von verkehrserzeugtem Lärm kann man versuchen, die Hauptverkehrsstrassen aus den bewohnten Gebieten möglichst weit auszulagern; andere unter ökonomischen Gesichtspunkten realisierbare Methoden sind die Errichtung von Schutzschirmen, Wällen und Bäumen an den Strassen.

3.3.9. Realisierung des Plans¹⁾

Der Regionalplan gibt generell Richtlinien für die anzustrebende Art der Flächennutzung und des Verkehrssystems, spezifiziert für die verschiedenen Nutzungsarten, an; seine Realisierung verlangt eine regionale Kooperation der zuständigen Behörden und bedeutet inhaltlich teils Neubebauung, teils Schutz vor Neubebauung bzw. Erhaltung vorhandener Strukturen. Die Verantwortung für die Ausführung der Planungsmassnahmen tragen sowohl öffentliche Behörden als auch private Unternehmungen; eine funktionale Abhängigkeit privater Bebauung von öffentlichen (lokalen und nationalen) Behörden besteht bzgl. des Kommunikationssystems und anderer öffentlichen Dienstleistungen (Kanalisation, Wasserversorgung, Energieversorgung etc.), bzgl. rechtlicher Vorschriften (Baugesetz, Flächennutzungskontrollen etc.) und bzgl. Finanzierungshilfen für die Bebauung (Kredite, Steuerabschreibungsmöglichkeiten etc.). Eine Koordination öffentlicher und privater Projekte verlangt die Anpassung öffentlicher Massnahmen an private Nachfrage sowie die Beeinflussung der privaten Nachfrage entsprechend den öffentlichen Beiträgen. Die Entwicklung und Gestaltung der Erholungsgebiete und Freizeitwohnungsmöglichkeiten kann in den meisten Fällen von öffentlichen Behörden erfolgen. Damit ergeben sich drei Aufgaben für die ausführenden Behörden: die eigene Ausführung von Projekten, das Schaffen von Anreizen für private Projekte und das Verhindern unerwünschter Veränderungen jeweils entsprechend den Richtlinien des Plans.

Da das Regionalplanungsamt heute keinerlei Befugnis ausser dem Recht der Erstellung und Entscheidung über die Planungsmassnahmen hat, ist es auf die genannten ausführenden Organe angewiesen. Jedoch wird angenommen, dass innerhalb des Planungszeitraums (1966 - 2000) sich der Trend zu einer einheitlichen regionalen Verwaltung in der Form eines Kreisrats verwirklichen wird, so dass dann die Koordination der Planungen und deren Ausführung auf

1) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 47 ff.

regionaler Ebene gesetzlich fixiert ermöglicht wird; der Regionalplan wurde deshalb nicht nur im Hinblick auf die heute bestehenden rechtlichen und administrativen Mittel zur Ausführung, sondern auch auf zukünftig durchzusetzende Mittel hin aufgebaut.

Als weiterer restriktiver Faktor für die Ausführung des Plans wird die Bereitstellung der dafür notwendigen Finanzen genannt; deren Abhängigkeit von dem Ausmass und der Qualität der jeweils ausgeführten Massnahmen wird aber auch gesehen. Als wichtiger Schritt für die Realisierung des Plans wird deshalb ein detaillierter Plan für die Ausführung - einschliesslich zeitlicher und finanzieller Aspekte - notwendig. Aufgrund der Tatsache, dass der Plan auf einer Vielzahl von Annahmen bzgl. der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Wirtschaft, des Lebensstandards, der Konsumgewohnheiten etc. aufgebaut ist, ist es notwendig, diese Ausgangsdaten ständig der tatsächlichen Entwicklung gegenüberzustellen und ggf. im Plan zu ändern, was die Planung selbst mit den jeweiligen, sukzessiven Revisionen zu einem kontinuierlichen Prozess macht.

3.4. Durchsetzbarkeit, Fehler, Funktion

Da die Regionalplanung bisher nur Richtliniencharakter hat, lässt sich die Durchsetzbarkeit anhand von realisierten Veränderungen noch nicht überprüfen; es lässt sich höchstens feststellen, dass die recht-institutionellen, administrativen und finanziellen Voraussetzungen zur Durchsetzung besser sind als in vielen anderen westlichen Industrieländern (z.B. USA, BRD etc.).

Als Fehler bzw. Revisionen von Planungsgrundsätzen und -massnahmen wurden zwei genannt:

- o zuerst die Revision des Nachbarschaftskonzepts durch eine nicht mehr ausschliessliche Trennung von Wohngebieten und Arbeitsplätzen, sondern nurmehr die Absonderung industrieller Arbeitsplätze von Wohngebieten, was die

Nachbarschaftseinheiten zu sog. "städtischen Einheiten" werden lässt¹⁾⁴⁾; dabei lässt sich vermuten, dass die ideologischen Rechtfertigungen des Nachbarschaftskonzepts und der damit verbundenen Grünflächenideologie sich auch dementsprechend geändert haben.

- o Als zweiter Fehler bzw. zu revidierender Grundsatz ist die Grösse dieser "städtischen Einheiten" zu nennen, die sich für eine bestimmte Qualität und Variation des Angebots von Einkaufsmöglichkeiten als zu klein erwiesen hatte²⁾; dazu entsprach sie nicht mehr den sich verändernden Bedingungen und Tendenzen des Kommunikationssystems und deren Nutzungsgrad.

Auch Regionalplanung beschränkt sich wie die Zentrumsplanung in ihrer Funktion hauptsächlich auf die Bestimmung der Art von Flächennutzung und die Gestaltung des Verkehrssystems; darüber hinausgehend jedoch versucht sie in artikulierter Form auf die rechtlich-institutionellen, administrativen und finanziellen Voraussetzungen der Durchsetzung der Planungen Einfluss zu nehmen³⁾; aber auch hier ist die Grenze durch die Durchsetzungsmöglichkeiten von "öffentlichen" Interessen gegeben.

1) City planning, a.a.O., S. 23 ff., S. 55 ff.

2) Swedish shopping centres, a.a.O., S. 12 ff.

3) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 47 ff.

4) The 1966 Outline Regional Plan, a.a.O., S. 24

III. Planung der Stadt Chicago und ihrer Umgebung¹⁾

1. Zur Struktur der Stadt¹⁾

Die Struktur der Stadt ist gekennzeichnet durch die nord-südliche Begrenzung durch den Michigan-See; an der Küste liegt das zentrale Geschäftsviertel; in radial nach Norden, Süden und Westen sich ausdehnende Strassen und an Parallelstrassen zur Küste sind Industrie und anschließend Wohngebiete angelegt; die bebauten Gebiete sind stark konzentriert mit abnehmender Dichte vom Zentrum weg. Wichtigstes Strukturelement stellt das Verkehrssystem dar, besonders das Strassennetz; die Anordnung verschiedener "städtischer Funktionen" folgt weitgehend dem Prinzip der Zuordnung des höchsten Grades der Intensität in der Nutzung zu dem höchsten Grad an Zugänglichkeit.

2. Historische Entwicklung der Planung²⁾

Die Anfänge der Stadtplanung in Chicago wurden 1909 mit dem ersten umfassenden Plan für das Verkehrssystem und Parks gemacht, der auch zum Teil realisiert wurde. Der Plan führte zu der Bildung einer Planungskommission von Chicago, die in den darauffolgenden Jahren die Entwicklung von Planungsmassnahmen und -strategien leitete, die hauptsächlich Einzelprojektcharakter hatten. 1943 wurde der erste "Master Plan of Residential Land Use for Chicago" veröffentlicht, der die Grundlage der Haus- und Erneuerungsprogramme der 40er und 50er Jahre darstellte. 1946 wurde von der Planungskommission ein vorläufiger, umfassender Plan entwickelt, der bestimmten Flächen

1) Die folgenden Ausführungen basieren auf dem "Comprehensive Plan of Chicago" (CP). The Comprehensive Plan of Chicago, Department of Development and Planning, Dec. 1966.
City of Chicago, Richard J. Daley, Mayor, John G. Duba, Commissioner of Development and Planning.
Im Text werden im einzelnen die relevanten Seiten angegeben.
Hier: CP, S. 31 f.

2) CP, S. 30 f.

spezifische Nutzungsarten zuwies und damit statischen Charakter hatte (Flächennutzungsplan) und den sich verändernden Bedingungen schlecht angepasst werden konnte; darüber hinaus förderte er nicht die Stellungnahme der Bevölkerung aufgrund mangelnder Einsicht in Planungsziele und -massnahmen. In den nachfolgenden Jahren wurden öfters Projektentwürfe als Dokumentserien entwickelt. Seit den 60er Jahren wird in Chicago ein Planungsansatz verwendet, der die Ziele und Strategien besonders betont und ausarbeitet (anstelle von statischen Flächennutzungsplänen oder kombinierten Projekt- und Programmentwürfen); damit wird eine umfassende Planungspolitik entwickelt; sie bezieht sich auf Planungspolitik auf kommunaler und regionaler Ebene, auf Planung von bestimmten städtischen Gebieten und auf detaillierte Planung spezifischer Verbesserungsprojekte; durch die Ausarbeitung von Zielen und Planungsstrategien soll genügende Flexibilität und Verschiedenartigkeit erreicht werden. Der erste Strategieplan, "Basic Policies for the Comprehensive Plan of Chicago" wurde durch öffentliche Diskussion und aufgrund von Forschungsergebnissen revidiert und im "Comprehensive Plan of Chicago" zusammen mit verbesserten Planungsstrategien wiedergegeben.

3. "The Comprehensive Plan of Chicago"(CP)

3.1. Ziele des Plans¹⁾

Als grundlegende Ziele der Bevölkerung von Chicago werden eine Verbesserung der Qualität des Lebens durch eine Vergrößerung menschlicher Möglichkeiten, eine Verbesserung der Umgebung und eine Verstärkung und Differenzierung der Wirtschaft genannt und weiter Freiheit von Armut, Unwissenheit und Diskriminierung, so dass die "Werte einer demokratischen Gesellschaft" für jedes Individuum real und operabel werden. Um diese Ziele verwirklichen zu können, werden drei Qualitäten physischer Entwicklung für notwendig erachtet: hoher Grad an Zugänglichkeit zu notwendigen Standorten, Qualität der Umgebung als Identifikationsmöglichkeit, Effizienz der Anordnung. Diese allgemeinen Ziele werden differenziert zu sieben Gruppen von langfristigen Zielen für Aktionsprogramme:

3.1.1. Familienleben und Umgebung¹⁾

Für die verschiedenen Altersgruppen und Familientypen sollen verschiedenartige Wohnungsmöglichkeiten gleicher Qualität geschaffen werden; insbesondere sollen Teile der Innenstadt erneuert und Teile neu bebaut werden für Familien mittlerer Einkommensgruppen; die Qualität der Wohngegenden soll durch Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen erhöht werden (Schaffung neuer und Ausdehnung bestehender Schulen, Einkaufszentren, kultureller Leistungen und Erholungsmöglichkeiten).

3.1.2. Gelegenheiten für Benachteiligte²⁾

Ziel hierbei ist die Verbesserung der Lebensbedingungen für Bevölkerungsgruppen, denen durch Einkommen, Gesundheit, Erziehung und Erfahrung besondere Beschränkungen auferlegt sind; durch öffentliche Programme (Erziehung, Berufsausbildung, Wohngelegenheiten, Beschäftigung, soziale Leistungen) sollen Teilnahmemöglichkeiten an städtischen Aktivitäten gegeben werden.

3.1.3. Ökonomische Entwicklung³⁾

Ziel ist die Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Ausdehnung der Bedeutung von Chicago als regionaler Hauptstadt und als Ort für den Welthandel. Die Anzahl der Arbeitsplätze soll weniger für die Produktion als für den Finanzsektor und für Dienstleistungen ausgedehnt werden. Die Qualität der bestehenden Arbeitsplätze soll verbessert werden; durch Ausbildungsprogramme soll eine weitere Qualifizierung der Arbeitskräfte erreicht werden.

3.1.4. Kommunikationssystem⁴⁾

Die Bequemlichkeit und Effizienz der bestehenden Verkehrsarten (Strassen-, Schienen-, Luft- und Wasserverkehr) soll

1) CP, S. 11 f.

2) CP, S. 12

3) CP, S. 12 f.

4) CP, S. 14.

gesteigert werden; Verkehrskorridore höchster Zugänglichkeit sollen als Rahmen für Standorte besonders intensiver Nutzung (Geschäfts- und Bürozentren, industrielle Gebiete, Institutionen und Wohnungen mit hoher Nutzungsdichte) geschaffen und/oder ausgebaut werden; in Wohngebieten soll der Durchgangsverkehr vermieden werden. Der Grad an Zugänglichkeit soll dem Grad der Konzentration von Aktivitäten entsprechen.

3.1.5. Flächennutzung¹⁾

Das Muster der Flächennutzung soll "logisch" aufgebaut sein; dabei soll die Art der Flächennutzung in Beziehung zur Küstenlage und/oder zu den Hauptverkehrslinien stehen. Als notwendige Anpassungen der Art der Flächennutzung an die Erfordernisse von 1960 bis 1980 werden folgende Aufgaben genannt: Neubebauung zentraler Stadtgebiete; Schaffung zusätzlicher Flächen für Schulen, Parks und Spielplätze; Vergrößerung der Flächen für Wohnungsmöglichkeiten und Erholungszwecke, teils durch Intensivierung der bestehenden Nutzung, teils durch Veränderung der jetztigen Nutzungsart; Intensivierung der Nutzung industrieller Gebiete.

3.1.6. Koordination der städtischen Entwicklung²⁾

Die Koordination privater und öffentlicher Investitionen soll nicht nur für Einkaufszentren und industrielle Gebiete sondern auch für soziale Dienstleistungen praktiziert werden. Als neue Organisationsform kombinierter privater und öffentlicher Aktivität wurden freiwillige Nachbarschafts-Verbände mit eils ganztätig beschäftigtem Stab errichtet sowie lokalen Gemeinderäten und spezielle Kommissionen; für die 16 ausgewiesenen Entwicklungsgebiete wurden spezielle Empfehlungen als Grundlage zur Diskussion zwischen öffentlichen und privaten Gruppen ausgearbeitet.

1) CP, S. 14

2) CP, S. 14

3.1.7. Qualität der Umgebung¹⁾

Durch den visuellen Eindruck der Aktivitätszentren und wichtigen Verbindungslinien der Stadt soll eine räumliche Orientierung gegeben werden; Verschiedenartigkeit und Kontrastierung sollen individuelles Interesse schaffen. Auf lokaler Ebene soll die Möglichkeit der Identifikation sowie der Teilnahme an lokalen Aktivitäten gegeben werden. Die städtische Umgebung soll aufgrund der Entwurfsqualitäten "Schönheit und Kompatibilität" verbessert werden. Zur Verbesserung der regionalen Umgebung werden Entwurfselemente als besonders wichtig angesehen, die die Geschichte, Bedeutung und Einzigartigkeit der Stadt betonen; auch hier wird die "Lesbarkeit eines Gebiets" als visueller Eindruck angestrebt.

3.2. Annahmen des Plans²⁾

Die Annahmen des Plans, die sich auf die Bevölkerung, die Wirtschaft, die Art der Flächennutzung und die Entwicklung der grösststädtischen Region beziehen, haben nicht nur Daten- und Prognosecharakter sondern beinhalten selbst auch empfohlene Entwicklungsstrategien in bezug auf die bewusst geplante Veränderung dieser Faktoren; sie wurden als Datenbasis für die Bestimmung der Unterziele sowie der der Planungsstrategien und -programme des "Comprehensive Plan" behandelt.

3.2.1. Bevölkerung³⁾

Die Daten bezüglich der Bevölkerungsentwicklung beruhen ihrerseits auf der heutigen Anzahl und Zusammensetzung der Bevölkerung, auf als unveränderlich angenommene Trends (Geburtenrate, Sterberate, Wanderungsgewinn) und auf der Annahme, dass die Verbesserung der Qualität der Wohngebiete eine steigernde Wirkung auf die Bevölkerungsanzahl hat: damit ergeben sich folgende Veränderungen von 1960

1) CP, S. 14 ff.

2) CP, S. 20

3) CP, S. 21 f.

bis 1980 in der Stadt Chicago und dem grosstädtischen Gebiet Chicago (SMSA) für die Bevölkerungsanzahl, die Verteilung auf 4 Altersgruppen, die Zahl der Arbeitskräfte, die Zahl der farbigen Bevölkerung und die Anzahl der Haushalte:

- Die Bevölkerungsanzahl nimmt in der Stadt Chicago um ca. 6 % bis 1980 (1960: 3,55 Millionen) und in dem SMSA um ca. 39 % (1960: 6,22 Millionen) zu. In dem SMSA verteilt sich diese Zunahme ungefähr gleichmässig auf alle Altersgruppen, während in der Stadt die 20 - 64-Jährigen um ca. 2 % abnehmen, während die übrigen ungefähr gleichmässig zunehmen;
- die Zahl der Arbeitskräfte nimmt in der Stadt etwas ab (1960: 1,59 Millionen), während sie im SMSA um ca. 40 % zunimmt (1980: 3,65 Millionen);
- die Anzahl der farbigen Bevölkerung wird sich im SMSA mehr als verdoppeln (1980: 1,89 Millionen), während sie in der Stadt etwas langsamer zunimmt (1980: 1,54 Millionen);
- die Zahl der Haushalte im SMSA wird um ca. 30 % zunehmen, wobei die durchschnittliche Haushaltsgrösse zunimmt; in der Stadt nimmt die Zahl der Haushalte etwas ab.

