

Zwischen Ideenwerkstatt und politischer Einflussnahme : New Yorks "Regional Plan Association"

Autor(en): **Kunz, Armin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Werk, Bauen + Wohnen**

Band (Jahr): **83 (1996)**

Heft 7/8: **Was die Stradt zusammenhält = Alimenter la ville = Keeping the city together**

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-63042>

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.

Zwischen Ideenwerkstatt und politischer Einflussnahme: New Yorks «Regional Plan Association»

- 1 Regional Survey of New York and Its Environs. New York
I. R.M. Haig/R.C. McCrea: Major Economic Factors in Metropolitan Growth and Arrangement (1927; zwei Supplementbände 1928)
II. T. Adams u.a.: Population, Land Values and Government (1929)
III. H.M. Lewis/E.P. Goodrich: Highway Traffic (1927)
IV. H.M. Lewis: Transit and Transportation – Including a Study of Port and Industrial Areas (1928)
V. L.F. Hammer u.a.: Public Recreation (1928)
VI. Buildings: Their Uses and the Spaces about Them (1931)
T. Adams: The Character, Bulk & Surroundings of Buildings. T. Adams/W.D. Heydecker: Housing Conditions in the New York Region. E.M. Bassett: Control of Building Heights, Densities and Uses by Zoning.
VII. Neighborhood and Community Planning (1929)
C.A. Perry: The Neighborhood Unit/W.D. Heydecker: Sunlight & Daylight for Urban Areas/T. Adams u.a.: Problems and Planning Unbuilt Areas
VIII. H.M. Hewis: Physical Conditions and Public Services (1929)
2 Regional Plan of New York and Its Environs. New York
I. The Graphic Regional Plan. Atlas and Description (1929)
II. T. Adams/H.M. Lewis/L.M. Orton: The Building of the City (1931)
3 Zur Geschichte der «Regional Plan Association» vgl.:
– Forbes B. Hays: Community Leadership. The Regional Plan Association of New York. New York 1965
– David A. Johnson: The Emergence of Metropolitan Regionalism. An Analysis of the Regional Plan of New York and Its Environs. Diss. phil. Cornell University, Ithaca (NY) 1974
4 Regional Plan, Bd. 2, S. 6
5 Regional Survey, Bd. 1, S. 31
6 Robert Fitch: The Assassination of New York. London/New York 1993
7 Second Regional Plan. New York
– W.B. Shore (ed.)/F.C. Towery/S.B. Tankel/B. Pushkarev: The Lower Hudson (1966)
– W.B. Shore (ed.)/S.B. Tankel/E. Tobier/B. Pushkarev: The Region's Growth (1967)
– J.P. Keith (ed.)/W.B. Shore: Public Participation in Regional Planning (1967)
– W.B. Shore (ed.)/S.B. Tankel/H.B. Averill u.a.: Jamaica Center (1968)
– R.T. Anderson (ed.) u.a.: Waste Management. Generation and Disposal of Solid, Liquid and Gaseous Wastes in the New York Region (1968)
– D. Netzer/R. Kaminsky/K.W. Strauss: Public Services in Older Cities (1968)
– R.Y. Okamoto/F.E. Williams: Urban Design Manhattan (1969)

Der globale Wettbewerb scheint auch vor New York nicht haltzumachen. Als die dort ansässige «Regional Plan Association» (RPA) Ende April führende Vertreter aus Wirtschaft, Verwaltung und Politik zu einer Konferenz nach Manhattan einlud, schaute man ausgerechnet von New Yorks Midtown aus, das die einheimischen Planer sonst für den Nabel der Welt halten, auf die Konkurrenz und suchte Ermutigung im Blick von aussen. Anne Golden, die Vorsitzende der «Greater Toronto Area Task Force», sprach über ihre Erfahrungen bei der Wiederbelebung der kanadischen Musterregion, und RPA-Direktor Robert Yaro zitierte aus einem Vergleich internationaler Wirtschaftszentren, den das «London Research Centre» kurz zuvor vorgestellt hatte. Dem Grossraum New York werden darin eine Reihe von Standortvorteilen eingeräumt: die Existenz von Forschungszentren, eine ausgeprägte urbane Infrastruktur, qualifizierte Arbeitskräfte, technologisch hochstehende Industrien. Dennoch kann kein Grund zur Selbstgenügsamkeit bestehen. Will man das zunehmende Auseinanderdriften einer reichen und gebildeten Elite auf der einen, einer immer grösser werdenden Masse armer, unqualifizierter, häufig eingewanderter und der englischen Sprache kaum mächtiger Gelegenheitsarbeiter auf der anderen Seite vermeiden und für die Zukunft gewährleisten, dass die Region auch angesichts rapide zunehmender technologischer Anforderungen weiterhin in der Lage sein wird, ihren Arbeitskräftebedarf zu decken, so ist eine Restrukturierung des Bildungswesens unumgänglich. Das existierende Nahverkehrssystem ist veraltet. Die Brücken erfordern dringende Sicherungs- und Instandsetzungsarbeiten. Ferner muss eine Verwaltungsreform in Angriff genommen werden mit dem Ziel, die diversen Initiativen zu bündeln und gegenseitige Rivalitäten zu vermeiden. Die zentrale Schwäche aber ist schliesslich das Fehlen eines politischen Willens, die vorhandenen Ressourcen auch auszunutzen und in den internationalen Wettbewerb einzubringen.

