Stadt- und Landplanung im Nachkriegs-England

Autor(en): **Penfold, Anthony / Travis, Anthony**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Das Werk : Architektur und Kunst = L'oeuvre : architecture et art**

Band (Jahr): **48 (1961)**

Heft 1: **England**

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-37534

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

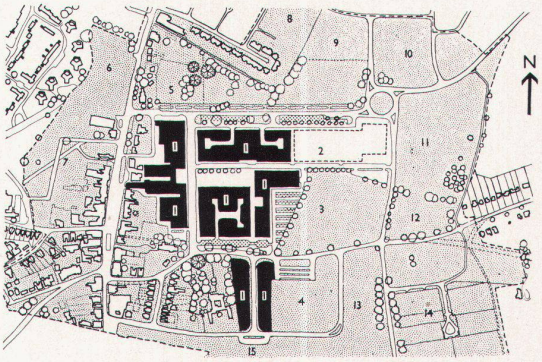
Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Anthony Penfold und Anthony Travis

Stadt- und Landplanung im Nachkriegs-England

1



2

1, 2
Queen's Square, Crawley New Town. Ladenzentrum mit Fußgängerzone
Crawley New Town: centre d'achats avec zone pour les piétons
Crawley New Town. Shopping center with pedestrians' area

3
Wohnen in der Landschaft. Beispiel einer stark gestreuten Überbauung mit zweigeschossigen Häusern und weiten Grünräumen.
La cité dans le paysage: exemple de lotissement très poussé
Example of a country colony with "non-clogging" two-storied houses

3

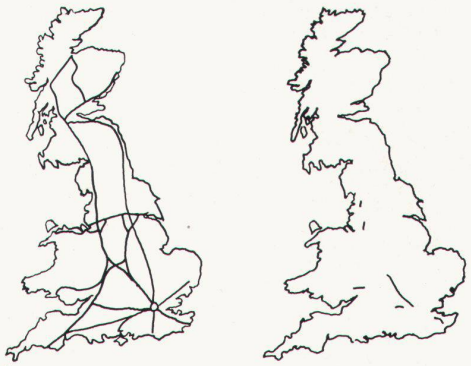
Großbritannien von heute genießt die Früchte der Hochkonjunktur mit Vollbeschäftigung, ungedämpfter Kauflust der Konsumenten und einer Reihe großer Bauvorhaben, all dies einen wiedergewonnenen Wohlstand widerspiegelnd, der ganz im Gegensatz steht zum ersten Nachkriegsjahrzehnt mit seiner Austerity und der schwerfällig in Gang kommenden Wiederaufbaumaschinerie. Die übervölkerte Inselgruppe faßt heute 52 Millionen Einwohner, die – angeregt durch eine große und sich ausbreitende Werbeindustrie – im Begriffe steht, als «the aquisitive society» charakterisiert zu werden. Mit Premierminister Macmillans Worten «haben sie es noch nie so gut gehabt».

In diesem allgemeinen Klima hat sich die Planung anzupassen, um den Bedürfnissen des Privatsektors der nationalen Volkswirtschaft entsprechen zu können. Das Planungsgesetz aus dem Jahre 1947, Town and Country Planning Act 1947, hat ein Planungssystem ins Leben gerufen, das den Neid der meisten anderen demokratischen Gesellschaften hervorruft. Dieses System berücksichtigt die Planung in den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhängen auf nationaler und lokaler Ebene und – in geringerem Maße – auf regionaler Ebene.

Im Wahljahr 1951 brachte der Rechtsrutsch zum ersten Mal nach dem Krieg die konservative Partei wieder an die Macht. Als Folge wurden die vorher im Ministerium für Stadt- und Landplanung zusammengefaßten Befugnisse einem neuen und umfassenderen Ministerium für Wohnbau und Lokalregierung, dem Ministry of Housing and Local Government übertragen; der Schwerpunkt verlagerte sich im allgemeinen von einem umfassenden Wiederaufbau unter staatlichen Behörden auf ein System privater Erneuerung, unterstützt durch Subventionen der Regierung zum Ausführen der notwendigen Sanierungsarbeiten auf dem Gebiet des Hausbaus. Heute tritt bei Erneuerungsprogrammen von Handel und Industrie wie auch im Wohnungsbau an erster Stelle die Privatinitiative in Erscheinung. Gerade auf dem Gebiet des Wohnungsbaus ist dieser Wechsel von der staatlichen zur privaten Förderung besonders augenfällig. Im Gegensatz zu der unmittelbaren Nachkriegsperiode, wo fast ausschließlich staatliche Behörden Wohnungen erstellten, haben nun private Unternehmer hinsichtlich jährlich erstellter Wohneinheiten die Führung übernommen.

Der vom Ausland zu Besuch kommende Fachmann wird bei einer kurzen Fahrt durch das Land nicht nur von den auf dem Papier, sondern auch von den tatsächlich erreichten Planungsresultaten beeindruckt; die Lenkung der Planung erstreckt sich – abgesehen von gewissen seltenen und speziellen Ausnahmefällen – auf sämtliche Bauvorhaben. Statistisch gesehen sind die Zahlen im Wohnungsbau äußerst eindrucksvoll; neue Raumnormen wurden eingeführt und verwirklicht bei neuen Wohnbauten und Städten. Über viertausend neue Primar- und Sekundarschulen wurden gebaut, die gesamthaft mehr als zwei Millionen Schulkinder aufnehmen. Der Bau von über zwölf neuen Städten (mit ausgeglichenem wirtschaftlichen Profil) ist weit fortgeschritten und unterstützt die Anstrengungen zur Dispersion der Bevölkerung der Großstädte. Schützende Grüngürtel wurden den Städten vorgelagert und Nationalpärke auch außerhalb der landschaftlich speziell schönen Regionen geschaffen, um die wertvollsten Erholungsbezirke innerhalb unserer ausgeprägt verstädterten Gesellschaft zu bewahren.

Die Wurzel all dieser Errungenschaften ist die fundamentale und positive Erkenntnis und ihre gesetzliche Verankerung in Großbritannien, daß der Boden das kostbarste und knappste Gut ist und daß in einer komplexen Gesellschaft die sich entgegenstehenden Bedürfnisse an Boden auf eine Art und Weise geregelt werden müssen, die dem größtmöglichen Wohl der Gemeinschaft entspricht, im Gegensatz zu der alleinigen Befriedigung der Interessen einer Minderheit. Dieses Prinzip wird in Großbritannien vollständig akzeptiert, und die Hauptein-



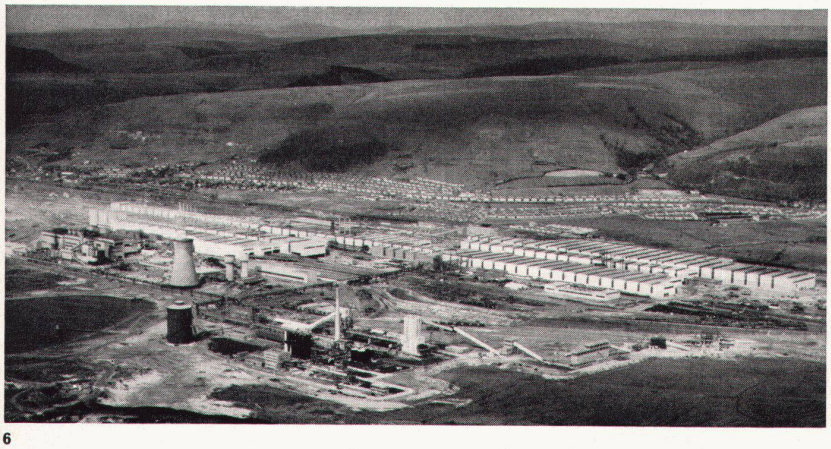
4
Das geplante und das bis 1960 verwirklichte Autobahnnetz
Le réseau des auto-routes projetées et les auto-routes réalisées en 1960
Great Britain's speedways (left) as planned, (right) as realised up to 1960