Als besondere Probleme, zu deren Lösung besondere Strategien entwickelt werden müssen, wird einerseits die Erhaltung des Anteils jüngerer Familien mit mittlerem Einkommen genannt; von der Erhaltung dieses Anteils wird die Bewahrung eines "harmonischen Gleichgewichts und der Verschiedenartigkeit der Interessen" in Chicago als abhängig gesehen. Ein zweites Problem ist die Unterbringung von Immigranten und farbigen Bevölkerungsgruppen, die bisher in bezug auf Erziehung, Arbeitsplatz und Wohnungsmöglichkeiten durch diskriminierende Praktiken unterprivilegiert wurden. Ziel der Stadt ist die Schaffung freier Auswahlmöglichkeiten von Wohnungen, die allen Familien zugänglich sind. Eine zukünftige Abnahme nicht-farbiger Familien soll vermieden werden, während die Zunahme der farbigen Bevölkerung unter einer "fairen Wohnungspolitik" des

Stadtrats untergebracht werden soll; Sanierungsprogramme werden als Mittel zur Schaffung eines Gleichgewichts zwischen farbiger und nicht-farbiger Bevölkerung in Gebieten benutzt, die durch massive Abwanderungen bedroht werden; gleichzeitig sollen lokale Erneuerungsprogramme diese Abwanderungen verhindern. Strategien der Nicht-Diskriminierung in Sanierungs- und Erneuerungsgebieten sollen ein Mittel zur Erreichung dieses Zieles sein.

3.2.2. Wirtschaft¹⁾

Die Annahmen für die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt sowie des grosstädtischen Gebiets orientieren sich an den Durchschnittswerten der Vereinigten Staaten für das Brutto-sozialprodukt, (1960 - 1980: + 92 %), die Anzahl der Arbeitskräfte (+ 48 %) und das Pro-Kopf-Einkommen (+ 40 %); für die Region von Chicago wird ein stetiges, aber etwas langsames Wachstum angestrebt; die Anzahl der Arbeitskräfte soll nur um 26 % gesteigert werden.

Industrielle Produktionsbetriebe (hauptsächlich Metall-industrie) werden weiterhin den grössten Anteil der Arbeitskräfte beschäftigen (ca. 30 %). Die Arbeitskräfte in Dienstleistungsbetrieben werden erheblich zunehmen, und zwar in dem Masse, in dem die Stadt spezialisierte Funktionen für die Region übernimmt und ihr Angebot an Unterhaltung und Erholung ausdehnt. Gross- und Einzelhandel wird hauptsächlich in Entwicklungs- und Sanierungsgebieten ausgedehnt werden. Auch für den Sektor Finanzierung, Versicherung und Immobilien erwartet man eine Zunahme an Arbeitsplätzen. Die Anzahl der Arbeitskräfte im Bausektor soll am stärksten zunehmen aufgrund steigender Bevölkerungszahlen, einem zunehmenden Lebensstandard und damit einem steigenden Bedarf an Neu- und Umbauten. Vor allem aufgrund des stark zunehmenden Bedarfs an Lehrern für die grössere Anzahl der Bevölkerung im Schulalter wird auch die Arbeitskräfteanzahl im öffentlichen Sektor ansteigen.

1) CP, S. 22 f.

Wirtschaftspolitisches Ziel ist Vollbeschäftigung; besondere Betonung wird auf die zunehmende Qualifizierung und Ausbildung gelegt, die aufgrund technologischer Veränderungen notwendig wird. Hohe Priorität hat das Ziel, bestehende Produktionsbetriebe in der Region zu halten. Bei der Anwerbung neuer Betriebe soll der nicht-industrielle Sektor bevorzugt werden, um einen stabilen Beschäftigungsgrad zu sichern.

3.2.3. Flächennutzung¹⁾

Die räumliche Verteilung der Industrie folgt den Transportlinien (Eisenbahn, Strassen, See, Fluss) in Form von Korridoren; die Nutzung dieser Flächen soll sowohl intensiviert als auch ausgedehnt werden. Die Wohngebiete liegen in der Nähe der Industriekorridore; die Erweiterung der Wohngebiete soll innerhalb der bestehenden durch Verbesserung und intensivere Nutzung und in den äusseren Randgebieten (Einfamilienhäuser) stattfinden. Die Verteilung von Geschäften, Banken, Theater und Hotels soll nicht mehr entlang der Strassen sondern gruppiert zu Unterzentren vorgenommen werden; die Nutzung des Zentrums (CBD) soll durch Erneuerungen intensiviert werden. Der jetzige Anteil von ca. 3 acres für 1000 Personen an öffentlichem Grund und Boden für Erholungszwecke soll erheblich gesteigert werden, vor allem an Küstenstreifen und Parkgebieten in den äusseren Teilen der Stadt. Flächen für Schulen und Gesundheitszentren sollen erheblich gesteigert werden. Das Strassennetz von Chicago macht ca. 20 % der Gesamtfläche aus, was sich wenig ändern soll; nur in äusseren Randgebieten werden neue Strassen eingeplant.

3.2.4. Die Entwicklung von Chicago und der Region²⁾

Der CP von Chicago beschreibt grundlegende Ziele und Empfehlungen für die Entwicklung sowohl der Stadt Chicago wie der umliegenden Landkreise (Region), die durch Kooperation in der Planung und Ausführung verwirklicht werden

1) CP, S. 24 ff.

2) CP, S. 26 ff.

sollen: eine Ausdehnung der Wirtschaft und der Arbeitsplätze, eine Verbesserung der Qualität und Auswahl der Wohn-, Erholungs- und Erziehungsmöglichkeiten, gleiche Zugänglichkeitswerte überall in der Stadt und Region, eine geordnete Entwicklung, eine Bewahrung von freien Flächen, eine Verhinderung der Wasser- und Luftverschmutzung und Steuerungs- und öffentliche Finanzierungsprogramme, die die gewünschte Entwicklung fördern. Effiziente Transportverbindungen zwischen dem städtischen Zentrum und der Region sollen gewährleistet sein, was das radiale vom Zentrum ausgehende Verkehrsnetz noch verstärkt. Die Entwicklung der Wohngebiete soll die verschiedenartigsten Wohnungsgrößen und -typen beinhalten, die für alle Bewohner zugänglich sind. Die Entwicklung der bebauten Gebiete nach Westen soll möglichst konzentriert werden, um bessere Zugänglichkeitswerte zu erreichen und genügend freie Fläche für Erholungszwecke zur Verfügung stellen.

Der Planungsprozess soll von öffentlichen Beamten geleitet werden bei gleicher Beteiligung von Repräsentanten der Bevölkerung in Stadt- und Kreisverwaltungen, so dass eine Koordination der Planung und Ausführung auf kommunaler und regionaler Ebene gewährleistet wird.

3.3. Planungsstrategien

Im folgenden werden die einzelnen Planungsstrategien des "Comprehensive Plan" beschrieben, die sich auf Wohngebiete, Gebiete für Erholungsfunktionen, Gebiete für Erziehungsfunktionen, Gebiete für Sicherheits- und Gesundheitsfunktionen, Gebiete für Geschäfte und Büros, Industriegebiete und das Verkehrssystem beziehen.

Diese Planungsstrategien sollen eine Handlungsbasis zur möglichst effektiven Durchsetzung der einzelnen Teilziele der Planung darstellen; sie sollen in Abständen von 5 bis 6 Jahren jeweils entsprechend der bis dahin realisierten Entwicklungen revidiert und zu "verbesserten Planungsstrategien"¹⁾ umgeformt werden.

1) CP, S. 75 ff

Darüber hinaus wird versucht, eine möglichst sinnvolle Koordination der Einzelstrategien zu erreichen. Auch daraus können Revisionen der Einzelstrategien resultieren.

3.3.1. Wohngebiete¹⁾

Zur Ausweisung der Strategien, die allgemein auf die Verbesserung der Qualität der Wohngebiete abzielen, werden drei Kategorien von Wohngebieten unterschieden: Sanierungsgebiete (Innenstadtgebiet um das CBD), Verbesserungsgebiete (Übergangszone) und Erhaltungsgebiete (Aussengebiete der Stadt). In den Sanierungsgebieten sollen die Projekte ausgedehnt und beschleunigt werden, ausgehend von den schon bestehenden Vorhaben. In den Verbesserungsgebieten sollen gesetzlich erzwungene Massnahmen private Aktivitäten beschleunigen; dazu sollen bestehende Dienstleistungen, vor allem Schulen, verbessert werden. Die Erhaltungsgebiete sollen auf dem bestehenden Qualitätsstandard gehalten werden; ungenügende Dienstleistungen sollen verbessert werden.

Für mittlere und untere Einkommensgruppen soll der Erwerb von Hausbesitz erleichtert werden; dafür sollen von privaten Gesellschaften günstige Kreditangebote gemacht werden; öffentlicher Wohnungsbau soll den Hauskauf verbilligen, sowie das Mieten von privaten Gebäuden ausserhalb des freien Wohnungsmarktes ermöglichen. Erneuerungsprogramme sollen benutzt werden, um eine bessere Stabilität der Wohnbevölkerung in Übergangszonen zu erreichen. Die Vergrösserung der Wohnungsmöglichkeiten und -typen soll durch eine Revision bestehender Flächennutzung sowie durch intensivere Nutzung der Gebiete erleichtert werden; besonders Wohnungen für Familien mit Kindern sollen verstärkt gebaut werden. Die Dichtewerte sollen dahingehend geändert werden, dass in Aussengebieten die Dichte vergrössert und in Innenstadtgebieten verkleinert wird, so dass die bestehende Variation von Haustypen überall vergrössert wird. Dienstleistungen sollen in einzelnen Zentren der Wohnge-

1) CP, S. 34 ff.

bierte verstärkt angeboten werden, so dass die bestehenden Einkaufszentren in ihrer Funktion erweitert werden durch Bibliotheken, Gesundheitszentren, Postämtern, Gemeindezentren etc.; nur solche Dienstleistungen, die einen grösseren Einzugsbereich als ein Wohngebiet haben, sollen an Standorte grösserer Zugänglichkeit gelegt werden. In Wohngebieten der Innenstadt sollte die Alterszusammensetzung der Häuser verbessert werden; die gesamte Anzahl der vorhandenen Wohnungsmöglichkeiten sollte vergrössert, sowie die Qualität der Häuser und ihrer Umgebung verbessert werden. In Sanierungsgebieten sollen Demonstrationsprojekte durchgeführt werden, die zu privater Initiative und Fähigkeit beitragen sollen. Öffentliche Wohnungsbaugesellschaften sollen einen Teil der Sanierungs- und Erneuerungsmassnahmen übernehmen. Die Dienstleistungen in Wohngebieten werden ausgedehnt. Studien zur Erstellung von Häusern mit niedrigen Baukosten sowie zur Überprüfung der Flächennutzungsverordnungen werden durchgeführt.

3.3.2. Erholungsfunktionen¹⁾

Drei physische Elemente sind die Hauptformen der empfohlenen Erholungsgebiete: vergrösserte Parkflächen am See und Fluss, zusätzliche lokale Parkflächen, ein verbundenes System von Grünflächen in sehr dicht besiedelten Gebieten; dazu sollen Massenverkehrsmittel ausgebaut werden, die eine bessere Zugänglichkeit der Erholungsgebiete schaffen sollen.

Lokale Parks sollen mehr Möglichkeiten in allen Jahreszeiten für alle Altersgruppen bereitstellen; durch Erhebung von Benutzungsgebühren soll eine bessere Qualität der Einrichtungen erreicht werden. Ein System von verbundenen Grünflächen soll in dichter besiedelten Gebieten erreicht werden in Verbindung mit Spielplätzen, Schulen, Sportgelegenheiten und Ziergärten; die Grünflächen können eine Verbindung der verschiedenen lokalen Zentren herstellen und so verschiedenartig genutzt werden. Grössere lokale

1) CP, S. 38 ff.

und regionale Parks sollen zugänglicher gemacht werden (Umgehungsstrassen um die Parks); zur Intensivierung ihrer Nutzung sollen spezielle Veranstaltungen (Film, Theater, Musik) beitragen. Zusätzliche Flächen für Parks können hauptsächlich an der Küste des Sees und an Flüssen bereitgestellt werden; schon 1948 wurde eine Resolution formuliert, in der die fast ausschliessliche Nutzung der Küste für Erholungszwecke festgelegt wurde. In Gebieten ausserhalb der Stadt sollen Flächen für regionale Parks erworben werden; sie sollen möglichst gleichmässig um die Stadt und in der Nähe von Wohngebieten und Verkehrslinien gelegen sein.

Für die Verbesserung der Erholungsmöglichkeiten wird in den Gebieten begonnen, in denen weniger als 1,6 acre pro 1000 Personen zur Verfügung steht. In vier Gebieten wird mit der Erstellung von Grünflächensystemen begonnen; die koordinierte Entwicklung von Schulen und Erholungsflächen wurde als Prinzip angenommen.

3.3.3. Erziehungsfunktionen¹⁾

Die Bestimmung und Ausführung der Strategien und Programme, die Schulen, Universitäten und Bibliotheken betreffen, erfolgen nicht von der Stadt Chicago selbst, sondern von gesonderten Kommissionen; sie werden im "Comprehensive Plan" mit aufgeführt, um eine Koordination der Planungen zu erreichen. Das Ziel der Verbesserung des Schulsystems soll durch Erziehungsprogramme, physische Verbesserungen und administrative Veränderungen erreicht werden. Den lokalen Unterschieden im Bedarf bestimmter Schuleinrichtungen soll durch eine dezentralisierte Verwaltung Rechnung getragen werden. Besonders in Gebieten unterer Einkommensgruppen soll die Vorschulerziehung und Weiterbildung für Erwachsene eingerichtet werden. Seit 1960 gibt es in Chicago ein Sommerprogramm für das Experimentieren mit solchen neuen Schultypen und Erziehungsprogrammen; auch freiwillige Organisationen beteiligen sich daran.

1) CP, S. 46 ff.

Allgemeine und Berufsschulen sowie Universitäten sollen gleichmässig über die Stadt verteilt und an grösseren Verkehrslinien gelegen sein; in den Innenstadtgebieten sollen Ausbildungszentren für höhere Bildung eingerichtet werden. Grundschulen sollen in Wohngebieten so angelegt sein, dass das Überqueren grösserer Verkehrslinien vermieden wird; ihre Anzahl soll zu der geplanten Bevölkerungsdichte in Beziehung stehen. Die Standorte der Schulen sollen mit denen von Parks und den Grünflächensystemen koordiniert werden; die Nutzung der Schulen soll auch auf Gemeindezwecke ausgedehnt werden. Für private und Konfessionsschulen gelten ähnliche Regelungen wie für öffentliche Schulen. Das bestehende, hierarchisch angeordnete System von Bibliotheken soll erweitert und verbessert werden; teilweise werden Standortveränderungen geplant, die neuen Standorte sollen in der Nähe von Einkaufs- und Geschäftszentren liegen; der Einzugsbereich einer Bibliothek sollte nicht mehr als eine Meile Radius des Umkreises betragen (Bevölkerungsdichte, Fusswegnähe).

Die Entwicklung von acht Hochschulen für Anfangssemester soll begonnen werden an Korridoren hoher Zugänglichkeit; die Ausdehnung bestehender Hochschulen soll vorgenommen werden. Bis 1980 sollen 40 bis 50 neue Schulen errichtet werden, die teils alte ersetzen. Die Versorgung mit Bibliotheken soll um 10 - 15 % erweitert werden, insbesondere in bisher schlecht oder gar nicht erreichten Gebieten; bis 1970 werden 15 neue Zweigbibliotheken aufgestellt.

3.3.4. Sicherheits- und Gesundheitsfunktionen¹⁾

Diese Funktionen werden von vielen verschiedenen öffentlichen und privaten Institutionen erfüllt, wobei versucht wird, eine möglichst weitgehende Beteiligung der Bevölkerung zu erreichen; sie beziehen sich auf die Verminderung von Verbrechen und Kriminalität (Polizei), auf die Verhütung von Bränden (Feuerwehr), auf die Bereitstellung

1) CP, S. 51 ff.

von Krankenhauszentren und auf die Gewährung von Umweltschutz. Die Polizei strebt eine Verbesserung ihrer Leistungen sowie eine stärkere Kommunikation mit der Bevölkerung an. Die Zugänglichkeit zu den Polizeigebäuden ist besonders wichtig; die Lage an Schnellstrassen ist deshalb erforderlich; die Standorte sollen gleichmässig über die Stadt verteilt sein.

Die Feuerwehr soll eine möglichst effiziente Verhütung vor Bränden und Unfällen leisten; neue Feuerwehrationen sollen dafür in den äusseren Gebieten der Stadt eingerichtet werden; jede soll ungefähr für einen Umkreis mit dem Radius von 1 1/2 Meilen zuständig sein; der Standort soll an einer Kreuzung grösserer Strassen liegen.

Die öffentlichen Gesundheitszentren sollen diese Dienstleistungen der gesamten Bevölkerung zugänglich machen; dazu müssen neue Gesundheitszentren in bestimmten Gebieten errichtet werden; vorrangig sind dabei Gebiete, die von niederen Einkommensgruppen bewohnt werden, die keine privaten Ärzte in Anspruch nehmen können; diese Gesundheitszentren sollen auch durch Massenverkehrsmittel gut erreichbar und in der Nähe von Geschäftszentren sein.

Hauptziel des Umweltschutzes ist es, die Qualität von Luft, Wasser und Müllverwertung zu verbessern. Wasserversorgung ist aufgrund der natürlichen Lage am Michigan-See kein so grosses Problem; gegen die Verschmutzung sollen verstärkte Programme unternommen werden. Müll und Abfall darf nicht mehr unverarbeitet in den See geleitet werden (1965 U.S. Water Quality Act).

Die Luftverschmutzung soll verringert werden; dafür werden Studien ausgearbeitet, die neue Techniken entwickeln sollen. Da die Art der Beheizung der Gebäude wichtige Ursache für die Luftverschmutzung ist, soll Heizen mit Elektrizität als sauberste Methode verstärkt benutzt werden. Seit 1968 müssen alle neu gebauten Autos ein Kontrollsystem für die Abgase aufweisen. Dienstleistungen, die mit der Kontrolle von Luft, Wasser und Abfallverwertung beauftragt sind, sollen verstärkt werden.

Die Gesundheitszentren sollen vermehrt und dezentralisiert werden, während Polizeistationen und Feuerwehr aufgrund veränderter Techniken zentralisiert werden. Das Kanalisa-

tionssystem wird ausgedehnt.

Das Programm gegen Luftverschmutzung wird verstärkt fortgesetzt. Die finanzielle, staatliche Unterstützung in Programmen und Studien des Umweltschutzes soll gesetzlich fixiert werden.

3.3.5. Geschäfte und Büros¹⁾

Ziel der Stadt ist es, für genügend Geschäftszentren Arbeitsplätze und Dienstleistungen bereitzustellen, die marktorientiert sind und eine hohe Qualität aufweisen. Die bisherige Aufreihung dieser Geschäfte und Büros entlang von Strassen soll abgeändert werden. Das CBD soll als Haupt-Geschäftsviertel aufrecht erhalten werden; daneben ist ein System von Unterzentren vorgesehen, die eine unterschiedliche Grösse und ein differenziertes Angebot an Gütern und Dienstleistungen aufweisen; drei verschiedene, hierarchische Stufen von Zentren werden also angestrebt; (aufgrund der steigenden Mobilität und Motorisierung wird die bestehende vierte Stufe für überflüssig gehalten). Das CBD soll als Zentrum für Geschäfte und Büros aufrechterhalten werden; eine gute Zugänglichkeit von allen Teilen des grosstädtischen Gebiets muss gewährleistet sein. Im CBD müssen Sanierungen, Verkehrsverbesserungen und Parkraumbeschaffung vorgenommen werden. Auch ausserhalb des CBD sollen Bürozentren in der Nähe von Schnellstrassen und Haltestellen der Massenverkehrsmittel eingerichtet werden. Sie können an dicht besiedelte Wohngebiete angrenzen.

Die regionalen Zentren sind für einen Einzugsbereich von 200.000 bis 500.000 Personen geplant. Die Wohngebietszentren sollen gleichmässig über die Stadt - entsprechend der Besiedelung - verteilt werden. Bestehende Geschäfte und Büros, die nicht mehr dem Bedarf entsprechen, sollen ihren Standort verändern; koordinierte private und öffentliche Aktionen sind dafür geplant. Neben den Geschäftszentren sollen auch andere, öffentliche Dienstleistungen eingerichtet werden. In den Geschäftszentren soll genügend Parkraum zur Verfügung gestellt werden.

1) CP, S. 61 ff.

Die Verbesserung der Geschäfts- und Bürozentren soll durch private Initiative aber mit öffentlicher Unterstützung geleistet werden: drei der regionalen Einkaufszentren wurden nach neuen Standards bereits errichtet, ein viertes soll unmittelbar begonnen werden. Detaillierte Studien der Dienstleistungs- und Gemeindezentren sollen Teil des Entwicklungsprogramms sein, ebenso Studien über Koordinationsmöglichkeiten öffentlicher und privater Aktionen.

3.3.6. Industriegebiete¹⁾

Ziel ist die Vergrößerung der bestehenden Anzahl an Industriebetrieben bei einer Verbesserung der von ihnen benötigten Dienstleistungen und Infrastrukturausbauten. Die physische Form der Industriebetriebe soll "langgezogen" sein, was gute Transportbedingungen schafft; diese Industriekorridore sollen in Richtung Nord-Süd und West-Ost entlang der Hauptverkehrslinien liegen.

Die bestehenden Industriegebiete liegen meist an Eisenbahnlinien, so dass die Industriekorridore nur deren Ausdehnung verlangen; vermischte Nutzung mit Einzelwohnhäusern soll entfernt werden, ebenso einzelne Industriebetriebe in Wohngebieten. Für neue Industriegebiete werden zusätzliche Flächen durch intensivere Nutzung gewonnen; bestehende Industriebetriebe sollen entweder an ihrem bestehenden Standort ausgedehnt, oder zusätzliche Standorte zur Verlagerung von Betriebsteilen zugewiesen bekommen. Die Stadt bemüht sich auch um die Neuansiedlung hoch-technisierter Industriezweige wie Biomedizin und Vakuumtechnik. Grosshandel und Lagerhaltung von Gütern sollen ausgedehnt und ihre Verkehrsanbindung verbessert werden; diese Betriebe sollen am Rand von Industriekorridoren angesiedelt werden. Die Bahnhöfe und Umschlagplätze von Eisenbahn-, Lastwagen-, Luft- und Schiffsverkehr sollen besser miteinander und mit der Lage der Industriekorridore koordiniert werden.

Aus bestehenden Industriegebieten sollen andere Nutzungsarten entfernt werden; die Intensität der Nutzung soll

1) CP, S. 63 ff.

verstärkt werden. Bestehende Industriegebiete sollen nach Bedarf vergrössert oder verlagert werden; dafür werden bevorzugte Standorte von der Stadt ausgewiesen. In Demonstrationsprojekten sollen neue Produktionstechniken in Flachbauweise dargestellt werden.

3.3.7. Verkehrssystem¹⁾

Die Planung des Verkehrssystems erfolgt in drei Teilen, im verstädterten Gebiet, in und um das CBD und ein regionaler Zusammenhang (Hauptstadtfunktion). Für den Verkehr im verstädterten Gebiet wird ein System von Korridoren hoher Zugänglichkeit geplant, das radial vom CBD nach Norden, Süden und Westen führt; die parallelen Strassen zur Küste stellen die nötigen Nord-Süd-Verbindungen her. Jeder Korridor soll sowohl für Massenverkehrsmittel als auch für Individualverkehr vorgesehen werden. Dieses Korridorsystem stellt dann den Rahmen für dicht besiedelte und intensiv genutzte Flächen dar; besonders die Anlage von Massenverkehrsmitteln soll verstärkt vorgenommen werden, da seit dem 2. Weltkrieg für den Strassenbau sehr viel mehr öffentliche Mittel bereitgestellt wurden. Zentrum des Massenverkehrssystems ist das CBD. Das Strassennetz soll stärker mit dem der Massenverkehrsmittel koordiniert werden, so dass Haltestellen im Regelfall an Kreuzungen liegen; beide Netze sollen gemeinsam ausgedehnt werden. Das Strassennetz ist hierarchisch aufgebaut nach dem Grad der Schnelligkeit; nach Möglichkeit werden diagonale Strassen als Hauptgrund von Verkehrsstauungen vermieden oder umgebaut.

Die Verbindungen zum und vom CBD sollen verstärkt mit Massenverkehrsmitteln hergestellt werden; dafür soll ein System von U-Bahnen zum CBD erbaut werden, anstelle des jetztigen Systems von Schleifen oberhalb der Strassen; im CBD sollen überdachte Fusswege hergestellt werden. Parken im CBD soll verhindert werden und in seinen Randgebieten stattfinden.

Die beiden Häfen sollen unter eine Verwaltung gestellt werden, um eine bessere Ergänzung der Leistungen zu erreichen. Die Möglichkeiten der beiden bestehenden Flug-

häfen sollen den technologischen Veränderungen der Luftfahrttechnik angepasst werden; die Errichtung eines dritten Flughafens wird in Erwägung gezogen. Das Eisenbahnnetz soll auf seine noch rentablen Zweige reduziert werden; die überflüssigen Zweige sollen anderweitig nutzbar gemacht werden. Die Entwicklung eines Systems von Korridoren hoher Zugänglichkeit ist das wichtigste Strukturelement der Planung in Chicago.

Das Strassensystem (Schnellstrassen und Hauptstrassen) wird erweitert und verbessert; die Ausweitung des U-Bahn-Systems im CBD hat höchste Priorität der Aktionen im Zentrum. Die schon begonnenen Projekte der Massenverkehrsmittel werden weitergeführt; für weitere Projekte werden Studien unternommen. Für die Verkehrslinien in weitere Entfernungen sollen verbesserte Dienstleistungen und Stationen errichtet werden. Die Koordinierung der Wasserstrassen unter eine Verwaltung wird als Vorbedingung für effektivere Projektdurchführungen geplant; die Wasserstrassen und Hafenanlagen selbst sollen verbessert werden.

Zur Verbesserung des Lufttransports sollen intensive Studien unternommen werden.

3.4. Ausführungen¹⁾

Für die Ausführung wurde eine Tabelle aufgestellt, die bestimmte Planungsstrategien dem Grad der Verwirklichung der drei Hauptziele (Verbesserung der Umgebung, Vergrößerung der Möglichkeiten, Stärkung und Variation der Wirtschaft) zuordnet. Die drei Hauptziele entsprechen den ersten drei Zielen des Zielkatalogs, während die letzten drei mehr Mittelcharakter aufweisen; dafür sind detaillierte Analysen und Untersuchungen notwendig.

Für die angegebenen Planungsstrategien wird eine Aufstellung der Kosten für einen Zeitraum von 15 Jahren gegeben; die detaillierten Projektkosten können erst bei der Ausführung angegeben werden, da sie von vielen Variablen beeinflusst werden (z.B. Höhe der staatlichen Beihilfen). Jährlich wird mit Ausgaben von ca. 400 Millionen Dollar gerechnet;

1) CP, S. 104 ff.

man nimmt an, dass die staatlichen Zuschüsse mit der Zeit zunehmen werden. (Nach einer gesetzlichen Bestimmung von 1965 werden 75 % der Kosten für physische Veränderungen vom Staat und Bund getragen). In einem zweiten Diagramm werden die Ausgaben vergleichbarer Programme für die sieben Kategorien in den Jahren 1955 - 63 mit den geplanten Ausgaben für die nächsten 15 Jahre verglichen.

Die Gesamtausgaben verteilen sich in Prozent folgendermassen:

	tatsächliche Ausgaben in % 1955 - 1963	geplante Ausgaben in % 1964 - 1980
1. Wohngebiete	19,0	18,0
2. Erholung	5,0	11,5
3. Erziehung	15,0	29,0
4. Sicherheit/Gesundheit	7,5	6,5
5. Geschäfte/Büros	1,0	1,0
6. Industrie	0,5	3,0
7. Verkehr	52,0	31,0
	100,0	100,0

Die Zahlen spiegeln deutlich die unterschiedliche, schwerpunktmässige Verteilung der verfügbaren Mittel auf die verschiedenen Programme in den beiden Planungsperioden wider, die aus den bereits dargestellten Verschiebungen in perzipierten Problemstellungen und Planungszielen resultieren.

Neben der Aufstellung der Finanzen wird auch der Anteil der Flächen für die sieben Kategorien und ihre geplante Veränderung angegeben.

Die umfassende Planung und die Koordination aller Aktivitäten ist Aufgabe des "Department of Development and Planning", das 1965 vom Stadtrat eingerichtet wurde; der Planungs- und Entwicklungsprozess wird als Prozess von grundlegenden Strategien, über Systemanalysen, den "Comprehensive Plan", die Ermittlung des Planungsrahmens für das Entwicklungsgebiet bis zur Erstellung eines umfassenden Entwicklungsprogramms betrachtet. Nach der Formulierung des "Comprehensive Plan"

wird er als Quelle für Planungsstrategien und als Basis für detaillierte Studien verwendet, die ihrerseits zur Bestimmung des Planungsrahmens der Entwicklungsgebiete beitragen; anschliessend soll dann das Entwicklungsprogramm formuliert werden. In diesem Prozess übernehmen öffentliche Institute Programmstudien; in allen Stufen des Prozesses soll die Bevölkerung in Diskussionen beteiligt werden. Die letzte Stufe des Prozesses, die Bestimmung des Entwicklungsprogramms, soll für einen Zeitraum von 4 bis 6 Jahren bestimmt und periodisch revidiert werden.¹⁾

1) CP, S. 112 ff.

4. Résumé

4.1. Zur Perspektive der Planer

Die Perspektive der Planer ist orientiert an der Funktionsweise des bestehenden Wirtschaftssystems. Die Kapazität der Wirtschaft, die möglichst ausgedehnt werden soll, bestimmt die meisten Plangrößen; diese Weiterentwicklung wird mit der Veränderung in den Anforderungen des Wirtschaftssystems als Grundlage für die Änderung von Lebensbedingungen genommen. Weiterhin ist die Perspektive der Planer gekennzeichnet durch einen umfassenden "Planungsoptimismus"; es werden ausser der Menge an Fläche und natürlichen Gegebenheiten keine Faktoren gesehen, die nicht planbar und damit manipulierbar wären. Diese Sichtweise steht sowohl in Diskrepanz zu den realen Möglichkeiten der Verwirklichung von Planungen als auch zu der Beurteilung von Planung in der amerikanischen Bevölkerung, in der Planung weitgehend noch mit Dirigismus und Eingriff in die individuelle Selbstbestimmung in Verbindung gebracht wird. Eine weitere Charakteristik der Perspektive ist die pragmatische Umsetzung bestimmter Planungsstrategien in eine graduelle Verwirklichung globaler Zielsetzungen; die Unverhältnismässigkeit von Ziel und Strategie wird pragmatisch geleugnet; der jeweilig unterschiedliche Konkretisierungsgrad wird unbeachtet gelassen; damit können Strategien fast beliebigen Zieles zugeordnet werden.

4.2. Zur Legitimation der Ziele und Annahmen

Da es kaum Planungsgrößen gibt, die nicht planbar sind, wird der Unterschied zwischen Zielen und Annahmen undeutlich; für beide müssen damit Legitimationsmechanismen zur Verfügung gestellt werden. Die Stabilität und Vollbeschäftigung der Wirtschaft, die als Grundlage für die Verbesserung von Lebensbedingungen ausgewiesen wird, wird zur Legitimation der Ziele herangezogen und damit auch zur Legitimation bestehender Produktionsverhältnisse; die Steigerung des Bildungsgrades unterprivilegierter Schichten wird im Rahmen veränderter Anforderungen des Wirtschaftssystems an die Arbeitskräfte systemimmanent integriert.

Weiterhin wird die Verwendung von Studien über die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung und über die wesentlichen Elemente der Stadt als quasi-objektives Material behandelt. Die Studien sollen für die Richtigkeit und "Wertfreiheit" der Planungen garantieren; welcher Ansatz und welche Fragestellungen dabei behandelt werden, wird ebenso wenig reflektiert wie die Interessen, die dabei vertreten werden.

Die Beteiligung der Bevölkerung am Prozess der Zielformulierung fungiert weiterhin als Legitimationsmechanismus, der umso aufgesetzter erscheint, je weniger eindeutig eine Beziehung zwischen Zielen und Strategien nachweisbar ist. Die Diskussion globaler Zielsetzungen steht dann kaum in einem angebbaren Zusammenhang mit den Planungsstrategien und der Abfolge und Intensität ihrer Ausführung.

IV. Stadt- und Regionalplanung Paris

1. Einführung

Die folgende Darstellung der Planung der Stadt- und Regionalentwicklung Paris beruht auf dem 1965 veröffentlichten "Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de paris"¹⁾, der als übergeordneter Leitplan die generellen Orientierungslinien für die Stadt- und Regionalentwicklung in und um Paris geben soll.

Die im Rahmen unserer Untersuchung speziell interessierende Zentrumplanung ist im Falle von Paris als integraler Bestandteil der Gesamtplanung der Region zu sehen. Es wird daher im folgenden notwendig sein, Planungsgrundlagen und Zielvorstellungen für den gesamten regionalen Bereich darzustellen, bevor auf die spezifischen Zielsetzungen und erwarteten Konsequenzen, die für das Stadtzentrum von Paris angestrebt werden, eingegangen werden kann.