5
Flughafen Gatwick mit Anschluß von Straße und Eisenbahn
Aéroport de Gatwick, avec raccordement à la route et au chemin de fer
Gatwick airport with road and rail junctions

6
Abbey Stahlwerk South-Wales mit Industrieanlagen und zugehörigen Wohnquartieren
Aciéries d'Abbey, South-Wales: les usines et la cité ouvrière
Abbey Steelworks in South Wales with industrial plants and nearby accommodations for workmen

7, 8
City von London. Zustand vor dem Krieg und vorgeschlagene Neuplanung
Cité de Londres: état avant la guerre et plan d'aménagement proposé
The City of London before the war and recommended replanning

5



6

flüsse, die zu seiner Verwirklichung geführt haben, lassen sich rasch in einem kurzen Überblick über die Entwicklung der modernen Planung in diesem Land aufzeigen.

Die Entwicklung der Planung in Großbritannien

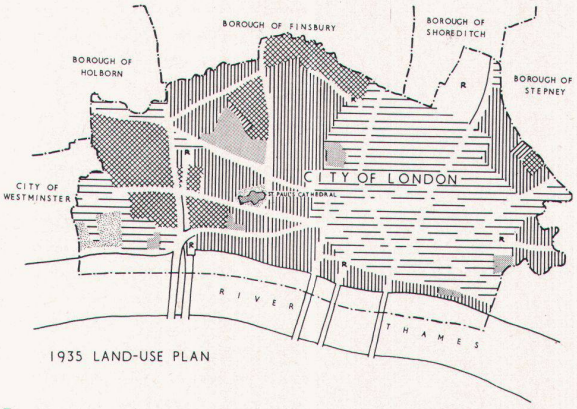
Die Gesetzgebung für die moderne britische Stadt- und Landplanung ist verankert in der großen Reformbewegung des 19. Jahrhunderts zur Hebung der Gesundheit, wo die begüterte Klasse der aufkommenden industriellen Gesellschaft eine Reihe von Reformen für Volksgesundheit in Gang setzten, besonders hinsichtlich Wohnungsverhältnissen und Entwässerung, um die körperlichen und sozialen Krankheiten zu bekämpfen, unter denen das Industrieproletariat litt. Die sich abzeichnenden Verbesserungen hatten kumulative Wirkung, und die Änderungen wurden getragen von einer Reihe in beiden Häusern des Parlamentes eingebrachter Gesetzesvorschläge. Die fortschrittlichen Ideen wurden einerseits sichtbar beim Bau von «idealen» Städten und Dörfern durch weitblickende Industrielle wie die Beispiele von Saltaire 1852 und Port Sunlight 1886 zeigen, andererseits bei der Bewegung zur Gartenstadt seitens des Mittelstandes.

Obschon die Stadtplanung nominell unter dem Stadtplanungsgesetz aus dem Jahre 1909 begonnen wurde, betraf dieses Gesetz in der Praxis hauptsächlich den Hausbau und die Erweiterung von Städten. Sanierung, Straßenbauprogramme, Industriestandorte, Schaffung von Pärken und dergleichen wurden von einer Planung nicht erfaßt; soweit solche Aufgaben in Angriff genommen wurden, unterstanden sie der Rechtsprechung anderer Stellen.

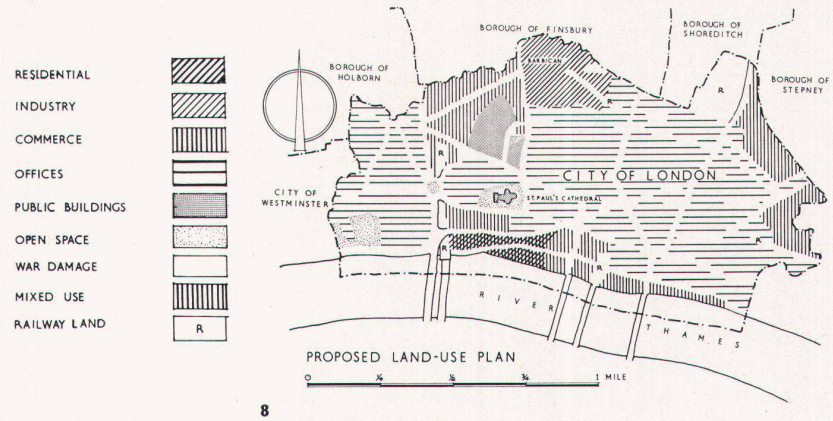
Erst mit dem Abschluß des ersten Weltkrieges im Jahr 1918 und der Abschätzung des enormen Defizits an Wohnraum wurde der Ernst der Lage erfaßt. Auf den Krieg folgte eine soziale Revolution und brachte neue Probleme und Lasten mit sich, welche die im Entstehen begriffene Planungsorganisation beeinflußten.

Die Zwischenkriegsperiode verzeichnet den Bau von weiten und wuchernden Vorstädten. Vier Millionen Wohnungen wurden erstellt, davon eine Million durch staatliche Behörden innerhalb eines Systems von Subventionen und durch Miete erhältlich. Der Großteil wurde jedoch durch Private für den Verkauf gebaut. Dessen ungeachtet bestand keine Planung für die großen Überbauungszonen; unter dem schwachen Town and Country Planning Act des Jahres 1932 war die Planung Lokalbehörden freigestellt. Indirekt hatte die große Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre weit größeren Einfluß auf das Wachsen der nationalen Stadt- und Landplanung als die hervorstechendsten Erscheinungen der Periode – die zunehmende Verbreitung der Elektrizität, des Radios und neuer Hauptstraßen. Die Vergrößerung der Städte brachte mit sich, daß mehr und mehr Zonen der landwirtschaftlichen Nutzung für Bauzwecke entzogen wurden.

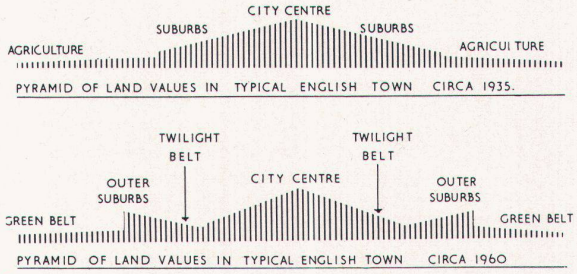
Die große Wirtschaftskatastrophe der Krise traf die Landwirtschaft und die Rohstoffindustrie und erzeugte insbesondere eine noch nie dagewesene Arbeitslosigkeit in den Kohlengruben- und Schiffsbauzentren; sie ließ scharf den Unsinn hervortreten, große Städte oder Regionen fast ausschließlich von einer einzigen Grundindustrie abhängig werden zu lassen. Das Bewußtsein für die Notwendigkeit einer nationalen und regionalen Planung datiert aus dieser Periode, und die Planungsmaschinerie entwickelte sich in der Folge aus dieser unglücklichen wirtschaftlichen Situation. Die Einführung von industriellen «Trading Estates», die Bestellung der Barlow Commission zur Untersuchung der Probleme bezüglich Industriestandorte und Bevölkerungszahl, der bedeutsame Scott Report aus den Kriegsjahren (enthaltend eine Landwirtschaftspolitik und ferner auch die Anregung für die Schaffung von Nationalpärken) und der Uthwatt Report bezüglich des Schlüsselproblems finanzieller Entschädigungen und durch Planung



7

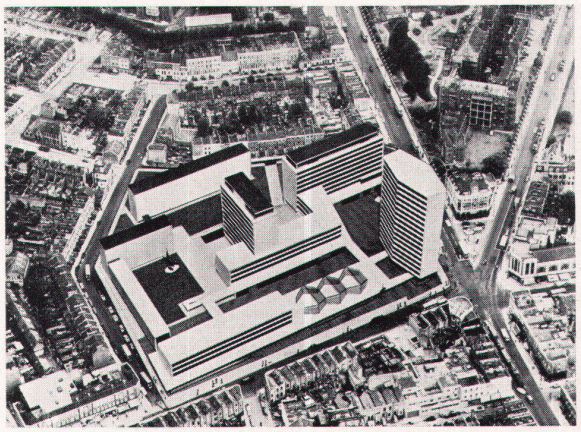


8



9
City von London. Landwerte vor und nach dem Krieg
Cité de Londres: prix des terrains avant et après la guerre
Land values before and after the war in the City of London

10
Archway Center in London. Vorschlag für eine private Überbauung.
Architekten: Oskar Garry und Partners
Centre Archway à Londres: projet d'urbanification privée
Archway Center, London. Project for private planning



10

gesteigerten Bodenwertes waren alles Teile eines sich rasch entwickelnden nationalen Planungsmechanismus. Während so Großbritannien unter dem Druck der Kriegsjahre und der verzweifelten Bemühungen zur bestmöglichen Ausnützung der beschränkten Kräfte stand, wurde 1943 ein unabhängiges Ministerium für Stadt- und Landplanung errichtet. Dieses Ministry of Town and Country Planning erhielt die Aufgabe, für eine bestmögliche Ausnützung des Bodens im ganzen Lande zu sorgen und Planungsrichtlinien für die Zeit des Wiederaufbaues aufzustellen.

Die neue Organisation wurde rasch in Gang gesetzt, wobei man als erstes die nationalen Prioritäten definierte, während eine Flut neuer Gesetze die Mittel zur Ausführung schuf. Town Planning Act 1944 und New Towns Act 1946 bildeten einen Teil der Gesetze, welche den Weg für das im Jahre 1947 erlassene bedeutsamste Planungsgesetz – Town and Country Planning Act 1947 – und dessen Zeitgenosse auf dem Gebiet der Landwirtschaft – Agriculture Act 1947 – ebneten.

Das Gesetz für Town and Country Planning aus dem Jahre 1947 machte eine Planung für die neuen Planungsbehörden im ganzen Land obligatorisch; von diesem Zeitpunkt an waren die County Councils, das heißt die Grafschaftsräte und die County Buroughs, das heißt die Gemeinden verpflichtet, Aufnahmen durchzuführen und Entwicklungspläne für ihre ganze Region auszuarbeiten. Nach Fertigstellung mußten diese Pläne dem Planungsministerium zur Annahme vorgelegt werden, wobei demokratische Schutzmaßnahmen vorgesehen waren. Im Gesetz ist stipuliert, daß die Pläne durch den Minister formell mindestens in fünfjährigem Abstand erneut zu begutachten sind. Damit unterstand aller Boden (mit gewissen Ausnahmen) der Planungskontrolle. Diese Kontrolle erstreckt sich auch auf die Änderung in der Nutzung bestehender Gebäude, indem der Begriff «development» im Gesetz jegliche Entwicklung, Nutzung, Bautätigkeit usw. umfaßt.

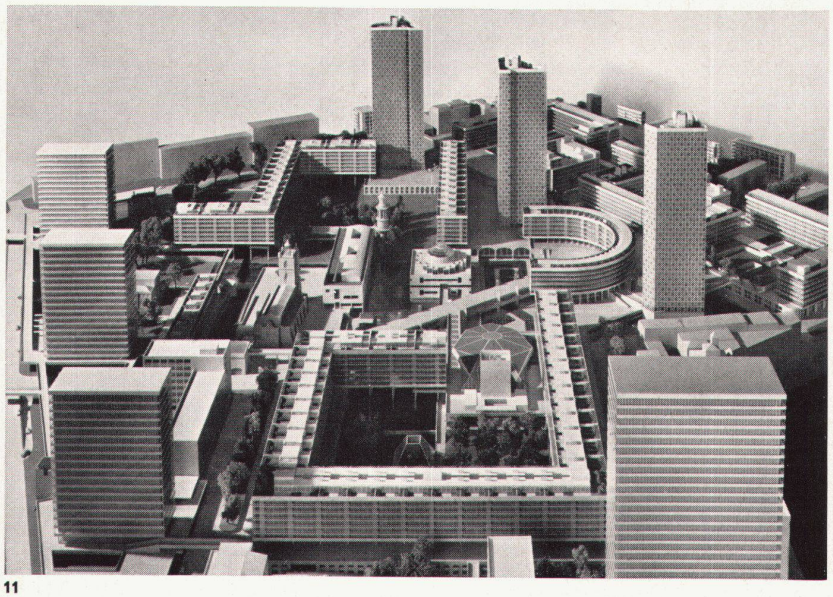
Darüber hinaus können Regionen für eine umfassende Entwicklung definiert werden, um zu ermöglichen, ganze Zonen einer Stadt als Ganzes zu entwickeln beziehungsweise zu erneuern.

Regionale Büros des Ministeriums wurden im Anschluß an das Gesetz vom Jahre 1947 errichtet, um die Vorschläge der verschiedenen lokalen Planungsbehörden zu koordinieren. Hierzu gehörten die als Planning Boards bezeichneten Planungsstellen für die neu geschaffenen Nationalpärke (1949), die New Town Development Corporations für die Entwicklung neuer Städte wie auch die Counties und die County Buroughs, das heißt Grafschaften und die Städte mit in der Regel mehr als 50000 Einwohnern. Es wurde die Planung innerhalb der Counties (bzw. die Planung für ländliche Gebiete) eingeführt, und zwar sowohl mit Rücksicht auf die Notwendigkeit, die Landschaft gegen den Vergrößerungsdrang der Städte zu schützen und zu erhalten wie auch mit Rücksicht auf das positive wirtschaftliche Programm für die Landwirtschaft, festgelegt im Agriculture Act aus dem Jahre 1947.