Die Ausdehnung des Planungsgebiets über die administrativen Stadtgrenzen hinaus auf die Region geht in Paris bereits auf Entwicklungen in den 20er Jahren zurück, als durch den "Président du Conseil" 1925 ein übergeordnetes Komitee zur Organisation der Pariser Region gebildet wurde.

Teilweise unterbrochen durch die Auswirkungen des 2. Weltkrieges haben sich übergeordnete Planungsinstanzen für die Pariser Region zunehmend institutionalisiert. Wichtigstes Resultat ihrer Arbeiten war in neuerer Zeit der Regionalentwicklungsplan von 1960.

1) Premier Ministre, Délégation général au district de la région de Paris: Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, Paris 1965. Im folgenden als Leitplan bezeichnet.

Als eine der wichtigsten organisatorischen Voraussetzungen wurde per Gesetz vom 6. 8. 1961 der "District de la Région de Paris" begründet, sowie ein "Délégué général" eingesetzt, dessen Aufgabenbereich in erster Linie darin besteht, Studien über Entwicklung und Infrastruktur der Region Paris zu leiten, der Regierung Vorschläge zu unterbreiten und die politischen Maßnahmen zur Entwicklung der Region zu koordinieren. Insbesondere wurde dieser Sonderbevollmächtigte mit der Fortentwicklung und Veränderung des Regionalentwicklungsplans von 1960 betraut.

Als ausführende Institution unterstehen dem Sonderbevollmächtigten der "Service d'aménagement de la région parisienne" und das "Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (I.A.U.R.P.)", das 1960 als Stiftung durch den "Ministre de la Construction" zur Durchführung langfristiger Studien über die Entwicklung der Region gegründet wurde.

Unter der Federführung des Sonderbevollmächtigten wurde in diesem Institut 1963/64 der vorliegende Leitplan - über verschiedene Zwischenstadien und unter Beteiligung einer Vielzahl von beratenden Kommissionen und Ministerien - auf der Grundlage neuerhobener Daten über Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung ausgearbeitet. In der Beteiligung einer großen Zahl von Behörden und Experten sah man eine Art Optimierung des Plans, für den allerdings letzten Endes der Sonderbevollmächtigte verantwortlich zeichnet.

Am 26. 11. 1964 wurde der Plan schließlich unter Vorsitz des Staatschefs abschließend beraten und dabei beschlossen, ihn als generelle Planungs- und Entwicklungsgrundlage freizugeben, sobald die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten zur Verhinderung der Spekulation um die vorgesehenen neuen Ausdehnungs- und Ballungsgebiete ausgeschöpft wären.

Mit seiner Veröffentlichung im Jahre 1965 trat der Leitplan an die Stelle des früheren Regionalentwicklungsplans (P.A.D.O.G.) von 1960.

Dem eigentlichen Plan und seiner Beschreibung vorangestellt ist zum einen eine Darstellung der voraussichtlichen Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in der Region Paris, zum anderen die Explikation der Zielvorstellungen der Stadt- und Regionalentwicklung, sowie die Bestimmung von Inhalt und strategischer Bedeutung des Leitplans.

In einem zweiten Hauptabschnitt - auf den sich die folgende Darstellung in erster Linie bezieht - wird der Aufbau des Plans - einschließlich der erwogenen, jedoch dann verworfenen Alternativen - erläutert, wobei sowohl auf die bestehenden Strukturen und ihre voraussichtliche Entwicklung, wie auch auf die explizierten Zielvorstellungen für die Stadt- und Regionalentwicklung rekurriert wird.

Drei weitere Hauptabschnitte, auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden kann, beschäftigen sich sehr detailliert mit den Problemen des Verkehrs, der Wirtschaft und Beschäftigung, sowie mit den Möglichkeiten der Freizeitgestaltung.

2. Zur voraussichtlichen zukünftigen Entwicklung der Region Paris

Die zukünftige Entwicklung in der Region Paris wird zum einen durch relativ generelle Tendenzen der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung bestimmt - wie z.B. eine allgemein zu erwartende Kaufkraftsteigerung -, zum anderen durch bestimmte Spezifika, durch die sich dieses Gebiet von anderen Gegenden Frankreichs unterscheidet, wie z.B. einer besonders hohen Zuwanderungsquote in dieses Ballungsgebiet.

Zunächst wird die für die kommenden 30-40 Jahre voraussehbare Wirtschaftsentwicklung skizziert, dann wird auf das prognostizierte Bevölkerungswachstum eingegangen. Aus beiden Faktorenbündeln ergeben sich bestimmte Konsequenzen im Hinblick auf den Wachstums- und Verstädterungsprozeß in der Region Paris, die in einem dritten Unterabschnitt definiert werden.

2.1. Voraussehbare Tendenzen der Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung

Einen Eindruck von der voraussichtlichen zukünftigen Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung vermitteln die prognostizierten Veränderungen folgender Kennzahlen:

- o Die Kaufkraft der Jahre 1960-65 wird im Durchschnitt pro Person bis 1985 mit dem Faktor 2,5 und bis zum Jahre 2000 etwa mit dem Faktor 3,5 zu multiplizieren sein;
- o die Zahl der Beschäftigten im tertiären Bereich (insbesondere in Büroberufen) wird zweimal schneller wachsen als die Zahl der Beschäftigten in der Industrie;
- o die Freizeit wird allmählich die Zeit der Berufsarbeit übersteigen; die Nachfrage nach allen Arten der Freizeitbetätigung wird in weniger als 40 Jahren wertmäßig etwa viermal höher sein als heute;
- o die Zahl der privaten Kraftfahrzeuge wird weiter steigen; 1965 gab es in der Pariser Region ein Kraftfahrzeug für etwa fünf Einwohner, im Jahre 2000 wird es ein Kraftfahrzeug für etwa drei Einwohner geben;
- o die Durchschnittszahl der täglichen Pendelbewegungen je Einwohner innerhalb des Ballungsgebietes unter Benutzung irgendeines Transportmittels wird um ein Viertel bis ein Drittel ansteigen; pro Kopf der Bevölkerung beläuft sich diese Zahl 1965 auf zwei Pendelfahrten pro Tag, was bedeutet, daß auf jeden tatsächlich Pendelnden im Durchschnitt pro Tag fast vier Pendelfahrten kommen; auf die tatsächlichen Pendler bezogen wird diese Verhältniszahl auf 5 bis etwa 5,5 pro Tag ansteigen und damit einen Wert erreichen, der in Städten von Ländern mit hoher Kaufkraft (Skandinavien, USA) bereits heute typisch ist.

Die skizzierten starken Wachstumstendenzen gelten außer für das Ballungsgebiet Paris auch für alle anderen französischen und europäischen Regionen von vergleichbarem Niveau, wobei allerdings diese Schätzungen keinen Anspruch auf Genauigkeit erheben. Sie verdeutlichen jedoch: für die gleiche Einwohnerzahl werden sich die Bedürfnisse von morgen verdoppeln, verdreifachen oder sogar vervierfachen.

Ein Blick auf die Bevölkerungsstatistik zeigt jedoch, daß die Annahme einer stabilen Bevölkerung für Frankreich generell und speziell für das Ballungsgebiet Paris illusorisch ist.

2.2. Voraussehbare Tendenzen der demographischen Entwicklung

Während vor 1939 die Bevölkerungsentwicklung stagnierte, ergibt sich seit dem 2. Weltkrieg ein beachtliches Bevölkerungswachstum, das zum einen auf steigende Geburtenraten und sinkende Sterblichkeitsziffern zurückzuführen ist, zum anderen durch die Wanderungsbewegungen in das Ballungsgebiet bestimmt wird.

Für die Zeit 1962 bis 1985 prognostiziert die C.N.A.T. (Nationale Kommission für Bodenbewirtschaftung) - bei Fortbestehen des allgemeinen Trends der "Landflucht" - ein erhebliches Wachstum der Provinzstädte und ein etwas geringeres Wachstum des Ballungsgebiets Paris.¹⁾ Diese "Schätzung" der Nationalen Bodenbewirtschaftungskommission enthält allerdings eine Art Zielprojektion, die nur unter bestimmten politischen Eingriffen realisierbar sein wird. Geht man nämlich von den Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung in den letzten 10 Jahren aus, würde das Arbeitskräftepotential in der Pariser Region nicht auf 5, sondern auf 5,7 Millionen Menschen und die Bevölkerung nicht auf 11,6, sondern auf 13 Millionen Menschen steigen.

1) Für das Ballungsgebiet Paris wird ein Wachstum um 36 % (von 8,4 auf 11,6 Mill. Menschen), für die anderen Ballungsgebiete zusammen genommen ein Wachstum von 54 % (von 21,1 auf 32,5 Mill.) prognostiziert. Vgl. Leitplan p. 22 ff.

Über 1985 hinaus - bis etwa zum Jahr 2000 - wird die Bevölkerung der Pariser Region weniger rasch wachsen als in anderen französischen Städten; nach den Voraussagen erscheint es realistisch, von einem Mittelwert von etwa 14 Millionen Einwohnern auszugehen.

Während also nach diesen Prognosen von 1962 bis etwa 2000 die anderen französischen Ballungsgebiete ihre Bevölkerungszahl mehr als verdoppeln werden (von 21,4 auf 44 Mill.), wird davon ausgegangen, daß die Einwohnerzahl des Pariser Ballungsgebiets sich um etwa $\frac{2}{3}$ vergrößern wird (von 8,4 auf 14 Mill. Einwohner).

Als mögliche Strategie, das Bevölkerungswachstum der Region Paris so einzuschränken, wird davon ausgegangen, daß die Attraktivität bestimmter Städte bzw. Ballungsgebiete - sog. Ausgleichsmetropolen - so erhöht werden muß, daß sie einen Teil der - entsprechenden bisher wirksamen Trends - in die Pariser Region dringenden Bevölkerung aufnehmen werden.¹⁾

Für den Leitplan wird jedenfalls von der Notwendigkeit ausgegangen, auf eine Bevölkerung von 14 Mill. Einwohnern vorbereitet zu sein, was die Notwendigkeit impliziert, daß die anderen Ballungsgebiete in Frankreich - insbesondere die ausgewählten Ausgleichsmetropolen - auf ein noch schnelleres Bevölkerungswachstum gefaßt sind.

Die Verfasser des Leitplans halten die Abstellung der Planung auf 14 Millionen Einwohner im Ballungsgebiet Paris für relativ großzügig und vertreten die Meinung, daß es sinnvoll und notwendig sei, die Planungen auf eine so hohe Bevölkerungszahl abzustellen, selbst dann, wenn diese erst im Jahre 2020 tatsächlich erreicht werden sollte.

1) Ausgewählt wurden als Ausgleichsmetropolen acht Städte bzw. Ballungsgebiete, die ein jährliches Bevölkerungswachstum von 3 % erreichen sollen. Daneben werden die Städte im Pariser Becken - außerhalb der Region Paris - eine ähnliche Entlastungsfunktion übernehmen müssen.

2.3. Konsequenzen für den Verstädterungsprozeß in der Region Paris

Die Planung der Stadt- und Regionalentwicklung im Ballungsgebiet Paris für die kommenden 30 - 40 Jahre hat also sowohl von einem beträchtlichen Anwachsen der Bedürfnisse pro Einwohner, wie auch von einem beachtlichen Ansteigen der Bevölkerungszahl in diesem Gebiet auszugehen.¹⁾

Im einzelnen muß z.B. mit den folgenden Wachstumskoeffizienten (W.K.) innerhalb dieses Zeitraums gerechnet werden:

	W.K.
Bevölkerung:	1,65
Allgemeine Kaufkraft der Bevölkerung:	5,0
davon:	
Bedarf an Nahrungsmitteln	3,0
Bedarf an Industrieprodukten, Dienstleistungen, Freizeit	6,0
Zahl der Privatfahrzeuge	3,0
Pendelfahrten mit Transportmitteln	3,4
Industriebeschäftigte	1,3
Dienstleistungsbeschäftigte	1,9
Wohnungen: Zahl der Wohnungen	1,9
Zahl der Zimmer	3,0

1) Die besondere Bedeutung der steigenden Bedürfnisse für die Gesamtentwicklung wird deutlich, wenn man beispielsweise die Versorgung mit Wohnraum in der Region Paris mit dem Wohnstandard anderer Weltstädte vergleicht: Die Bewohner der Region Paris verfügen pro Kopf über ein Drittel weniger Wohnraum (in der Zahl der Zimmer ausgedrückt) als die Einwohner von London oder New York; wenn der Standard der Wohnraumversorgung dieser Städte auch in Paris erreicht werden sollte, müßten die derzeitigen 6 000 000 Räume auf 9 000 000 erhöht werden. Eine Ausdehnung des Ballungszentrums Paris wäre auch dann unausweichlich, wenn die Einwohnerzahl nicht steigen würde.

Für die Planung ist es entscheidend zu beachten, daß der Bedarf an Grund und Boden - aufgrund der wachsenden Ansprüche und Bedürfnisse - in noch größeren Proportionen wachsen wird. Man rechnet, daß

- o der Oberflächenbedarf bei Fabriken und Büros pro Beschäftigten sich mindestens verdoppelt;
- o daß sich der Raumbedarf für Wohnungen mit Zubehör (Grünflächen, Parkplätze etc.) verdreifachen wird (100 qm pro Person, gegenüber 35 qm vor dem Kriege);
- o daß auch für Schulen, Krankenhäuser, Geschäfte etc. ein zwei- bis dreimal größerer Raumbedarf gegenüber dem jetzigen Zustand charakteristisch sein wird.

Der Bedarf des Städtlers nach Raum beginnt sich gerade erst richtig zu artikulieren; deshalb ist beim gegenwärtigen raschen technischen und sozialen Wandel das "Unvorhersehbare" im gewissen Sinne mit einzukalkulieren, d.h. die mögliche Entstehung neuer Bedürfnisse insoweit zu berücksichtigen, daß räumliche Reserven mit eingeplant werden.¹⁾²⁾

-
- 1) Wenn man davon ausgeht, daß bis Ende des Jahrhunderts etwa ein Drittel der heutigen Arbeitsplätze und etwa ein Viertel der heutigen Wohnungen räumlich erneuert werden müssen, - diese Quoten entsprechen in etwa dem Anteil der vor 1880 errichteten Gebäude - so wird man für diese Sanierung bzw. für die Errichtung von Ersatzgebäuden bei Industriebauten doppelt soviel Raum, bei Bürobauten dreimal und bei Wohnungen viermal soviel Raum benötigen, als diese veraltete Bausubstanz beansprucht.
 - 2) Beim Vergleich des Vorgehens bei der Ausarbeitung der Stadtplanungsperspektiven lassen sich im übrigen international ähnliche Tendenzen feststellen:
 - o in der Planung werden immer längere Zeiträume berücksichtigt;
 - o überall rechnet man mit ständig wachsenden Bevölkerungszahlen;
 - o es wird mit einer räumlichen Ausdehnung gerechnet, die sehr viel größer ist, als es dem kalkulierten Bevölkerungszuwachs entsprechen würde. Vgl. Leitplan, p. 31.

3. Zielvorstellungen der Planung

Als generelle Grundlage der Planung wird das Bemühen gesehen, durch eine "umfassendere Sicht des Menschen" mit der Planung zu seinem Wohlbefinden oder - anspruchsvoller: zu seinem "Glück" beizutragen, und zwar dadurch, daß materielle Bedingungen zur Verfügung gestellt werden, die darauf abzielen, Glück und Leben in der Stadt nicht mehr als unvereinbare Gegensätze erscheinen zu lassen.¹⁾

Als Grundbedingungen für dieses "Wohlbefinden" oder "Glück" des Menschen werden gesehen:

- o die Verminderung der Belastungen ("Fatigue"), die aus Transportproblemen, Einkaufsproblemen, Lärm, Straßenverkehr, Luftverschmutzung usw. resultieren;
- o die Wiederherstellung von Wahlmöglichkeiten für den Städter, z.B. im Hinblick auf Wohnung, Arbeitsplatz, Ausbildungseinrichtungen, Sport-, Spiel- und Erholungsmöglichkeiten, Kulturzentren usw.;
- o die Schaffung eines Rahmens und der Bedingungen für eine bessere Architektur; das Bewußtsein, daß es eine Pflicht gibt, "schön" zu bauen, das früher auf einige Mäzene und aufgeklärte Fürsten beschränkt war, soll heute zur kollektiven Forderung erhoben werden.

Der Leitplan ist mit der Absicht aufgestellt, diese "Grundbedingungen für das Glück des Städters" mittel- bis langfristig zu realisieren.

4. Der Leitplan - Inhalt und Bedeutung

Der vorliegende Leitplan umfaßt die gesamte Region Paris mit ihrer für die Zukunft erwarteten Bevölkerungszahl von 14 Millionen Einwohnern; er versteht sich weder als detaillierter Verstädterungsplan,

1) Leitplan, p. 33

noch als ein Programm für die infrastrukturelle Ausstattung, sondern er soll das Raster für beides bilden, da er sowohl die Grundstrukturen für die Verstädterung, wie auch für die zu erstellenden Infrastrukturen definiert.