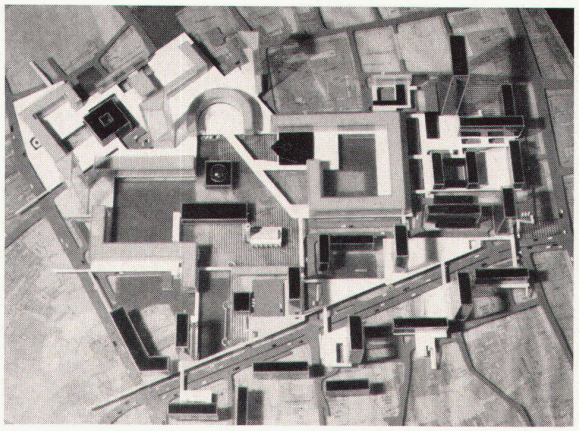
Obschon eine umfassende Planung der Bodennutzung im Agriculture Act 1947 verankert wurde, fehlte eine ausreichende Integration mit den sich abzeichnenden wirtschaftlichen Planungsrichtlinien, die einerseits von der Regierung und andererseits von der großen Reihe der verstaatlichten Industrien – Eisenbahn, Binnenschiffahrt, Straßentransport, Docks, Kohle, Stahl, Elektrizität usw. – aufgestellt wurden. Jede dieser neuen Behörden verfolgt im Prinzip ihr eigenes Entwicklungsprogramm, womit das Gesamtbild sich noch weiter komplizierte und die Notwendigkeit einer gesunden Planung in nationalem und regionalem Maßstab unterstrich.

Das Planen auf nationaler Ebene

Die Landesplanung erfolgt auf funktioneller Basis. Bereits im Jahre 1946 stellte das Transportministerium einen umfassen-

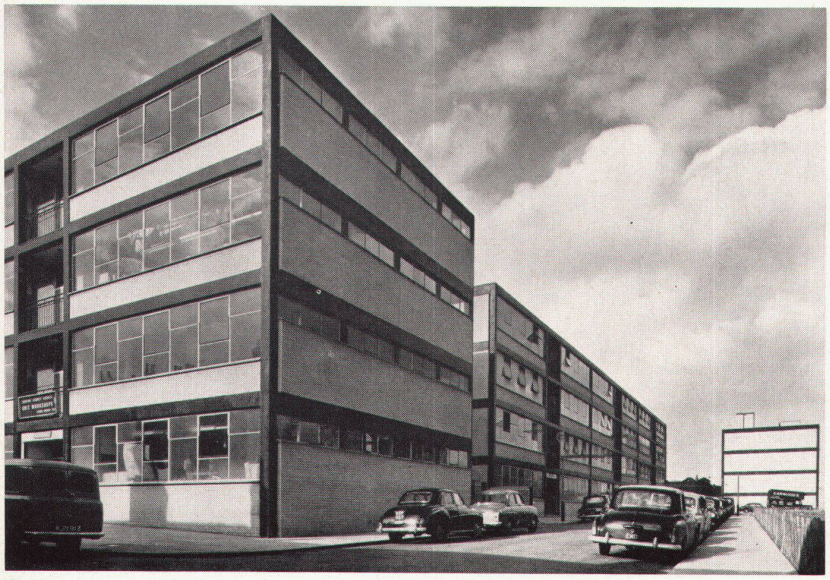


11



12

11, 12
Neugestaltung des Quartiers «Barbican» in London mit Büro- und Ladenbauten. Wohntürme für 6000 Personen, Fußgänger in der 1. Etage
Maquette d'aménagement du quartier «Barbican» à Londres, avec des immeubles de bureaux et magasins, ainsi que des maisons-tours
Replanning of the "Barbican" district in London, with office and shop buildings and point-houses with flats for 6000 persons



13

den Zehnjahresplan für ein nationales Autobahnsystem auf; in dieser Planung waren aber städtische Expreßstraßen zum Anschließen der Großstädte und Stadtzentren an die Autobahnen nicht eingeschlossen. Bis heute liegt als einziges Beispiel einer einigermaßen langen Autobahnstrecke mit Zufahrtsbeschränkung das 70 Meilen lange Stück zwischen London und Birmingham vor, das letztes Jahr vollendet wurde. Die Hauptursache des langsamen Fortschritts im Autostraßenprogramm liegt im Fehlen finanzieller Mittel. Der Straßenbau soll nun aber forciert, größere Kredite sollen bereitgestellt werden. Als Folge der phänomenalen Zunahme der Zahl von Autobesitzern hat sich in der Öffentlichkeit die Forderung nach besseren Straßen verstärkt. Allerdings kann sich der Wert der vergrößerten finanziellen Zuwendungen vermindern infolge steigender Kosten für Landerwerb und Bau. Für das staatliche Eisenbahnnetz läuft ein sich über fünfzehn Jahre erstreckendes Nachkriegs-Modernisierungsprogramm, wobei größere, die Eisenbahnen wie den Straßenbau berührende Vorschläge zufriedenstellend koordiniert werden.

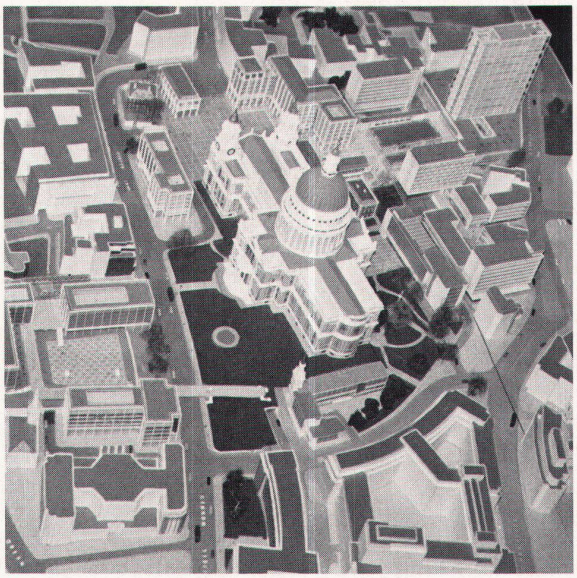
Das Autobahnprogramm aus dem Jahre 1946 wurde darauf abgestellt, den nationalen Straßenverkehr zu entlasten, allerdings mit dem sekundären Ziel, die industrielle Entwicklung in wirtschaftlich darniederliegenden Zonen anzuregen. Wenn auch mit dem Straßenbauprogramm dieses sekundäre Ziel nicht erreicht wurde, hat die Lenkung der Industrie durch das Handelsministerium im Verein mit den Planungsbehörden viel dazu beigetragen, neues Leben in solche Regionen zu bringen. Sowohl positive wie negative Befugnisse wurden ausgeübt. Industrien wurden mit Hilfe von Vergünstigungen wie Subventionen und vorteilhafte Bedingungen für den Besitz von Grundstücken und Liegenschaften in «Entwicklungsgebiete» gezogen; anderen Industrien wurde die Bewilligung versagt, sich in Regionen mit Überbeschäftigung auszudehnen oder niederzulassen, um sie zur Suche nach anderswo gelegenen Standorten zu bewegen. Es wurden insgesamt acht «Entwicklungsregionen» bezeichnet und fast in allen hat die Politik der industriellen Aufgliederung und die Verstärkung des Beschäftigungspotentials beträchtliche Erfolge gezeitigt. So sind in South Wales neue Walzwerke für Stahl errichtet worden; ferner hat man die vorwiegend im Süden konzentrierte Autoindustrie überzeugt, Zweigbetriebe so weit vom Stammwerk aufzustellen, wie zum Beispiel die Merseyside Development Area in der Nähe von Liverpool.

In den New Towns, den neu geschaffenen Städten, ist die ausreichende Bereitstellung von Wohnraum der Ansiedlung von Industrie vorausgegangen; diese Politik wurde als Anziehungskraft für die Niederlassung ausgenützt.