Im Hinblick auf Stadtplanung gibt der Leitplan auf einer geographischen Karte im Maßstab 1 : 100 000 Hauptrichtlinien an, über die Lage von Freiräumen und Bebauungszonen, innerhalb dieser wiederum Wohn- und Arbeitsschwerpunkte; außerdem zeigt er die großen Infrastrukturen für Schienen-, Straßen- und Luftverkehr. Bewußt wurde auf die Festlegung von Details verzichtet, um den Plan flexibel zu halten und an eintretende Veränderungen anpassen zu können.

Dabei wurde davon ausgegangen, daß für jede große Zone der Region eigene Strukturleitpläne, wie sie vom Bauministerium für alle Hauptballungszentren in Frankreich vorgesehen sind, ausgearbeitet werden. Auf kommunaler Ebene müssen die evtl. schon bestehenden Pläne an diese Strukturleitpläne angepaßt werden.

Im Hinblick auf die infrastrukturelle Ausstattung definiert der Leitplan den Rahmen für die wesentlichen städtischen Funktionen, wie Transport, Beschäftigung, Freizeit, im Zusammenhang mit den wachsenden Bedürfnissen, jedoch ohne konkrete Zahlenangaben zu machen. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich dadurch, daß für diesen Bereich konkreter auszuarbeitende Fünfjahrespläne für Wirtschaft und Soziales vorgesehen sind.¹⁾

Der Leitplan entspricht damit der Forderung, daß die bisher sich gegenüberstehenden Planungselemente (die kommunalen oder auch überkommunalen Stadtentwicklungspläne und die Fünfjahrespläne) auf der Basis einer sowohl zeitlich wie auch räumlich übergeordneten und gemeinsamen Planung stehen müßten.

1) Der sog. Fünfte Plan bringt die Zielvorstellungen für die Entwicklung zwischen 1966 und 1970, der Sechste Plan die für den Zeitraum von 1971-75. Vgl. Leitplan p. 37.

Die Veröffentlichung des Leitplans wird als erster Schritt zur Realisierung dieser sehr langfristigen und räumlich umfassenden Planung gesehen; die Verwirklichung der Zielsetzungen des Leitplans ist jedoch nur möglich, wenn rechtzeitig konkretere Pläne (Stadtentwicklungspläne und Ausstattungsprogramme) auf der Grundlage des Leitplans erarbeitet werden und zur Anwendung kommen.¹⁾

5. Die derzeitige Situation als Ausgangspunkt der Planung für die Zukunft

Ausgangspunkt für die Aufstellung des Leitplans hat eine kritische Sicht des augenblicklichen Zustandes, insbesondere der bisher sichtbar gewordenen Tendenzen der Entwicklung zu sein. Räumlicher Bezugspunkt für diese Bestandsaufnahme hat weder das Zentrum von Paris (das "Paris der Fremden und Besucher"), das mit seinen knapp 25 qkm weniger als 2 % der gesamten Oberfläche des Ballungsgebietes umfaßt, noch die historische Stadt Paris zu sein, die innerhalb ihrer hundert Jahre alten Stadtmauern, auf etwa 100 qkm Fläche, nachts 2,7 Millionen und tagsüber fast 3,5 Millionen Menschen beherbergt, sondern das "Groß-Paris", das nur sehr abstrakt wahrnehmbare Ballungszentrum mit seinen 9 Millionen Einwohnern im Jahre 1965.

1) Die Ausstattungsprogramme müssen im einzelnen enthalten:

- o die geplanten Einrichtungen, wie Wohnungen, Schulen, Krankenhäuser usw.;
- o genauere Zeitperspektiven bzw. Zeitpläne, die auch die Bereitstellung finanzieller Mittel berücksichtigen, die für die Realisierung der infrastrukturellen Einrichtungen - insbesondere der Eisenbahnen und Autobahnen - notwendig sind. Besonders im Hinblick auf die rechtzeitige Bereitstellung der notwendigen Mittel, ist die Aufstellung dieser konkreteren Teilpläne als dringend zu bezeichnen, da jede Verzögerung sich kostensteigernd auswirken wird und/oder zu unvollkommenen Lösungen der anstehenden Probleme führen wird.

5.1. Das Ballungszentrum Paris als städtische Einheit

Im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl von 9 Millionen ist das Ballungszentrum Paris - verglichen mit anderen Ballungszentren - in seiner räumlichen Ausdehnung ungewöhnlich klein.¹⁾

Charakteristisch ist, daß innerhalb des Ballungszentrums sehr unterschiedlich hohe Bevölkerungsdichten auftreten, die von 12 bis zu 352 Einwohnern pro Hektar variieren.²⁾ Man könnte also davon sprechen, daß das Ballungsgebiet Paris sowohl durch eine Über- wie durch eine Unterbevölkerung in einzelnen seiner Teile gekennzeichnet ist. Es erhebt sich die Frage, in welchem Zeitraum eine Neuverteilung der Bevölkerung in diesem Ballungsgebiet möglich ist bzw. ob dies überhaupt erreichbar sein wird. Darüber hinaus ist jedoch die Wohndichte nicht das einzige Kriterium für eine sinnvolle Flächennutzung und gute städtische Organisation.

Der jetzige Zustand resultiert daraus, daß zwei Phänomene nicht rechtzeitig erkannt und in die Planungen einbezogen worden sind:

- o Der zusätzlich entstehende Wohnraumbedarf aufgrund des Bevölkerungswachstums;
- o der sowohl auf dem Bevölkerungswachstum, wie vor allem auch auf der generellen Einkommenssteigerung zunehmend wachsende Bedarf an kollektiven Einrichtungen, z.B. für Erziehung, Kultur, Sport- und Gesundheitspflege usw.

Daraus resultieren:

- o das zunehmende Verschwinden der Freiräume, die schon bisher

1) Im Vergleich zu Paris hat beispielsweise das Ballungszentrum London bei einer um nur etwa 10 % höheren Bevölkerungszahl die eineinhalbfache Ausdehnung des Ballungszentrums Paris.

2) Die Bevölkerungsdichte im Ballungsgebiet London ist sehr viel weniger unterschiedlich: sie reicht von 18 bis 132 Einwohner pro Hektar.

unzureichend und schlecht verteilt waren;

- o die ungünstigen Verkehrsverbindungen zu den Stadtrandgebieten mit ihren zu wenigen Gemeinschaftseinrichtungen und sonstigen Diensten;
- o die zunehmende Funktionsunfähigkeit des Zentrums des Ballungsgebietes, vor allem aufgrund seiner Überlastung durch Individualverkehr;
- o die zu langsame Sanierung und Renovierung veralteter Stadtteile.

Die Ausdehnung von Paris erfolgte "handschuhfingerförmig" entlang von Bahnlinien und Autoschnellstraßen und "ölfleckartig", mit dem Effekt zunehmender Entfernungen zu den Grün- und Erholungsflächen.

Die notwendige Infrastruktur wurde aus zeitlichen und finanziellen Gründen nicht rechtzeitig geplant; statt Grünflächen und Gemeinschaftseinrichtungen, wie Schulen, Krankenhäuser usw. wurden wahllos Wohnungen gebaut. Diese Entwicklung macht es zunehmend schwieriger und teurer, die notwendigen Einrichtungen nachträglich einzufügen. Zusätzlich entstehen Verkehrsschwierigkeiten, unter anderem auch aufgrund der geringeren Attraktivität der Stadtränder für die Schaffung von Arbeitsplätzen.¹⁾

Daraus resultiert eine starke Konzentration von Kaufhäusern, Büros (Frauenarbeitsplätzen!), Dienstleistungsbetrieben, Krankenhäusern usw. in wenigen spezialisierten Stadtteilen. Der Pendelverkehr der Stadtrandbewohner bringt zunehmende Verkehrsschwierigkeiten. Die Einrichtungen sind überfordert; die Stadtrandbewohner müssen entweder große Unbequemlichkeiten auf sich nehmen oder sich auf ungenügende örtliche Angebote zurückziehen.

1) Eine Ursache für diese geringe Attraktivität der Stadtränder besteht darin, daß die Steuerlasten für Betriebe am Stadtrand je nach Gemeindezugehörigkeit unterschiedlich hoch, in jedem Fall aber höher als im Inneren der Stadt Paris, sind. Vgl. Leitplan S. 31.

Diese Entwicklung ist teilweise eine Folge auch von sog. Stadterneuerungsmaßnahmen. So wurden beispielsweise anstelle abgerissener alter Villen Appartementhäuser gebaut, was zu Versorgungsschwierigkeiten für die Bewohner führte, in den meisten Fällen wurden Erneuerungen nur auf räumlich sehr kleinen Einheiten (1-3 Hektar) vorgenommen, wobei die Tendenz bestand, die alte Baustruktur einfach zu ersetzen, ohne daß neue Schulen, Gesundheits- und andere Gemeinschaftseinrichtungen mit in die Planung einbezogen worden wären oder neue Straßenverläufe hätten berücksichtigt werden können.

Für eine zukunftsweisende Stadtplanung sind jedoch jene Projekte am wichtigsten, die jeweils ein Viertel oder die Hälfte eines Stadtteils umfassen, denn nur bei dieser Größenordnung können entscheidende Lücken in der Versorgung ausgefüllt und bisherige Versäumnisse der Stadtplanung beseitigt werden. Bisher betraf jedoch nur eine von sieben Erneuerungsmaßnahmen eine Fläche von mehr als 10 Hektar.

Insgesamt läßt sich konstatieren, daß die Entwicklung durch eine unvorhergesehene Dynamik gekennzeichnet war - unvorhergesehen deshalb, weil man über Jahre hinweg nicht die Notwendigkeit gesehen hat, die Konsequenzen der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung in Frankreich im Hinblick auf die Veränderung der Städte zu ziehen. Dieses Ergebnis ist um so erstaunlicher, als es für die Organisation der Stadtentwicklung in der Region Paris eine differenzierte und komplexe Reglementierung gab; diese war jedoch offensichtlich nicht in der Lage, eine mehr oder weniger chaotische und ungeordnete Entwicklung der Stadt und Region Paris zu verhindern.

5.2. Die rechtliche Situation und ihre Entwicklung

Zu der tatsächlichen Entwicklung haben bestimmte Rechtsvorschriften und -regelungen beigetragen, die unerwünschte und unvorhergesehene Konsequenzen hatten. In diesem Zusammenhang zu erwähnen sind in erster Linie zum einen die getroffenen Grenzziehungen für das Ballungsgebiet, zum anderen die Modalitäten der Kontrolle der

Verteilung von Wirtschaft und Beschäftigung in der Region Paris.

5.2.1. Die zu enge Begrenzung des Ballungsgebiets

Die Begrenzung des Ballungsgebietes hat eine längere Vorgeschichte: bereits nach dem ersten Weltkrieg war eine Entwicklung zu verzeichnen, bei der innerhalb von etwa 10 Jahren rund 10 000 Hektar - eine Fläche, die der Größe von Paris intra-muros entspricht - in sehr geringer Dichte mit Eigenheimen bebaut wurde, ohne daß dafür adäquate Verkehrsverbindungen und auch nur die primitivsten Versorgungseinrichtungen vorgesehen worden wären. Diese Situation führte zu zweierlei Reaktionen:

- o zum einen führten die Gesetze von 1928 dazu, daß - allerdings sehr langsam - diese Gebiete wenigstens mit den notwendigsten Grundausstattungen versehen wurden;
- o zum anderen wurde in einem regionalen Verstädterungsplan - dem ersten, der über die Stadtgrenzen von Paris hinausreichte - eine Begrenzung des Ballungsgebietes festgelegt, über die hinaus eine Erweiterung der städtischen Zonen untersagt wurde.

Der gleiche Versuch wurde dann später mit dem Stadt- und Regionalentwicklungsplan (P.A.D.O.G.) von 1960 gemacht.

Für beide Versuche der Begrenzung des Ballungsgebietes ist charakteristisch, daß die Grenzen für die Ausdehnung des Ballungsgebietes viel zu eng gezogen worden sind. Die zu knapp bemessenen Ausdehnungsmöglichkeiten für das Ballungsgebiet hatten dreierlei negative Konsequenzen:

- o die Flächennutzungspläne mußten jeweils nachträglich revidiert werden, vor allem um zusätzliche Flächen für den Bau von Wohnungen zu schaffen, da dafür die Grundstückspreise im bereits "verbauten" Gelände zu hoch waren;

- o dies hatte zur Folge, daß die Grundstückspreise vor allem in diesen Ausdehnungszonen stark anstiegen; sie haben sich beispielsweise zwischen 1958 und 1963 verdreifacht;
- o die quasi Zwangsläufigkeit dieser Entwicklung führte zu einer beträchtlichen Bodenspekulation, insbesondere in den jeweiligen Gebieten, die der jeweils gezogenen "Verstädterungs-Grenze" benachbart waren.

Insgesamt ergab sich daraus ein sehr stark beeinträchtigter Verstädtierungsprozeß mit einer geringen Chance auf rationelle Bewirtschaftung des Grund und Bodens sowie der Herstellung bzw. Erhaltung der städtischen Einheit.

5.2.2. Die Kontrolle der Verteilung von Wirtschaftsbetrieben

Verschiedene Dekrete und gesetzliche Regelungen von 1955, 1958 und 1960 wurden mit dem Ziel erlassen, Wirtschaftsbetriebe außerhalb der Region Paris anzusiedeln;¹⁾ sie haben auch tatsächlich zu einer Dezentralisation der wirtschaftlichen Aktivität und zu ihrer Ausdehnung auf die Provinz geführt.

1) Mit Erlaß vom 5. 1. 1955 (ergänzt durch einen Erlaß vom 31. 12. 1968) wird jeder Neubau mit einer Fläche von mehr als 500 qm und jeder Erweiterungsbau mit einer Fläche von mehr als 10 % der bereits durch Produktion oder Büros genutzten Flächen einer Genehmigungspflicht durch die Regierung - nach Empfehlung einer interministeriellen Kommission - unterworfen.

Darüber hinaus legt ein Gesetz vom 2. 8. 1960 eine Abgabe pro bebautem qm fest (in Höhe von 0-100 frs. für Produktionsanlagen und von 0-200 frs. für Büros - je nach Entfernung vom Stadtkern), - und zwar für jene Betriebe, die die Baugenehmigung erhalten oder erhalten haben; andererseits werden Prämien für das Abreißen von Gebäuden in den zentralen Gebieten vergeben.

Diese Regelungen hatten jedoch eine ungewollte weitere Konsequenz; sie haben nämlich die Ansiedlung von Unternehmen am Stadtrand, d.h. in unmittelbarer Nachbarschaft des Zentrums des Ballungsgebietes behindert. Gleichzeitig ist durch die Dezentralisationspolitik bei den Unternehmern eine Unsicherheit entstanden, die insgesamt einen Immobilismus im Hinblick auf die Anpassung der Produktionsanlagen an die moderne technische Entwicklung verursachten, wie er für kein anderes Ballungsgebiet in Europa charakteristisch ist.¹⁾

Grundsätzlich erscheint es zwar als richtig - was durch diese gesetzlichen Regelungen intendiert wurde -, nämlich die Wirtschaftsunternehmen an den kollektiven Kosten für den Ausbau des Ballungsgebietes zu beteiligen, jedoch erscheint es als unabdingbar, die Modalitäten zu überprüfen, durch die vor allem die Industrie, die an den Vorteilen der Infrastruktur sowie des differenzierten Arbeitsmarktes im Ballungsgebiet partizipiert, an dessen Ausbau beteiligt werden kann. Nach dem derzeitigen Verfahren, das in erster Linie die dynamischen Wirtschaftsunternehmen belastet und jene Betriebe nicht trifft, die ohne Schaden die Region Paris verlassen könnten, werden die Ziele der Dezentralisation nicht erreicht, nämlich eine bessere Zuordnung von Arbeitsplätzen und Wohnmöglichkeiten, sowie eine breitere lokale Streuung der wirtschaftlichen Aktivitäten zu bewirken.

1) Die Befürchtung der Unternehmer, sich durch spätere regionalpolitische Eingriffe zu einer noch weiteren Entfernung der Betriebsanlagen vom Stadtkern gezwungen zu sehen (bzw. die Erwartung noch steigender Prämien für den Abbruch der Anlagen), führten häufig zu einem Verbleiben der Betriebe am alten Standort in der veralteten Bausubstanz, - letztlich zur Entstehung industrieller Slums.

5.3. Planungsperspektiven und Planungsbewußtsein

Die derzeitige Situation der Stadt- und Regionalentwicklung im Ballungszentrum Paris läßt deutlich erkennen, daß die faktischen Gegebenheiten und die rechtlichen Bestimmungen nur dann sinnvoll geändert werden können, wenn diesem Prozeß eine Veränderung der Planungsperspektiven und des Planungsbewußtseins vorausgegangen ist. Die derzeitige Situation läßt sich entscheidend nur dann verbessern, wenn die Notwendigkeit großer öffentlicher Einrichtungen, die Notwendigkeit des Verstädterungsprozesses sowie die Notwendigkeit der Ausdehnung des derzeitigen Ballungsgebietes generell akzeptiert werden.

Nach einer Periode der Stagnation, die mehrere Jahrzehnte andauerte, ist der Bedarf an öffentlichen Einrichtungen und Bauvorhaben so stark gestiegen, daß seit 1960 ein Programm der Erneuerung und Verbesserung der infrastrukturellen Einrichtungen in Gang gekommen ist.¹⁾

Die seit Beginn der 60er Jahre sehr deutliche Wiederaufnahme privater und vor allem öffentlicher Bauvorhaben, wie Schnellstraßen und -bahnen, Geschäftszentren, Brücken, U-Bahnerweiterung, die Verbesserung der Elektrizitäts- und Gasversorgung, die Einrichtung neuer Universitätsfakultäten usw., deuten insgesamt darauf hin, daß die Periode der Stagnation der Stadtentwicklung Paris überwunden ist, wenngleich sich die Auswirkungen dieser forcierteren Bautätigkeit im einzelnen noch nicht absehen lassen.

Die Erfahrung der 60 000 - 80 000 Familien, die jährlich in Paris in neue Wohnungen einziehen, im Hinblick auf die nicht vorhandene Urbanität schärfen das Bewußtsein dafür, daß Leben und Funktionsfähigkeit eines Ballungszentrums nicht nur vom Komfort der Wohnungen abhängt, sondern vor allem von Art und Struktur der näheren

1) Die Kredite für den Bau öffentlicher Einrichtungen haben in dieser Region 1960 die Höhe von 1 Milliarde Franc erreicht, haben sich bis 1963 verdoppelt und werden sich bis 1966 wahrscheinlich verdreifacht haben.

Umgebung sowie von der Qualität der Verbindungen zum Stadtzentrum und zu den anderen Stadtteilen. Diese kollektive Erfahrung begünstigt die Einsicht in die Notwendigkeit, eine Urbanisierung des Ballungsgebietes zu erreichen.

Eine dritte Notwendigkeit besteht darin, daß generell die Größenordnungen gesehen werden, die eine Lösung der Probleme des Ballungsgebietes impliziert. Wenn man feststellt, daß im Ballungsgebiet jährlich mehr als 100 000 Wohnungen neu gebaut werden müßten - das sind in 10 Jahren etwa 1,2 Millionen Wohnungen, was der Größe nach einer zweiten Stadt Paris entspricht -, so vermittelt dies einen Eindruck darüber, welche Dimensionen diese Planungen annehmen müssen.

6. Prinzipien für den Urbanisierungsprozeß im Ballungsgebiet Paris

Auf der Basis der heute vorliegenden Daten und Prognosen läßt sich erkennen, daß der Versuch, mit den Problemen des Ballungsgebietes Paris fertig zu werden, Planungen in einer Größenordnung erfordert, wie sie bisher nicht üblich waren. Ein grundlegender Wandel in der Größenordnung erscheint notwendig, um den bereits aufgezeigten Mängeln beizukommen; dabei bieten sich die folgenden Möglichkeiten an:

- o die Schaffung neuer städtischer Zentren in den Ausdehnungszonen des Ballungsgebietes bei gleichzeitiger Verstärkung und Erneuerung vielseitiger Zentren in den derzeitigen Stadtrandgebieten - dies erscheint als die einzige Möglichkeit, den Mangel an Gemeinschaftseinrichtungen in den heutigen Stadtrandgebieten und der zunehmenden Verstopfung des Stadtzentrums von Paris zu begegnen;
- o die 1960 festgelegten Grenzen des Ballungsgebietes müssen überschritten werden, wobei jedoch eine sorgfältige Auswahl der Ausdehnungszonen zu erfolgen hat - dies erscheint als die einzige Möglichkeit, um die zunehmende Verknappung des Baugrunds und das Verschwinden der Freiräume zu verhindern;

- o um den Verkehr generell zu erleichtern und die Bewohner näher an die Freizeit- und Erholungsräume heranzubringen, sind diese Ausdehnungszonen entlang von "Prioritäts-Verkehrachsen" zu legen;
- o um die Interdependenzen innerhalb des derzeitigen Ballungsgebietes sowie seiner zukünftigen Ausdehnungszonen zwischen den bebauten Gebieten und den Freiräumen zu erhalten, ist es notwendig, nicht nur das derzeitige Ballungsgebiet, sondern die gesamte Stadtregion Paris als eine Einheit zu organisieren.

Von den derzeitigen Gegebenheiten setzen sich die neuen Grundprinzipien des vorgelegten Leitplanes dadurch ab, daß sie vorsehen:

- o die Schaffung neuer urbaner Zentren;
- o die Festlegung von Prioritäts-Verkehrsachsen;
- o die Realisierung einer urbanen Einheit der Region.

6.1. Die neuen urbanen Zentren

6.1.1. Städtische Zentren im heutigen Pariser Ballungsgebiet

Die seit dem zweiten Weltkrieg praktizierte Stadtentwicklung zeigte vor allem zwei offensichtliche Mängel:

- o die Verstopfung des Stadtzentrums von Paris, das nicht für die Versorgung von 7 - 8 Millionen Einwohnern eingerichtet ist;
- o die mangelhafte Versorgung einer großen Zahl von Stadtrandbewohnern aufgrund des weitgehenden Fehlens adäquater Einrichtungen in diesen Gebieten.

Eine der Grundursachen dieses sozialen Problems liegt in der quantitativen und qualitativen Unzulänglichkeit städtischer Zentren innerhalb des Pariser Ballungsgebietes, das insgesamt durch konzentrisch um die Innenstadt Paris angelegte Strukturen sowie einen extremen

Monozentrismus der darin ausgeübten urbanen Funktionen gekennzeichnet ist.

Das Stadtzentrum ist der Teil der Stadt, in dem sich der Großteil der Büros, Betriebe, Verwaltungsstellen, Ausbildungs-, Kultur- und Vergnügungseinrichtungen konzentriert; wie sich die Größe einer Stadt an der Zahl ihrer Einwohner bemisst, so ist ihre Qualität durch die Diversifiziertheit des Angebots gekennzeichnet, das sie in ihrem Zentrum für ihre Einwohner sowie für jene aus der näheren und weiteren Umgebung bereithält.

Jede Stadt besitzt so ein Zentrum; je bedeutender und größer eine Stadt ist, desto differenzierter ist ihr Zentrum; Funktionen der alltäglichen Bedarfsdeckung werden in die Zentren der verschiedenen Stadtteile verlagert; im Zentrum der ganzen Stadt bleiben seltene und hochqualifizierte Funktionen, - auch solche nationaler und internationaler Bedeutung.

Die Zielgruppe der Stadtteilzentren besteht aus den 10 000 bis 30 000 Bewohnern solcher Gebiete; die Zielgruppe des eigentlichen Stadtzentrums umfaßt jedoch mindestens die Bevölkerung des gesamten Ballungsgebietes und enthält darüber hinaus Funktionen nationaler und europäischer Bedeutung oder von Weltgeltung.

Kennzeichnend für das Ballungsgebiet Paris ist es, daß es zwischen diesen beiden extremen Arten von Zentren - denen, die maximal 30 000 Bewohner ansprechen, und jenem, das auf mindestens 8 Millionen Menschen orientiert ist - keine weiteren urbanen Zentren gibt, die etwa den Funktionen eines Stadtzentrums wie von Toulouse oder Straßburg vergleichbar wären, - obwohl das Ballungsgebiet sich alle drei Jahre um die Bevölkerung einer Stadt dieser Größenordnung erweitert.

6.1.2. Mögliche Strategien der Problemlösung

Im Hinblick auf die Lösung der anstehenden Probleme wurden die folgenden alternativen Möglichkeiten erwogen:

- a) Eine Verbesserung des Beförderungsnetzes, wobei davon ausgegangen wurde, daß das Problem nicht so sehr in der Größe der Entfernungen liegt, wie vielmehr in der Überlastung der veralteten Transportmittel, in den zu langen Fahr- und Wartezeiten, in den Unbequemlichkeiten des Umsteigens usw.

Der Leitplan sieht eine radikale Verbesserung der Beförderungsmöglichkeiten vor; die Voraussetzung dafür sind geeignete Infrastrukturen, insbesondere Schnellstraßen für den Kraftfahrzeugverkehr und neue Bahnlinien.

Diese Maßnahmen sind jedoch im Hinblick auf die Probleme wirkungslos, falls die Ausführung nur auf die Modernisierung entsprechend der derzeitigen Bedürfnisse beschränkt bliebe.

- b) Eine qualitative Verbesserung der Einrichtungen für den kollektiven Bedarf in den Stadtrandgebieten; in dieser Richtung sind bereits - trotz bestehender Konzeptionslücken und empfindlicher zeitlicher Verzögerungen in der Realisierung - bemerkenswerte Fortschritte erreicht worden.

Ein Problem liegt jedoch darin, daß für 20 000 bis maximal 50 000 Einwohner bestimmte Einrichtungen, wie beispielsweise große Kaufhäuser, Krankenhäuser, Geschäftszentren usw., sich nicht rentieren und daß eine noch geringere Wahrscheinlichkeit besteht, alternative Angebotsmöglichkeiten - wie z.B. mehrere Schulen, mehrere Unternehmen der gleichen Branche, mehrere Erholungs- und Vergnügungsmöglichkeiten usw. - zu realisieren. Im Hinblick auf Qualität und Auswahlmöglichkeiten würde auch bei einer Verbesserung der Einrichtungen der Stadtteilzentren ein unüberwindlicher Unterschied zwischen dem Angebot in den Stadtteilzentren und dem in der City von Paris bestehen bleiben.

- c) Als weitere Alternative wurde der Bau eines "Wiederholungszentrums" außerhalb des derzeitigen Ballungsgebietes erwogen. Obwohl eine solche Idee unter bestimmten Aspekten verlockend erscheint, würde ein solches zweites Zentrum dennoch nicht die spezifischen Probleme von Paris und seinen Randgebieten lösen:

- o weder quantitativ - wie viele der jährlich neu zu bauenden 10 000 bis 120 000 Wohnungen würden im zweiten Zentrum, wie viele im bisherigen Ballungsgebiet errichtet?
- o noch funktionsmäßig - welche noch so neue Stadt könnte schnell und leicht das qualitative Niveau des Angebots und die Attraktivität erreichen, wie die Pariser City sie bietet?

Auch bei sehr hohen Ambitionen könnte ein derartiges zweites Zentrum nur ein städtisches Zentrum auf einer Ebene zwischen der Pariser City und den verschiedenen Stadtteil- oder Gemeindezentren werden. Daher stellt sich die Frage, ob es nicht besser ist, von vorneherein bewußt solche "Zwischenzentren" zu schaffen, als sich auf einen zu eingengten und gleichzeitig zu ehrgeizigen Plan zu fixieren. Der Leitplan propagiert diese Möglichkeit.

6.1.3. Die Funktionen in den neuen Zentren

Der Leitplan schlägt folgende Lösung vor: es sind neue urbane Zentren zu schaffen, die zwischen 300 000 und 1 Millior Bewohner versorgen und bedienen können und darüber hinaus nach Lage und spezifischen Funktionen differenziert und spezialisiert sind.

6.1.3.1. Die vorzusehenden Einrichtungen

Die Einrichtungen, die es in diesen neuen Zentren zu lokalisieren gilt, sind die folgenden:

- o im Bereich der Erziehung: Universitätsfakultäten oder spezialisierte Einrichtungen der höheren Bildungs- und Ausbildungsstufen (z.B. Fachhochschulen);
- o im Bereich der Kultur: Theater, Konzertsaal, exklusive Kinos, "Haus der Kultur";
- o im Bereich des Sports: Schwimmbad für Wettkämpfe, Stadion;

- o im kommerziellen Bereich: großes Kaufhaus, bedeutendes Hotel, exklusive Restaurants;
- o im Bereich der Verwaltung: lokale Verwaltungseinrichtungen, sowie besondere private und öffentliche Dienste.

Wichtig erscheint, daß keines dieser neuen Zentren als reines Einkaufszentrum konzipiert wird, sondern daß es sich um unverstümmelte, multifunktionale urbane Zentren handelt.

Die obige Aufzählung bedeutet nicht, daß z.B. Gymnasien, Jugendfreizeitheime, Bibliotheken, kleinere Kinos, Polizeireviere, kleinere Restaurants usw. in den bestehenden Stadtrandgebieten nicht vermehrt werden müßten, wo sie wesentlich zur Substanz und zur Form des täglichen Lebens beitragen könnten. Aber die Einrichtungen der urbanen "Zwischenzentren", deren Funktionen nur den bisherigen Funktionen der Pariser City vergleichbar sind, ist an bestimmten sorgfältig ausgewählten Orten des Ballungsgebietes nicht weniger wichtig, wenn sich die Millionen von Bewohnern des Ballungsgebietes nicht weiterhin vor die Alternative gestellt sehen sollen:

- Fahrt in die weit entfernte und verstopfte City oder
- Rückzug auf das mangelhafte und unbefriedigte Angebot an Einrichtungen und Dienstleistungen am Stadtrand.

Darüber hinaus ergibt sich mit der Schaffung von Zwischenzentren die Möglichkeit, Einrichtungen einmaliger oder fast einmaliger Art, die aus Platzmangel innerhalb der Pariser Stadtmauern nicht errichtet werden können, zu lokalisieren, - wodurch gleichzeitig den einzelnen Zwischenzentren ein je spezifischer Charakter gegeben werden könnte. Solche Einrichtungen sind z.B. ein großes Technisches Museum, ein Kulturpark, ein Museum für Stadtbaukunst o.ä.m.

6.1.3.2. Die Arbeitsplätze

Das derzeitige Mißverhältnis zwischen dem Angebot an Arbeitsplätzen und der Größe der Wohnbevölkerung ist eines der Hauptübel für ein Großteil der Bewohner der Randregionen des Ballungsgebietes.

Die sozialen und wirtschaftlichen Vorteile eines ausreichenden Angebots an Arbeitsplätzen in den Stadtrandgebieten sind bekannt:

- o das Entstehen urbanen Lebens, wie es in den Schlafstädten unbekannt ist, ist nur dann überhaupt möglich;
- o die Reduzierung der Funktionsunfähigkeit der City - es würde beispielsweise die Sanierung des Stadtzentrums und des Departement Seine erleichtern, wenn die Produktionsbetriebe und Büros in den veralteten Industrie- oder Geschäftsvierteln attraktive neue Standorte in den Randgebieten finden könnten und daher die City verlassen;
- o Vermeiden noch längerer Anfahrtszeiten zum Arbeitsplatz und generelle Verminderung der Verkehrs- und Transportprobleme - insbesondere auf den Straßen.

Die Konzeption beinhaltet jedoch nicht, daß Arbeitsstätten in allen Straßen oder allen Stadtteilen vorzusehen sind; es wird auch weiterhin Schlaf-Quartiere oder Schlaf-Gemeinden geben.

Die Zielvorstellungen des Leitplans für die neuen urbanen Zwischenzentren gehen davon aus, daß dort Beschäftigungsmöglichkeiten in einer Differenziertheit und Vielzahl geschaffen werden sollen, so daß sie den Wahlwünschen und Beförderungsmöglichkeiten in der Mehrheit der jeweils umliegenden Gebiete genügen und aufgrund ihrer größeren Nähe - im Vergleich zur City von Paris - eine attraktive Alternative darstellen.

6.1.3.3. Der Wert der Umgruppierung der Funktionen auf die neuen Zentren

Es wäre ein unzureichender Fortschritt gegenüber der derzeitigen Situation, wenn das Angebot an örtlichen und privaten Diensten, sowie die dazugehörigen Arbeitsplätze lediglich entsprechend der Verfügbarkeit von Grund und Boden in den derzeitigen Randgebieten verteilt würden.

Der Wert eines Ballungsgebietes bemißt sich an der Qualität seiner Zentren; diese können die Ansprüche der Bevölkerung nur dann er-

füllen, wenn an relativ wenigen und dann entsprechend dicht bebauten Stellen die Mehrzahl der Funktionen und Arbeitsplätze konzentriert werden, Die Dichte dieser Zentren erleichtert nicht nur ihre Verbindung untereinander sowie ihre Erreichbarkeit aus der Umgegend, sondern erhöht ihre Attraktivität. Ein bestehendes potenten Angebot zieht konkurrierende wie auch komplementäre Angebote nach sich - eine Bank z.B. wählt eher einen Standort neben bestehenden Verwaltungen als in einem Wohngebiet, der Handel entwickelt sich besser, wenn er in der Nachbarschaft einer großen Zahl von Arbeitsplätzen situiert ist; kulturelle und Unterhaltungsangebote gedeihen besser in einer Umgebung, in denen Büros und Einkaufsmöglichkeiten vorhanden sind.

Das Charakteristikum städtischen Lebens besteht aus Begegnung und Austausch - die neuen urbanen Zentren könnten dazu beitragen, den Bewohnern der Stadtrandgebiete das an Gelegenheiten zu geben, was städtisches Leben zur Entfaltung des Menschen beitragen kann.

6.1.4. Zur Lage der neuen städtischen Zentren

6.1.4.1. Lage in den derzeitigen Stadtrandgebieten

Voraussichtlich werden sich dem Versuch, die derzeitigen Stadtrandgebiete rund um leistungsfähige urbane Zentren neu zu strukturieren, bedeutende Schwierigkeiten gegenüberstellen. Notwendig wäre eine langfristige und kontinuierliche Planung; aufgrund der bereits vorhandenen Strukturen wird es jedoch kaum möglich sein, den Grad an Konzentration und Dichte zu erreichen, für die die Realisierung "idealer" urbaner Zentren notwendig wäre.