Planung auf regionaler Ebene und im Raum von London

Das Stadt- und Landplanungsgesetz aus dem Jahre 1947 lieferte eine kompetente administrative Organisation zur Realisierung der regionalen Planungskonzepte. Obschon das Gesetz die gegenwärtige monolithische Struktur schuf, waren keine spezifischen Verordnungen für die Schaffung regionaler Administrationen vorgesehen; der Minister errichtete jedoch in der Folge regionale Büros, um die Tätigkeit der neuen Planungsbehörden zu koordinieren. Allerdings wurden diese Büros nach wenigen Jahren Tätigkeit aufgehoben.

Auf jeden Fall ermutigte die Nachkriegsreorganisation der örtlichen Planungsgrenzen nicht eine Regionalplanung. Diese Reorganisation glättete die Struktur der Planungsadministration durch Verminderung der lokalen Planungsbehörden von 1441 auf 145. Die Counties waren nun befugt, innerhalb ihrer Grenzen die Verantwortung für die Planung aller städtischer und ländlicher Zonen zu übernehmen, ausgenommen diejenige von County Buroughs, welche zu unabhängigen Planungsbehörden wurden. Weil Städte über 50000 Einwohner in diesem dicht besiedelten Land zahlreich sind, enthalten die von



14

13
Mietfabriken, Shoreditch, London, als Ersatz für verschiedene alte Werkstätten dieses Quartiers. Architekt: London County Council
Usines «à loyer» à Shoreditch, Londres, remplaçant les vieux ateliers démolis du quartier. Architecte: London County Council
"Dwelling machines" in Shoreditch, London, replacing a number of old workshops. Architects: London County Council

14
Projekt für die Neugestaltung rund um die St.-Pauls-Kathedrale, 1956, mit Neuregelung des Fußgänger- und Fahrverkehrs. Architekt: Sir William Holford.
Projet d'aménagement de la zone autour de la Cathédrale de St-Paul 1956; réorganisation de la circulation des voitures et des piétons. Architecte: Sir William Holford
Reconstruction project around St. Paul's Cathedral by Sir William Holford, 1956, with reorganisation of pedestrian and vehicle traffic

15
Wohnbauten in Blackheath, London, Beispiel für Überbauung durch Privatinitiative (S.P.A.N. Company). Architekt: Eric Lyons
Maisons d'habitation à Blackheath, Londres; exemple d'un aménagement dû à l'initiative privée (S.P.A.N. Company); architectes: Eric Lyons
Flats in Blackheath, London. Example of private planning (S.P.A.N. Company). Architect: Eric Lyons

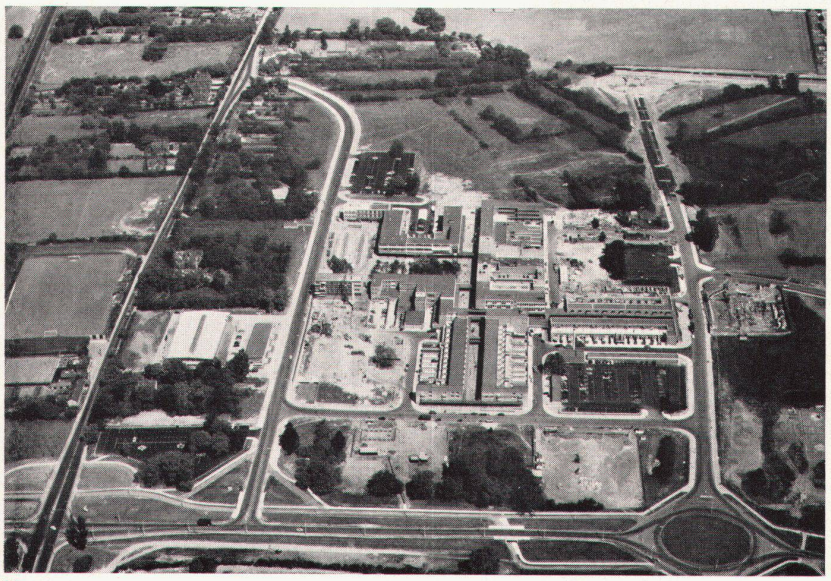
15

den Planungsstellen der Counties aufgestellten Entwicklungspläne gerade in den vitalsten Zonen viele Löcher. Deshalb haben die Pläne das Aussehen von Teppichen mit Mottenlöchern. Weil mehrere County Buroughs, das heißt Städte mit in der Regel über 50000 Einwohnern, sich verschmelzen können wie zum Beispiel im Fall von sechs großen Städtegruppen von Tyneside, West Yorkshire, Merseyside, Manchester, West Midlands und Groß-London, und weil keine dieser Zonen eine Hauptplanungsbehörde aufweist, können diese klaffenden Lücken sehr große Ausdehnung annehmen, was innerhalb des Planungssystems eine große Schwäche darstellt. In gewissem Maße wird dieser Fehler durch eine wirksame Verbindung zwischen Planungsbehörden gemildert.

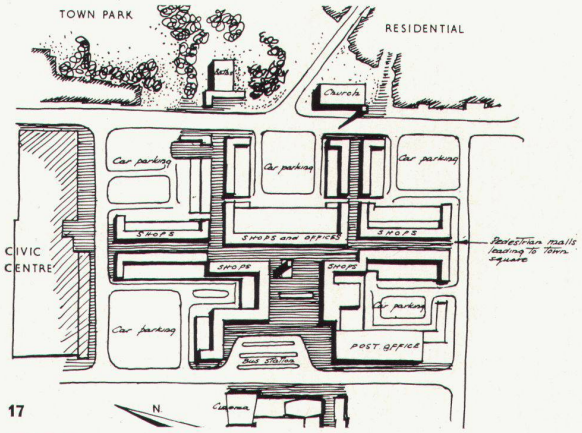
Mit der Aufhebung der regionalen Planungsbüros war bis vor kurzem wenig Nachdruck auf die Regionalplanung gerichtet; das Ministry of Housing and Local Government hat aber positive Schritte unternommen, um die Situation zu korrigieren. Während der Zwischenperiode kam die Planung für jede der Regionen einem aus unzusammenhängenden Vorschlägen zusammengesetzten Flickwerk ohne übergeordneten Leitplan gleich. Das Ministerium hat nun eine Methode zur wirksamen Koordinierung am zentralen Sitz in London entwickelt; das Resultat nähert sich einer bescheidenen zentralen Koordination der Regionalpläne. Aber Koordination im regionalen Rahmen ist kein befriedigender Ersatz für ein schöpferisches regionales Planen. Wo deshalb regionale Probleme auftreten wie das dringliche Problem einer Dispersion der Bevölkerung, haben sich lokale Planungsbehörden auf die Initiative der Regierung zu verlassen oder möglicherweise sich auf den veralteten empfehlenden Plan aus der Mitte der vierziger Jahre zu stützen.

In diesem Zusammenhang ist der «Greater London Plan (1944)» von Sir Patrick Abercrombie besonders wichtig, weil er die Politik von «Green Belts», das heißt von Grüngürteln zur Eindämmung städtischer Expansion entwickelte und ferner auch die Idee von wirtschaftlich selbsttragenden neuen Städten vorschlug, um einen Teil der überfließenden Londoner Bevölkerung aufzufangen. Beide dieser Konzeptionen sind mit Erfolg nicht nur um London herum, sondern auch in Glasgow ausgeführt worden.