6.1.4.2. Lage in den Ausdehnungszonen

Die hier geplanten neuen städtischen Zentren werden sich vor allem in ihrer Größenordnung von bisherigen Versuchen in Frankreich oder auch von den englischen "new towns" der 50er Jahre unterscheiden. Während diese Entlastungsstädte für Einwohnerzahlen von 30 000 bis 100 000 geplant und realisiert worden sind, sollen sich die neuen urbanen Zentren in der Region Paris auf 300 000 bis zu einer Million Menschen orientieren.

In diesem Wandel der Größenverhältnisse wird das einzige Mittel gesehen, die bestehenden Strukturen in den Stadtrandgebieten zu verändern, d.h. diese von unterversorgten, eintönigen Schlafstädten in Wohngebiete mit Zugang zu urbanen Zentren zu verwandeln, die das bieten können, was der heutige Städter von einer Stadt erwartet. Für die Wahl der Größenordnung war weiter ausschlaggebend, daß Wachstum und Entwicklung dieser Zentren nicht behindert werden sollte und daß man andererseits davon ausgehen muß, daß die Bevölkerung in der Region jährlich um mehr als 300 000 Menschen zunimmt, - was z.B. der Bevölkerungszahl des gesamten Ballungsgebiets Toulouse entspricht.

In ihrer sozialen Funktion sollen die neuen urbanen Zentren und ihr Umland zu "echten" neuen Städten werden; eine andere Frage ist, ob sie auch verwaltungstechnisch als städtische Einheiten zu betrachten sind; die Frage, ob die Grenzen der derzeit insgesamt 240 Gemeinden im Ballungsgebiet Paris revidiert werden sollen, wird jedoch als sekundär betrachtet.

Die neuen Städte sollen nicht Satellitenstädte im herkömmlichen Sinne sein; im Hinblick auf ihre Funktion werden sie zum großen Teil, wenn auch nicht völlig, als autonom und unabhängig vom "Herzen der Region", der City von Paris, konzipiert. Gleichzeitig sollen jedoch enge wechselseitige Bindungen (Verkehr, spezialisierte Einrichtungen usw.) unter diesen neuen Städten, wie auch zur City Paris, bestehen. Die Bezeichnung Satellitenstädte ist auch deshalb nicht angebracht, weil ihre Standorte nicht vom grünen Tisch her bestimmt werden, vielmehr unmittelbar aus dem Verstädterungsprozeß resultieren und in Bezug zu den wichtigsten Verkehrsachsen der Region stehen.

6.2. Prioritätsachsen der Verstädterung und des Verkehrs

Bei der Stadt- und Regionalplanung ist davon auszugehen, daß Flüsse, Eisenbahnlinien, Landstraßen und Autoschnellstraßen als Verkehrs- und Verstädterungsachsen ein Ballungsgebiet "formen". Das gleiche gilt auch für einzelne Städte, für Stadtteile und Stadtrandgebiete: der Ausbau der Verkehrsadern steht in wechselseitigem

Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte und der Zahl möglicher Aktivitäten. Dementsprechend wird es keine neuen Städte geben, ohne daß neue Verkehrsachsen geschaffen werden, die sie jeweils mit dem Rest des Ballungsgebietes verbinden; neue Verkehrsachsen sind notwendig, wenn im Gegensatz zur heutigen einförmigen Aufeinanderfolge undifferenzierter Stadtrand-Schlafquartiere "wirkliche Städte" entstehen sollen.

Die Festlegung der Zielrichtung der Verkehrsachsen und die Einbindung der neuen Städte in die Region als Fixpunkte des künftigen Verstädterungsprozesses sind also die beiden Seiten ein und desselben Problems. Da jedoch die bewußte Stadtplanung im Ballungsgebiet Paris einem mehr oder weniger spontan abgelaufenen Verstädterungsprozeß folgt, muß mit der Auswahl der Ausdehnungszonen und der Standorte für die neuen Städte begonnen werden, um dann anschließend die Konsequenzen dieser Festlegungen für die Verkehrsachsen zu prüfen.

6.2.1. Zur Einbindung der neuen Städte: Die Verstädterungsachsen

Geographische und historische Gegebenheiten verbieten es, ein theoretisches Verstädterungsprinzip in allen Fällen unmodifiziert anzuwenden. Hinweise auf die voraussichtlichen Folgen dieses oder jenes Vorgehens lassen sich aus der Analyse der Entwicklungen in der jüngsten Vergangenheit bzw. aus den Erfahrungen in vergleichbaren anderen Ballungsgebieten entnehmen.

Ein erstes Prinzip bestände in einer systematischen Einbindung der neuen Städte in noch freie, unbebaute Gebiete in möglichst großer Nähe zum jetzigen Ballungsgebiet. Dies wäre die einfachste Lösung, da sie der für alle Ballungsgebiete charakteristischen Tendenz zur Ausdehnung entgegenkommt.

Ein solches Vorgehen würde eine weitere "ölfleckartige" Ausdehnung des Ballungsgebietes implizieren; es entstünden weitere, in etwa konzentrisch um das Zentrum von Paris gelagerte Bebauungsgürtel, die die alten Teile der Stadt weiter vom freien Land abtrennen und die schon bekannten Nachteile einer solchen Struktur vergrößern.

Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, die neuen Städte kranzförmig um bestimmte Punkte im Abstand einiger Dutzend Kilometer vom derzeitigen Ballungsgebiet anzulegen, - dies ist die naheliegendste Lösung, wenn man die unabsehbare Ausdehnung des Ballungsgebietes nach allen Richtungen vermeiden möchte.

Diese Lösung erscheint zunächst insofern neu und akzeptabel, weil sie zum einen die Konzeption mehrerer neuer leistungsfähiger Städte im **Umkreis** des Ballungsgebiets erlaubt und weil sie zum anderen scheinbar die konzeptionslose Ausdehnung des Ballungsgebietes verwirft zugunsten einer Konzentration der Ausdehnungszonen in Richtung auf mehrere festgelegte Punkte, die weit genug außerhalb der heutigen Grenzen des Ballungsgebietes liegen.

Bei genauerer Überprüfung zeigen sich jedoch auch bei dieser Lösung Nachteile, die es nicht erlauben, sie für die Region Paris weiterhin in Betracht zu ziehen:

- o Es gibt schon heute in einer Distanz von 1 bis 1 1/2 Stunden von Paris einen Kranz von Städten (Orléans, Chartres, Rouen, Reims etc.), die seit einigen Jahren sich sehr dynamisch entwickelt haben. Es erscheint nicht als wünschenswert, zwischen diesen Kranz von Städten und Paris einen weiteren Zirkel peripherer Städte zu legen, da sich die Zeitdistanzen aufgrund des technischen Fortschritts ohnehin in Zukunft verringern werden und insgesamt das schnelle Wachstum dieser bestehenden Städte ihre wichtige Entlastungsfunktion für die Region Paris garantieren soll.
- o Ausländische Erfahrungen und das französische Dezentralisationsexperiment haben gezeigt, daß Arbeitsplätze schwieriger zu verlegen sind als Arbeitskräfte, daß es leichter ist, einen dezentralisierten Aufbau neuer Betriebe zu erreichen, als bestehende Fabriken zu verlegen.

Neu zu schaffende oder zu verlegende Arbeitsplätze lassen sich daher ebenso leicht - oder ebenso schwierig - in 100 oder 150 km Entfernung, d.h. in den expandierenden Städten des Pariser Beckens, einrichten wie in Entfernungen von 20 oder 50 km vom Zentrum von Paris. Was dagegen die an das Ballungsgebiet gebundenen Arbeitsplätze betrifft, so besteht die Gefahr, daß die neuen Städte in 30 bis 50 km Distanz für solche Betriebe keine genügend hohe Attraktivität haben werden, so daß sie dann wieder eher Schlafstädte als multifunktionale städtische Zentren werden.

Diese Bindung der Arbeitsplätze an das Ballungsgebiet ist eine der wesentlichsten Ursachen dafür, die Ausdehnungszonen nahe an das derzeitige Ballungsgebiet heranzuholen.

- o Darüber hinaus besteht bei dieser Lösung die Gefahr, daß die zunächst freigehaltenen Räume zwischen diesen neuen Städten und dem Ballungsgebiet allmählich überbaut werden, um die neugeschaffenen Verkehrsverbindungen besser auszunützen.
- o Schließlich zeigt sich, daß die entsprechend dieser Konzeption neu situierten Städte weder einer geographischen noch einer ökonomischen Notwendigkeit im Raum des Pariser Beckens oder innerhalb des gesamten Staatsgebietes entsprechen.

Insgesamt zeigt sich also, daß die hier vorgeschlagene Lösung ähnliche Nachteile bringt wie eine "ölfleckartige" Ausdehnung des Ballungsgebietes, da sie lediglich eine gelockertere Ausdehnung des Ballungsgebietes in Form von konzentrischen Kreisen bedeutet.

Die verbleibende Alternative läuft darauf hinaus, ausgehend von den derzeitigen Grenzen des Ballungsgebietes eine oder mehrere Achsen auszuwählen, entlang derer die Ausdehnung primär erfolgen soll. Dies erscheint als:

- o die einzige Möglichkeit, die derzeit bereits 8 Millionen Einwohner des Ballungsgebietes nicht noch weiter von Land, Grünflächen und Erholungsgebieten zu entfernen;
- o die wirksamste "urbanistische Lösung" mit den geringsten Investitionskosten im Hinblick auf Transport und Verkehr über Eisenbahnlinien oder Autoschnellstraßen;
- o als zweifellos die einzige Hoffnung, daß die notwendige räumliche Auflockerung der wirtschaftlichen Aktivitäten und die Entwicklung ihres Flächenbedarfs dazu führen, daß in den Städten Wohnen und Arbeiten nebeneinander gedeihen können.

Während eine Analyse der ersten beiden Vorschläge gezeigt hat, daß eine Ausdehnung des Ballungsgebietes in konzentrischen Kreisen nicht sinnvoll ist, zeigt eine Überprüfung des dritten Vorschlages, daß die Wahl von nur einer Ausdehnungsachse ebenfalls nicht sinnvoll ist. Wegen seiner Dichte und Enge wird das Ballungsgebiet Paris in absehbarer Zeit seine derzeitigen Grenzen sprengen müssen, - es erscheint aussichtslos, diesen Druck in eine einzige Richtung kanalisieren zu wollen.

Darüber hinaus haben Untersuchungen gezeigt, daß Standortverlagerungen vorzugsweise in jener geographischen Richtung erfolgen, in der der frühere Standort im Vergleich zum Zentrum lag.¹⁾ Solche Präferenzen müssen berücksichtigt werden, da die Stadt- und Regionalplanung nicht die Dynamik der Entwicklung des Ballungsgebietes brechen, sondern sie kanalisieren will. Andererseits dürfen jedoch wiederum nicht zu viele derartige Kanalisationsachsen ausgewählt werden, damit nicht die Nachteile der abgelehnten Lösungsvorschläge doch noch wirksam werden.

Der Leitplan schlägt daher vor, eine Hauptachse, die in Wirklichkeit aus zwei parallelen, benachbarten Achsen besteht, sowie zwei Nebenachsen, die teilweise tangential zum derzeitigen Ballungsgebiet verlaufen. Die "doppelte Hauptachse" liegt - in Relation zum Zentrum von Paris - Seine-abwärts, die beiden Nebenachsen und ihre Verbindung zur Hauptachse aufwärts der Flüsse Marne und Seine. Entlang dieser Achsen soll der Verstädterungsprozeß in den kommenden Jahrzehnten sich konzentrieren. Der erste Schritt zur Verwirklichung dieses Konzepts liegt im Ausbau der entsprechenden Verkehrsachsen.

6.2.2. Das Kommunikationsnetz: Die Verkehrsachsen

Der Veränderung des Ballungsgebietes in seinen Funktionen - durch die Schaffung neuer urbaner Zentren - und in der räumlichen Orientierung seiner Entwicklung - entlang den Prioritätsachsen - muß eine Veränderung des Verkehrssystems im Ballungsgebiet entsprechen.

Bisher wurde das Verkehrsnetz - auf der Basis einer Vielzahl von Einzelentscheidungen - in einer Weise entwickelt, die es kaum in die Lage versetzen, der dreifachen Rolle gewachsen zu sein, die es in Zukunft zu erfüllen hat:

1) Vgl. dazu "Mouvement des établissements industriels dans la région parisienne", in: Cahiers de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, Nr. 1, 1964.

- o Die Ausdehnung des Ballungsgebietes entlang der Prioritätsachsen zu kanalisieren, um damit weite Landgebiete oder schwach urbanisierte Zonen an die derzeit bebaute Zone anzuschließen;
- o die Entstehung und die Vitalität der neuen urbanen Zentren zu garantieren, dadurch, daß sie untereinander und mit der City von Paris verbunden werden;
- o leistungsfähige Verbindungen zwischen den verschiedenen neuen urbanen Zentren und den Städten des Pariser Beckens - sowie der übrigen Regionen Frankreichs herzustellen.

Für das derzeitige Verkehrsnetz in der Region Paris ist charakteristisch der Kontrast zwischen der Vielzahl von Verbindungen innerhalb des Pariser Stadtkerns und dem Mangel an Verbindungen zu und in den Stadtrandgebieten. In der City gibt es ein veraltetes, jedoch ziemlich umfassendes Netz, während im übrigen Ballungsgebiet wenige, sternförmige Verkehrsachsen angelegt sind, die hauptsächlich zur Verbindung von Paris mit anderen großen französischen Städten angelegt sind. Für das Ballungsgebiet bzw. für das Pariser Becken gibt es keine spezifische Infrastruktur.

Es erscheint daher als notwendig, das Verkehrsnetz neu zu planen.

Im Hinblick auf heutige Bedürfnisse muß das Strahlenbündel von Autostraßen ersetzt werden durch ein echtes Netz engmaschiger Verkehrswege, das die Verbindung der Stadtrandsektionen untereinander ebenso garantiert wie die Verbindungen zur Pariser City.

In bezug auf die Bedürfnisse der Zukunft sind neue Verkehrsachsen zu planen, die auf die zukünftigen 14 Millionen Einwohner des Ballungsgebietes Paris abgestellt sind. Die vorgesehenen Eisenbahnlinien und Autoschnellstraßen gehen weit über den Rahmen des derzeitigen Ballungsgebietes hinaus; innerhalb der für die Ausdehnung des Ballungsgebietes vorgesehenen Richtungen orientieren sie sich auf die ganze Region und das Pariser Becken.

6.3. Einheit der Stadtregion

Außer den bereits dargestellten beiden Grundprinzipien des Leitplans, nämlich der Schaffung neuer urbaner Zentren und der Festlegung von Prioritätsachsen für Verstädterung und Verkehr, bleibt die grundlegende Bedeutung der Einheit der Stadtregion zu berücksichtigen.

Der Leitplan möchte vermeiden, daß das Ballungsgebiet Paris in Zukunft aus dem Nebeneinander einer Vielzahl unspezifischer Einheiten für jeweils mehrere 10 000 Einwohner besteht, deren relative Autonomie und Ähnlichkeit es für den Einzelnen weder notwendig noch wünschenswert erscheinen lassen, sich aus der eigenen engeren Umgebung zu entfernen. Es wird im Gegenteil davon ausgegangen, daß auch bei einer Verbesserung der Verkehrs-, Wohn- und Arbeitsverhältnisse die Zahl der täglichen Pendelfahrten pro Person kaum abnehmen wird.

Ein ausgebautes städtisches Verkehrsnetz soll einen einheitlichen Arbeitsmarkt schaffen, der bei wachsender Größe und Vielfältigkeit von Angebot und Nachfrage, für die Betriebe wie für den Einzelnen zunehmende Chancen bietet. Um die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Pariser Region nicht einzuschränken, darf deshalb die Schaffung neuer urbaner Zentren nicht zu einer regionalen Zerstückelung oder Aufteilung des Arbeitsmarktes führen; sie muß vielmehr die Wahlmöglichkeiten vermehren.

Auch im Hinblick auf die Wohnungswahl stellt der Leitplan darauf ab, sinnvolle Alternativen zu bieten.

In der Vergangenheit bedeutete die Wahl zwischen Einzelhaus und Wohnblock häufig gleichzeitig eine Wahl zwischen einer engen, jedoch zentral gelegenen Wohnung in einem Mietshaus und dem attraktiven Einzelhaus mit eigenem Gärtchen, das jedoch schlecht zu erreichen war. Für die in neuerer Zeit realisierten Wohnsiedlungen ist charakteristisch, daß sie die Nachteile der Einzelhäuser (schlechte Verbindungen mit der City) mit den Nachteilen der traditionellen Mietshäuser (beengte Raumverhältnisse) verbinden. Mit der Entstehung der neuen urbanen Zentren sollen dagegen sinnvolle

Alternativen bei der Wohnungswahl gegeben werden.