Heute befinden sich fünfzehn New Towns in England, Wales und Schottland in verschiedenen Stadien der Vollendung. Nur zwei dieser Städte sind in den letzten Jahren unter dem New Towns Act von 1946 bewilligt worden, und zwar trotz nachdrücklicher Eingaben an das Ministerium durch Behörden wie Manchester und Liverpool, mehr neue Städte zu bewilligen. Die gegenwärtige Politik begünstigt eher eine Aufgliederung der Bevölkerung in vergrößerte bestehende Städte als die Schaffung neuer Städte. Der Mangel an Enthusiasmus für die vorher akzeptierten Verfahren zur Verteilung der Bevölkerung in neue Städte hat keineswegs seinen Ursprung darin, daß die neuen Städte ein Fehlschlag gewesen wären. Tatsächlich sind die New Towns zweifellos ein Erfolg bezüglich Gesamtplanung. Nimmt man zum Beispiel die besser bekannten neuen Städte um London herum, darf mit Recht in Anspruch genommen werden, daß alle ein gesundes Gleichgewicht zwischen Beschäftigungspotential und niedergelassener Arbeitsbevölkerung erreicht haben, womit ein kostspieliger Pendelverkehr über lange Distanzen eingeschränkt werden konnte. Die wirtschaftliche Basis dieser Städte bildet die Industrie. Eine Bürobeschäftigung kommt erst in der heutigen späten Ausbaustufe als Teil der Entwicklung der Zentren der neuen Städte. In sozialer Hinsicht neigt infolge dieser schmalen Beschäftigungsgrundlage die Einwohnerschaft dazu, sich vorwiegend aus jungen Familien aus einer einzigen Klasse zusammenzusetzen, obschon in der Theorie ein repräsentativer Querschnitt durch die Überschußbevölkerung von London angestrebt wurde.



16



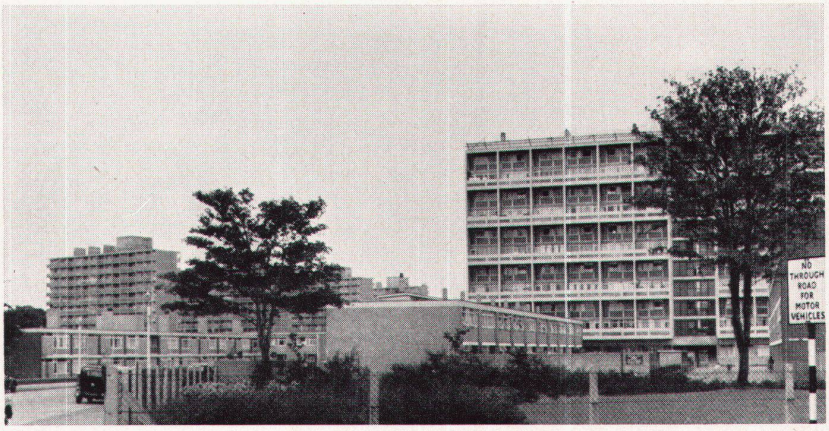
17

16, 17, 18
Zentrum Stevenage New Town. Strenge Trennung von Fußgängerbereich und Fahrverkehr mit Parkingfläche.
Centre de Stevenage, New Town; séparation rigoureuse de la zone des piétons et de la circulation des voitures, avec des emplacements de stationnement
The center of Stevenage New Town. Absolute separation of pedestrian and vehicle traffic areas, the latter with parking space.

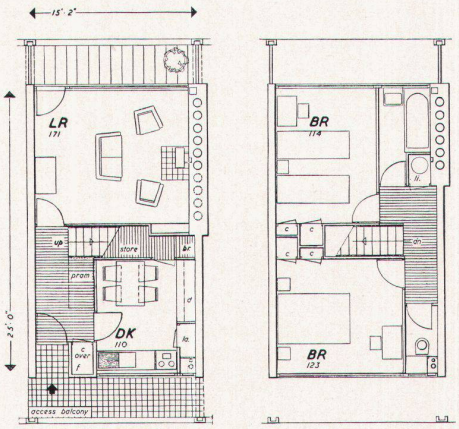
18

Diese Situation wird sich mit zunehmendem Reifevorgang verbessern. Auf jeden Fall ist nur ein sehr kleiner Bruchteil der neuen Bewohner nach London zurückgekehrt.
Die Meinungen gehen beträchtlich auseinander hinsichtlich Erfolg der allgemeinen Gestaltung und Anlage der neuen Städte. Im allgemeinen entspricht die Dichte von 14 bis 16 Einfamilienhäusern pro acre (1 acre = 4047 m²) einem Kompromiß zwischen städtischer und vorstädtischer Bebauung. Die Städte werden so geplant und gebaut, daß sie in einer relativ kurzen Zeit erstellt sind; deshalb neigen trotz sorgfältiger Gestaltung einige zu einem etwas langweiligen und monotonen Aussehen, und zwar infolge ihrer Ausdehnung und der kleinen Erschließungsdichte. Einige der Stadtzentren (zum Beispiel in Harlow, Crawley, Hemel Hempsted und Stevenage) erreichen erst heute die letzte Ausbaustufe, weil natürlich dem Wohnungsbau und der industriellen Entwicklung die Priorität eingeräumt wurde. In diesen Zentren wurde in erfreulicher Weise der Akzent auf Schaffung umfassender Zirkulationswege für Fußgänger in für das Auge attraktiver Umgebung gelegt. Stevenage hat in seinem Stadtzentrum eine vollständige Trennung von Fahrzeug- und Fußgängerverkehr erreicht, und zwar durch Kombination eines Einkaufszentrums nach amerikanischer Form mit peripheren Parkplätzen und zentraler Gehwege nach dem Muster der Lijnbaan in Rotterdam.
Die heute bevorzugte Technik zur Dezentralisierung der Bevölkerung besteht in einer graduellen Expansion von bestehenden Kleinstädten, die beträchtlichen Abstand zu den Großstädten aufweisen. Diese Art der Dezentralisierung ist nicht so radikal wie das System der New Towns, weil bereits nicht nur ein Gemeinschaftskern mit entsprechend aufgebauten öffentlichen Diensten, sondern auch eine lokale Verwaltung besteht, die eine Entwicklung durchzuführen in der Lage ist. Das zu erwartende Hauptproblem bei dieser Technik der Expansion von Städten liegt in der sozialen Schwierigkeit, neue Gemeinschaften auf die alten aufzupfropfen. Immerhin erweist sich die Lösung dieser Probleme bei Zusammenarbeit, sorgfältiger Koordination und staatlicher Finanzhilfe unter dem Town Development Act 1952 nicht so schwierig wie erwartet. Solche «expandierten» Städte sind vielgestaltiger und wohlhabender geworden; sie haben festgestellt, daß die Mischung von alten und neuen Gemeinschaften den Geist der Leute bereichert. Wie bei den neuen Städten ist auch hier nur ein kleiner Teil der neuen Einwohner in ihre vorhergehenden Wohndistrikte zurückgekehrt.
Eng verbunden mit der Konzeption der neuen und der expandierten Städte ist die Theorie eines Grüngürtels, beziehungsweise einer Pufferzone aus landwirtschaftlich genutztem Boden, der einen Keil innerhalb oder einen gleichförmigen Ring um Stadtzonen formt. Im wesentlichen bildet ein Grüngürtel ein Mittel zum Zurückhalten des natürlichen Expansionsdranges einer Stadt, um so eine wirksame Trennung zwischen einer Niederlassung und einer andern aufrecht zu erhalten und gleichzeitig ausreichenden offenen Raum relativ nahe der städtischen Gemeinschaft zu schaffen. Die gegenwärtige Politik fördert das Errichten von Grüngürteln, obschon jeden Tag in Großbritannien Raum für etwa 750 Häuser gefunden werden muß. Glücklicherweise ist das Ministerium wie die Ortsbehörden zurückhaltend bei der Opferung von Land, das einem Grünstreifen vorbehalten war. Als Konsequenz hiervon steigt der Bodenwert an den sehr bevorzugten Rändern dieser Grüngürtel wie auch in den mehr zentralen Stadtzonen in astronomischem Ausmaß. Diese Wertsteigerung hat heute eine Stufe erreicht, die nationale Besorgnisse weckt; aber der Minister bleibt fest in der Hoffnung, daß die Erhaltung der Grüngürtel die Entwicklung auf die Erneuerung der vernachlässigten, düsteren Ringzone zwischen Stadtzentrum und Vorstädten verlagert, auf die als «Twilight Areas» bekannten Zonen. Auf diese Weise werden gleichzeitig zwei nützliche Ziele erreicht.

19



20



21

19, 20
Wohnquartier Longborough Road Estate mit zweigeschossigen Wohnungen und Reihenhäusern
Quartier d'habitation Longborough Road Estate, avec appartements à deux planchers et maisons en rangées
The Longborough Road Estate with two-storied flats and rows of houses

21
Wohnungsgrundriß Longborough Road 1 : 200
Plan d'appartement du Longborough Road Estate
Groundplan of a flat in the Longborough Road Estate

Photos 3 John Holden, Luton; 11 Alfred Cracknell Lynton; 13 John R. Pantlin Radlett; 14 P. A. Reuter, London; 15 Peter Pitt, Southampten; 19, 20 Pierre Bussat, Genf

Planung in ländlichen Gebieten

Mit dem Town and Country Planning Act 1947 wurde erstmals in diesem Land die Planung für ländliche Gebiete eingeführt. Es ist dies das Ergebnis einer ganzen Anzahl von Tendenzen, die in den letzten 25 Jahren immer stärker wurden. Die unkontrollierte Ausbreitung der Vorstädte während der Zwischenkriegsjahre hat zu einem jährlichen Verlust von 60000 acres (= 243 Millionen Quadratmeter) landwirtschaftlichen Bodens zugunsten des Wohnungsbaus geführt, und zwar bei Baudichten von 10 bis 16 Häusern pro acre. Der raschen und unterschiedslosen Beanspruchung guten landwirtschaftlichen Bodens für Stadtbauzwecke mußte Einhalt geboten werden. Hinzu kam, daß die große Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre der britischen Landwirtschaft einen schweren Schlag versetzt hat, wobei die Produktion auf ein kritisch tiefes Niveau absank. Erst unter dem Druck der Bedingungen in den Kriegsjahren, als plötzlich auf fast vollständige Selbstversorgung in der Erzeugung von Nahrungs- und Futtermitteln umgestellt werden mußte, fand die Regierung einen Weg zur Sanierung und zum Ausbau der Landwirtschaft mit Hilfe von Vergünstigungen, Subventionen und langfristigem Protektionismus. In dieser Notlage mußten Faktoren wie Wirtschaftlichkeit und Verteilungskosten und Methoden ignoriert werden.

Die vielleicht wichtigste langfristige Errungenschaft der Landplanung während der Kriegsjahre war die Aufstellung des Prinzips einer «Urban Fence», das heißt das Festlegen einer festen Grenzlinie zum Markieren der Grenze städtischer Ausdehnung; der ganze zukünftige Landbedarf der Städte sollte aus dem Gebiet innerhalb dieser Grenze nach freiem Ermessen der Stadtplaner gedeckt werden. Das Gebiet außerhalb der «Urban Fence» sollte dem Landwirt überlassen werden, der das Land innerhalb dieser die städtischen Agglomerationen umschließenden Grüngürtel bebaut. Die traditionell erhaltend und protektionistisch eingestellte Haltung in Großbritannien gegenüber der Landschaft verlieh der Bewegung für die Schaffung von Naturreservaten und Nationalpärken zusätzliche Kräfte, natürlich mit Sicherung eines öffentlichen Zugangs und Wegrechts.

Die Schwierigkeit bei der Ausarbeitung einer gesunden Grundlage für die landwirtschaftliche und ländliche Planung auf nationaler Ebene besteht im Errichten eines zufriedenstellenden Gleichgewichtes zwischen dem Bodenbedarf für Industriezwecke, für Städtebau, für die Produktion von Nahrungsmitteln und für die landwirtschaftliche Nutzung. 90 Prozent der Bevölkerung Großbritanniens lebt in Städten; es ist deshalb unvermeidbar, daß die Folgen aus der Deckung der Bedürfnisse an Wasser, Brennstoff und Energie zwangsläufig zu immer größeren Einbrüchen in selbst abliegende ländliche Zonen führen.

Ungeachtet der gegebenen Umschreibung für «development» hat die Planung in Großbritannien allerdings sehr kleinen Einfluß auf die Landwirtschaft. In der täglichen Ausübung der Planungskontrolle befassen sich jedoch die verantwortlichen Planungsbehörden der Grafschaften und der Nationalpärke nicht nur mit lokalen Fragen wie Aufsicht über Bergbau, Steinbrüche, Kiesgruben, Abfallgruben, Baumbestand, Placierung von Reklamen, sondern auch mit größeren nationalen Vorhaben, und zwar Entwicklungsprojekte wie Dämme, Speicherbecken, Wasserkraftwerke, Atomkraftwerke, Energie-Übertragungsleitungen und Erdölraffinerien in ländlichen Gebieten. Der große Maßstab und die damit verbundenen Folgen bei der Einfügung solcher Bauwerke in die Landschaft erzeugt ungezählte neue Probleme sowohl praktischer wie ästhetischer Natur, desgleichen aber auch neue Möglichkeiten. Landschaftsarchitekten werden mehr und mehr zur Integrierung dieser neuen Bauwerke in die ländliche Szene zugezogen.

Planung auf regionaler Ebene

Unmittelbar nach Kriegsende konzentrierten sich die Kräfte der Bauindustrie auf ein intensives Wiederaufbauprogramm, um dem Wohnungsmangel zu begegnen, der durch die Kriegsschäden, durch die natürliche Vermehrung der Bevölkerung und durch die fehlende Bautätigkeit während der Kriegszeit entstanden war. Im Jahre 1945 waren Geld wie Materialien sehr knapp und die verfügbaren Mittel mußten sehr sorgfältig kanalisiert werden. So wurden Investitionen durch Privatunternehmen mit Hilfe eines Systems von Baulizenzen und Beschränkungen für den Kapitalaufwand im Zügel gehalten; die Ortsbehörden wurden ermuntert, die Hauptlast des Wohnungsprogrammes zu übernehmen.