Das Verkehrsnetz soll - neben seinen Funktionen für den Berufsverkehr und den Gütertransport - darüber hinaus der in Zukunft immer wichtiger werdenden Funktion gerecht werden, nämlich die Wahlmöglichkeiten der Einwohner des Ballungsgebietes im Hinblick auf Erholung, Kultur, Erziehung usw. zu vermehren bzw. zu erlauben. Die Vielseitigkeit innerhalb des Ballungsgebietes und in der umliegenden Region - das Abwechseln von Weizenfeldern und Wohnsiedlungen, die verschiedenen Attraktivitäten der City von Paris und der umliegenden historischen Schlösser usw. - erweist sich als unersetzlicher Faktor im Hinblick auf das Bestreben, das Ballungsgebiet als eine urbane Einheit zu konzipieren. Unter der Voraussetzung ausreichender Verkehrsverbindung sind Arbeit und Freizeit (in Zukunft in umgekehrter Reihenfolge) weitere Faktoren, die die Einheit des Ballungsgebietes bewirken. Die Freiheit des Menschen soll durch die Vergrößerung der Auswahlmöglichkeit im Hinblick auf möglichst alle Lebensbereiche gewährleistet werden. Statt einer einförmigen "Megalopolis" soll eine in sich sehr differenzierte, jedoch eine Einheit bildende Stadtregion entstehen. Aus dem industriellen Ballungsgebiet Paris, das in seiner Einheit stets durch seine Ausdehnung und seinen Verkehr gefährdet war, soll in naher Zukunft die "région urbaine de Paris" entstehen, die sich schon bald in eine "région urbaine du Val-de-Seine" verändern wird.

7. Zur konkreten Anwendung des Leitplans

7.1. Aufteilung der Stadtregion in einzelne Zonen

Die gesamte Stadtregion Paris soll in sechs Zonen aufgeteilt werden, für die jeweils spezifische Funktionen und Infrastrukturen vorgesehen sind.

1. Der Norden von Paris und das Oise-Tal, - dort soll - im nördlichen Teil der Hauptachse -, westlich von Pontoise bis in etwa 35 Jahren eine neue Stadt mit ungefähr 300 000 Einwohnern entstehen.

2. Der Südwesten und Westen (an der Südautobahn bis nach Versailles und Mantes), - dort sollen - im südlichen Teil der Hauptachse - zwei neue urbane Zentren mit einem Einzugsgebiet von derzeit bereits etwa 700 000 Einwohnern entstehen.

3. Das Seine-Tal abwärts von Saint-Germain; diese Zone soll vor allem zwei Funktionen haben: zum einen Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten bieten und andererseits Hafen- und Industrieanlagen enthalten. Darüber hinaus sind auf den Uferhöhen Wohngebiete - mit einem neuen Zentrum - und einer neuen Seinebrücke vorgesehen.

4. Die Zone, die westlich an den Stadtkern von Paris anschließt; sie soll in erster Linie eine Entlastungsfunktion für die City von Paris erhalten; Einrichtungen, wie große Bürogebäude, Verteidigungsministerium, Universitäts- und Kulturzentren, Bahnhof und drei neue Autoschnellstraßen sind vorgesehen.

5. Der Südosten und das Seine-Tal aufwärts vom Stadtzentrum Paris; hier sollen in der südlichen Nebenachse zwei neue urbane Zentren links und rechts der Seine entstehen; gleichzeitig sind in dieser Zone große durchgehende Grüngelände mit Erholungsfunktion vorgesehen.

6. Der Osten von Paris; hier liegt die zweite Nebenachse, in der mehrere neue urbane Zentren vorgesehen sind; dort werden sich vor allem Arbeitsplätze des tertiären Bereichs konzentrieren (z.B. Fernsehgelände); darüber hinaus sind auch hier große Erholungsgebiete im Marne-Tal geplant.

Neben den - hier im einzelnen nicht darzustellenden - Konzeptionen für diese sechs Zonen innerhalb des Ballungsgebietes enthält der Leitplan Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung der an das Ballungsgebiet anschließenden Region, über die Funktionen der Nebenstädte und die Festlegung land- und forstwirtschaftlicher Flächen in der Pariser Region sowie über die Fortentwicklung von "Paris intra-muros", auf die im folgenden noch etwas näher einzugehen ist.

7.2. Paris intra-muros

Die allmähliche Errichtung einer Stadtregion Paris ist nur sinnvoll, wenn die City von Paris zwar nicht das geographische Zentrum, jedoch das "lebendige Herz" der Region in ihren neuen Ausmaßen bleibt. Das kann jedoch - nach den Vorstellungen des Leitplans - nicht heißen, für das Paris innerhalb der alten Stadtmauern keine Veränderungen vorzusehen, denn die in der Vergangenheit wirksamen Attraktivitäten der Kernstadt von Paris werden in Zukunft nicht ausreichen, Einrichtungen von europäischer Bedeutung oder von Weltgeltung hier zu halten oder gar neue Einrichtungen dieser Art anzuziehen. Andererseits wird jedoch Paris seine Funktionen als Zentrum für 10, 30 oder 50 Millionen Einwohner nur dann aufrecht erhalten können, wenn die Qualität der in der City angebotenen Dienste und Leistungen sich gegenüber dem heutigen Zustand noch verbessert.

Paris muß seine funktionelle Vielfalt und seinen Reichtum an Austausch- und Kontaktmöglichkeiten bewahren. Die vier wichtigsten Funktionen ergeben sich aus der Bedeutung der Stadt

- als politische Hauptstadt des Landes;
- als Sitz der Universität;
- als religiöses Zentrum;
- als Handelsstadt und Geschäftszentrum.

Entgegen häufig geäußerter Vorstellungen wäre es sinnlos und sehr wenig effektiv, die politischen Funktionen und die Verwaltung aus Paris herauszunehmen; niemand denkt auch daran, Notre-Dame oder die Sorbonne aus der Pariser Innenstadt zu entfernen. Weniger klar ist dagegen, ob die Kernstadt von Paris ihre Funktion als Wirtschafts- und Handelszentrum erhalten kann.

Eine konkrete Gefahr resultiert daraus, daß sich das Finanz- und Handelszentrum - als quasi "lineares Zentrum" - einseitig nach Westen ausdehnt; hier besteht die Notwendigkeit, das Zentrum der "grandes affaires" wieder in Richtung Osten ins Gleichgewicht zu bringen.

Es wäre nicht sinnvoll, das besonders dichte bestehende internationale, nationale und kommunale Verkehrsnetz nur noch die von den Handelszentren gemiedenen Stadtviertel verbinden zu lassen; es be-

steht daher die Notwendigkeit, daß vor allem die Wirtschaftsverwaltungen innerhalb dieses Verkehrsnetzes neue Ausdehnungsmöglichkeiten erhalten; insbesondere gilt dies für das Gebiet in der Nähe des Gare de Lyon.

Mit dieser Entwicklung könne auch der zweiten Gefahr begegnet werden, die der Funktion der Kernstadt als Handelszentrum droht, nämlich der zunehmenden räumlichen Dezentralisierung von Schlüsselinstitutionen, die vor allem durch den Bau der Ringstraßen initiiert worden ist. Diese Straßen erleichtern zwar den Zugang zu den an ihnen situierten Institutionen, da Verkehrs- und Parkschwierigkeiten geringer sind als in der Innenstadt, dies hat jedoch den Nachteil einer breiten räumlichen Streuung zentraler Einrichtungen und zunehmender Kontaktschwierigkeiten dieser Einrichtungen untereinander.

Andere europäische Beispiele zeigen, wie wichtig es ist, das Handels- und Wirtschaftszentrum im Kerngebiet einer Stadt zu erhalten. Es besteht daher die Notwendigkeit, den "grandes affaires" die Möglichkeit zu bieten, im Zentrum von Paris moderne, leicht zu erreichende Büro- und Verwaltungseinrichtungen zu erstellen. Die Funktionsfähigkeit der Innenstadt als multifunktionales Zentrum zu erhalten bzw. wieder herzustellen, erscheint als einer der wesentlichen Aspekte und eine der wichtigsten Zielsetzungen einer "urbanen" Politik der Stadt- und Regionalentwicklung.

Die relativ kleine Fläche von weniger als 25 qkm, die den Kern einer urbanen Zone von demnächst mehr als 2000 qkm darstellen soll, darf keine ihrer wesentlichen Funktionen aufgeben, muß vielmehr die Ausübung jeder dieser Funktionen verfeinern. Deshalb muß innerhalb der Kernstadt von Paris ein leicht erreichbares, neu konzipiertes Zentrum geschaffen werden, das z.B. neue Hotels, neue Kongreßhallen, Einrichtungen der Tele-Kommunikation usw. enthält.

7.2.2. Paris intra-muros und die neuen urbanen Zentren

Andererseits ist jedoch festzustellen, daß ein Ballungsgebiet von derzeit 8 Millionen und in Zukunft etwa 14 Millionen Einwohnern mit einem einzigen Zentrum eine kaum funktionsfähige und kaum wünschenswerte "Monster-Stadt" darstellen würde. Dies ist der Grund dafür, daß der Leitplan die neuen urbanen Zentren vorschlägt. Die Kernstadt von Paris muß durch diese neuen urbanen Zentren gerettet werden, d.h. sie muß alle weniger einmaligen, weniger qualitativ hochstehenden und verfeinerten Funktionen abgeben.

Diese Abgabe von Funktionen wird auf nationaler Ebene eine Dezentralisation ermöglichen, die in erster Linie die Ausgleichsmetropolen beleben soll, auf regionaler Ebene bzw. im Hinblick auf die Stadtregion Paris eine Auflockerung bewirken, die die geplanten Zwischenzentren dadurch funktionsfähig machen wird, daß solche Einrichtungen gewissermaßen als Initialzündungen in den vorgesehenen "Strukturierungskernen" wirken werden.

Die Explosion der am dichtesten bebauten Zone ist unvermeidlich und hat bereits begonnen. Bisher findet sie jedoch ungeordnet statt:

- o Wichtige Institutionen und Einrichtungen werden in die Wohngebiete am Stadtrand verlegt, während große Lagerhallen das Kerngebiet von Paris versperren;
- o große Kaufhäuser, die in der Innenstadt schlecht erreichbar sind, befassen sich mit Plänen von Shopping Centers auf der grünen Wiese;
- o es gibt Pläne, neue Städte in den ohnehin schon unzureichenden Wäldern am Rande des Ballungsgebietes zu schaffen, die sicher nur zu riesigen Wald-Schlafstädten werden können;
- o öffentliche und private Verwaltungen leiden an Platzmangel und viele Beschäftigte arbeiten dort unter erstaunlich schlechten Bedingungen; jedoch beanspruchen in ihnen technische Abteilungen mitten in Paris viel Platz, während andere Dienste, die eigentlich in nächster Nähe des verantwortlichen Ministers oder Generaldirektors situiert sein müßten, sich gezwungen sehen, nach neuen Räumen an der Peripherie der Stadt zu suchen.

Die Orientierung auf die geplanten Nebenzentren müßte eine solche ungeordnete Explosion verhindern können. Ein erster Schritt in dieser Richtung liegt beispielsweise in der Verlegung der "Halles".

Wenn man auch grundsätzlich davon ausgeht, daß die französische Regierung in Paris intra-muros bleiben muß, so muß jedoch eine sorgfältige Auswahl der Dienststellen stattfinden, die zentrale Standorte beanspruchen sollen; alle jene Teile der staatlichen Verwaltung, die ihre Aufgabe ebenso gut wie in der City von Paris auch in der Provinz oder in den Nebenzentren des Ballungsgebietes ausführen können, sollen an diese Standorte verlagert werden.

Das gleiche Prinzip soll künftig auch für öffentliche, halböffent-

liche und private Unternehmen gelten, d.h. die jeweiligen leitenden Dienststellen oder Geschäftsleitungen sollen überprüfen, welche ihrer Abteilungen oder Teilbetriebe sinnvoll in der City von Paris lokalisiert sind, welche auch an anderen Standorten funktionsfähig sind.

Darüber hinaus dürfte auch für Verwaltungen, Dienstleistungsbetriebe und große Handelsunternehmen, die vor allem die Bewohner der Stadtregion Paris versorgen, gelten, daß sie nicht mehr sinnvoll jeweils in einem einzigen Gebäude oder Gebäudekomplex lokalisiert sein können. Es wird mehr und mehr notwendig sein, solche Organisationen regional aufzuteilen, um sie in immer größerer Nähe derer anzusiedeln, die ihre hauptsächlichsten Kunden oder Nutzer sind.

Die staatliche Verwaltung ist hier bereits mit einem guten Beispiel vorangegangen, in dem außerhalb der Kernstadt von Paris fünf neue Départements in der Stadtregion Paris lokalisiert worden sind; diese Verwaltungszentren mit jeweils 2000 bis 3000 Beamten werden unter anderem Kristallisationspunkte für die neuen urbanen Zentren werden.

Es ist zu hoffen, daß diese Tendenzen, die Verwaltung den Verwalteten näher zu bringen, sich fortsetzen werden, - und zwar nicht nur auf der Ebene der Départements, sondern auch im Hinblick auf lokale Dienststellen, - so daß in Zukunft z.B. Steuerämter für die Stadtrandbezirke nicht mehr in der Innenstadt von Paris eingerichtet werden.

Die staatlichen Behörden für Erziehung und Bildung realisieren bereits ein ähnliches Konzept; sie haben Universitäts- und andere Bildungseinrichtungen in der Nähe der geplanten neuen Zentren untergebracht bzw. geplant, was ein wesentlicher Faktor zur Belebung der neuen oder erneuerter urbaner Zonen werden wird.

Für militärische und kriechliche Einrichtungen, für Industriebetriebe und -verwaltungen, Lagerhäuser usw. ergibt sich ebenfalls die Notwendigkeit, den Standort in der Pariser Innenstadt zu überprüfen. Teilweise sind schon Entwicklungen im Gange, Institutionen dieser Art mehr an die Peripherie zu verlegen, da es dort mehr Platz und nahe wohnende Arbeitskräfte gibt. Allerdings fehlt bis heute häufig die notwendige Infrastruktur, - hier will der Leitplan

neue Perspektiven eröffnen.

Die Funktion der Innenstadt als Wohngebiet soll dagegen kaum verändert werden, da die soziale Segregation hier weniger ausgeprägt als in anderen Gebieten der Region ist. Die spezifischen Charakteristiken der Innenstadt als Wohngebiet sollen erhalten bleiben, deshalb ist auch hier das Entstehen geschlossener und eintöniger neuer Wohnsiedlungen in einzelnen Stadtvierteln zu vermeiden; darüber hinaus sind Maßnahmen gegen das Abwandern der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten zu treffen, - dies wäre eine unvermeidliche Folge, wenn die notwendige Sanierung von etwa 1500 Hektar in diesem Gebiet nur nach rein privatwirtschaftlichen Prinzipien erfolgen würde. Ebenso gilt es, bestimmte kleinere Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe zu erhalten.

7.2.3. Die Strukturen der Verstädterung von Paris intra-muros

Der Stadtentwicklungsplan für die Kernstadt Paris, der zur Zeit der Abfassung des Leitplans überarbeitet wurde, hat die Konsequenzen in Betracht zu ziehen, die sich aus dem Leitplan für die Stadt- und Regionalentwicklung für die Innenstadt von Paris ergeben; diese Konsequenzen beziehen sich auf die allgemeine Struktur der Stadt, die Erhaltung der historischen Viertel, die Verkehrs- und Parkprobleme, die Grünflächen sowie auf eine Regulierung der Nutzungsdichten. Insbesondere die Verkehrsplanung muß auf einer Prognose, die bis etwa 1975 oder 1985 reicht, aufbauen, wobei die geplante Umstrukturierung des gesamten Ballungsgebietes berücksichtigt werden muß. Es zeichnet sich bereits ab, daß ein zusätzliches Netz für Nah-Schnell-Verkehrsmittel vorzuziehen ist, daß die Innenstadt mit den geplanten neuen Zentren, sowie diese untereinander verbindet; gleichzeitig muß darauf abgezielt werden, den Durchgangsverkehr von der Innenstadt fernzuhalten.

Parallel zum Ausbau des Straßennetzes müssen die öffentlichen Beförderungsmittel - in Verbindung mit Forschungsarbeiten über den Individualverkehr - verbessert werden, wobei darauf abzustellen ist, daß in Zukunft die Benutzung von Massenverkehrsmitteln verstärkt und gefördert werden muß.

Das bestehende Schnellstraßennetz muß vor allem durch neue Ost-West-Verbindungen ergänzt werden.

Insgesamt haben diese Maßnahmen darauf abzielen, die Innenstadt Paris von den weniger wichtigen Funktionen zu befreien, um damit Möglichkeiten zu schaffen, Funktionen zu erfüllen, die den Bedürfnissen der Zukunft angemessen sind. Dazu gehört, daß die Innenstadt ihre grundsätzliche Rolle als Zentrum der gesamten urbanen Region erfüllen kann, daß sie ihrer einzigartigen Aufgabe als politische, kulturelle und wirtschaftliche Hauptstadt Frankreichs gerecht werden kann, und schließlich, daß sie die Metropole mit europäischer Bedeutung und Weltgeltung bleibt..