Man befolgte diese Politik bis in die fünfziger Jahre, wo das Wachstum und die Prosperität der Nation augenfällig wurden. Die Regierung wurde bestürmt, pro Jahr 300000 Häuser beziehungsweise Wohnungen zu bauen; dieses Ziel wurde bald erreicht mit der unerläßlichen Hilfe der Privatwirtschaft, welche nur darauf wartete, ihren Teil in einer neuen Wohlstandsperiode beizutragen. Immerhin gibt die Statistik keinen Aufschluß über den Standard der individuellen Hausgestaltung oder von Überbauungen. Einige Projekte wie die von SPAN im Gebiet von London entwickelten Projekte sind ausgesprochen gut; der Hauptteil der privaten Bautätigkeit in jüngster Zeit hat – wenn auch ohne besondere Inspiration – einen bemerkenswerten Fortschritt in architektonischer Hinsicht über die «Bijou»-Bauten erzielt, die einen großen Teil der in den Zwischenkriegsjahren entstandenen und sich wuchernd ausbreitenden Vorstädte ausmachen. Viel davon ist das Verdienst der Kontrolle über Gebäudeform durch die Planungsbehörden.

Die gesunde Entwicklung der finanziellen Verhältnisse des Staates in der Mitte der fünfziger Jahre erlaubte eine größere, nicht nur dem Wohnungsbau und der Industrie genügende Kreditfreiheit, sondern auch für die Erneuerung der Stadtzentren. Hier sahen private Unternehmer rasch ein gutes Geschäft. Büroraum war knapp, nicht nur wegen Kriegsschäden, sondern auch wegen des phänomenalen Ansteigens des Raumbedarfes von Industrie und Handel für administrative Zwecke auf bevorzugten Grundstücken in Prestigezonen. London als nationales und internationales Zentrum begann diesen Druck zu verspüren und ein vergleichender Blick auf Vorkriegs- und Nachkriegs-Stadtpläne über Bodenausnützung in der nur eine Quadratmeile der zentralen Zone ausmachenden Londoner City zeigt, wie dieser Bedarf gedeckt wird.

Das Ministerium und der London County Council sind sehr besorgt über die zunehmende Konzentrierung von Büroraum, nicht allein mit Rücksicht auf die Folgen für ein bereits überlastetes Transportsystem, sondern auch wegen der Anziehung von zuwandernden Angestellten, die untergebracht und versorgt werden müssen. All dies steigert Größe und Komplexität von London, und zwar unter beträchtlichen Sozialkosten. Die gegenwärtige Politik besteht darin, Ersteller von Bürogebäuden dahin zu bringen, ihre Investitionen außerhalb des Londoner Stadtgebietes zu placieren und wenn dies nicht möglich ist, mindestens außerhalb der zentralen Zone. Ungleich der Befugnisse des Handelsministeriums über den Standort von Industrien haben weder lokale Planungsbehörden noch das Ministerium Vollmachten zum Ableiten großer Bürohausprojekte in weniger konzentrierte Gebiete des Landes. Immerhin bewerkstelligen im lokalen Rahmen die Planungsbehörden mit Hilfe eines Systems von zonalen Vorschriften und solchen über Bebauungsdichte eine Oberaufsicht über Standorte von Büroprojekten und andere Ausnützungsarten und dämmen die Entwicklungsintensität.

Das Verfahren spielt sich kurz wie folgt ab: Wenn ein öffentlicher oder privater Grundstückbesitzer beabsichtigt, die Nutzung eines Grundstücks zu ändern oder auf oder unter diesem ein Bauwerk zu errichten, müssen im allgemeinen die entsprechenden Vorschläge der Planungsbehörde eingereicht werden, um eine «outline permission» zu erhalten. Vor Erteilung dieser vorläufigen Bewilligung prüft die Behörde gewisse Punkte wie Bodenausnützung innerhalb der betreffenden Bauzone und zu erwartender Straßenausbau; sie instruiert den Gesuchsteller, daß eine endgültige Baubewilligung von der Eingabe von Detailplänen abhängig gemacht wird, die alle den genau umschriebenen Vorschriften wie Bereitstellung von Parkplätzen, Einfall von Tageslicht und dergleichen genügen müssen. Die Planungsbehörden können soviel vorläufige Planungsbewilligungen erteilen als auf das gleiche Grundstück verschiedene Projekte eingereicht werden. Auf diese Weise kann der maximal zulässige Entwicklungswert für das betreffende Grundstück erreicht werden, was natürlich den Verkehrswert des Bodens wie auch die am meisten gewinnbringende Form seiner zulässigen Ausnützung beeinflußt. Potentielle Käufer und Verkäufer tun deshalb gut, wenn sie vor jeder Handänderung solche vorläufigen Planungsbewilligungen einholen.

Wenn für den Bauherrn alles gut gegangen ist und die vorläufige Bewilligung erteilt wurde, können die Detailpläne ausgearbeitet und zur endgültigen Genehmigung vorgelegt werden. In dieser Periode finden häufig Besprechungen zwischen der Planungsbehörde und dem Architekten des Bauherrn statt, um in enger Zusammenarbeit und mit gegenseitiger Würdigung der Probleme des anderen eine Lösung zu finden. In der Regel wird die endgültige Genehmigung selten verweigert, wenn die Detailpläne die in der vorläufigen Bewilligung aufgestellten Bedingungen erfüllen und nicht wesentlich von den im generellen Gesuch enthaltenen ursprünglichen Vorschlägen abweichen. Auch während der Bauperiode untersteht der Bauherr immer noch der Oberaufsicht der Stadtplanung, und wenn die Planungsbehörde zum Beispiel Farbe und Art von äußerlich zu verwendenden Materialien inspizieren will, so ist ihr das freigestellt.

Der finanzielle Aspekt der Stadtplanung auf lokaler Ebene ist immer ein dornenvolles Problem. Gegenwärtig erteilt die Landesregierung den Ortsbehörden Subventionen, die als «block grants» im Sinne von Pauschalkrediten bekannt sind. Die Aufteilung der Kredite für verschiedene öffentliche Vorhaben wird dem Ermessen jeder staatlichen Behörde überlassen. Wenn eine Behörde auch eine Planungsbehörde ist, wird ein Teil der Gelder wahrscheinlich für Planungszwecke wie für Landerwerb in oder außerhalb umfassender Entwicklungsgebiete durch Zwangskauf benützt. Verfügungen für Landerwerb auf dieser Basis können auch für Wohnungs- oder Straßenbauprojekte wie für Stadtplanungszwecke erlassen werden, aber die Kosten hierfür werden aus Spezialfonds gedeckt. In gewissen Fällen erteilt die Landesregierung auch spezifische Kredite; das Transportministerium gewährt zum Beispiel den Ortsbehörden spezifische Beiträge für Straßenbauprojekte, und diese Beiträge können bei Hauptstraßen bis 75% der Kosten für Landerwerb und Bau ausmachen.

Die Planung städtischer Expreßstraßen hat kaum erst eingesetzt; mit steigenden Kosten für Bau und Landerwerb besteht weiterhin auf seiten der Ortsbehörden eine Zurückhaltung gegenüber diesem Lösungsweg. Wenn und sobald städtische Expreßstraßen in Großbritannien eingeführt werden, wird ihr dem vorhandenen Stadtbild sich überlagernder kolossaler Maßstab eine sehr bedeutende Umwälzung in der Auslegung und im Charakter unserer Städte herbeiführen.