Ordnungsversuche – Die Pläne der Jahre 1929 und 1968

Das Problem ist nicht neu und gab bereits 1922 Anlass zur Formierung eines Planungskomitees. Auf dessen Initiative hin wurden zwischen 1927 und 1931 die acht Bände des «Regional Survey of New York and Its Environs» erarbeitet¹ – eine Pionierleistung und das erste Unternehmen mit einem derart umfassenden Anspruch seit der Festlegung eines verbindlichen Strassenrasters für Manhattan im Jahre 1811! Zeitgleich mit der Publikation der beiden abschliessenden Planbände² wurde 1929 dann die «Regional Plan Association» gegründet.³ Die drei

Schwerpunkte ihres ambitionierten Programms waren Verkehr und Transport, Erholung und Gesundheit sowie die Regulierung der Bodennutzung. Als Vorsitzender des Gründungsvorstands fungierte Frederic Delano, ein Onkel des Präsidenten Franklin Delano Roosevelt, der dem Vorhaben seinerseits als vormaliger Gouverneur des Staates New York ein besonderes Interesse entgegenbrachte. Für die sich bis heute ausschliesslich privat finanzierende Planungsgruppe, die über keinerlei politische Kompetenzen verfügt, spielte die Kombination aus prominenten Wirtschaftsführern und höchsten politischen Ebenen ohne Zweifel eine massgebliche Rolle bei der Umsetzung ihrer Vorschläge. So kann sich der 1931 erschienene zweite Plan-Band bereits mit einer Aufnahme von Othmar Ammanns im Oktober des gleichen Jahres eröffneten George Washington Bridge schmücken, der als Bildunterschrift der Hinweis beigegeben ist, dass die 1923 ausgesprochene Empfehlung zu ihrem Bau an der 178. Strasse anstelle der von früheren Planungen favorisierten Midtown-Brücke «one of the first acts of the Regional Plan Committee» war.⁴ Selbst die Verrazano-Narrows Bridge zwischen Staten Island und Brooklyn, mit der Ammann dreiunddreissig Jahre später sein Lebenswerk krönen sollte, ist in den Plänen von 1929 bereits projektiert.

Andere Grossprojekte der «Port Authority of New York and New Jersey» wie der Lincoln-Tunnel und der Flughafen von Newark gehen ebenfalls auf Anregungen der RPA zurück, und schliesslich gab deren Plan auch die Richtlinien vor für die Unternehmungen des «master builder» Robert Moses, die dieser während nahezu 40 Jahren als Parks Commissioner und führendes Mitglied diverser Planungsgremien zur Ausführung brachte. Erneut konnte man auf nicht unwesentliche Unterstützung aus Washington rechnen, wo mit Innenminister Harold Ickes wiederum ein New Yorker dem 1936 gegründeten «National Planning Board» vorstand, das die Gelder der «Public Works Administration» verteilte. So entstanden zahlreiche unter Naturschutz stehende State Parks, die Northern und Southern State Parkways auf Long Island, doch auch Moses' berüchtigttere Unternehmungen wie der Cross Bronx Expressway, der massgeblich zum Verfall der nun abgeschnittenen South Bronx beitrug.

Nicht weniger weitreichende Folgen zeitigten die Vorschläge, die die RPA zur Bodennutzung vorlegte. Gleich im ersten Band des «Survey», der sich «Major Economic Factors in Metropolitan Growth and Arrangement» widmet, schreibt ihr damaliger Chefökonom Robert Murray Haig:

«Some of the poorest people live in conveniently located slums on high-priced land. On patrician

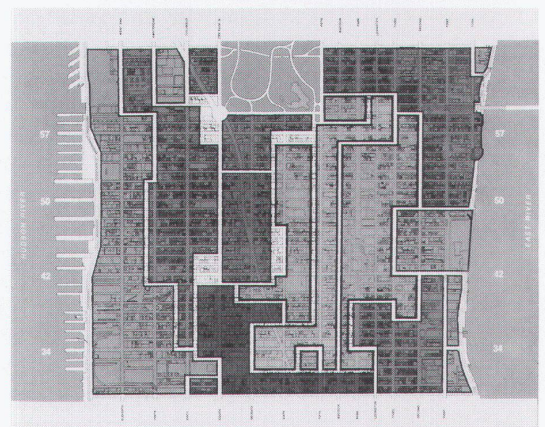
Fifth Avenue, Tiffany and Woolworth, cheek by jowl, offer jewels and gimcracks from substantially identical sites. [...] A stone's throw from the stock exchange the air is filled with the aroma of roasting coffee; a few hundred feet from Times Square, with the stench of slaughter houses. [...] Such a situation outrages one's sense of order. Everything seems misplaced. One yearns to rearrange the hodge-podge and to put things where they belong».⁵

Eine solche Beurteilung führt uns an den Ausgangspunkt einer Entwicklung zurück, deren Erfolg und deren Folgen uns noch heute in unseren säuerlich auseinanderdividierten städtischen Lebensräumen vor Augen stehen, wo sich Bürozentren und Einkaufszonen nach Dienst- und Ladenschluss in Geisterstädte verwandeln.

Vergleichbare Verlagerungen aufgrund veränderter Raumbedürfnisse, neuer Verkehrsverbindungen und des Bemühens um eine geringere Belastung der Anwohner lassen sich beim Übergang zur postindustriellen Ära ohne Zweifel in allen Industriegesellschaften beobachten. In Manhattan erstaunt jedoch die Rigidität, mit der das von der RPA propagierte Zonenmodell umgesetzt wurde (s. Abb. S. 9). Ob man deshalb die Verschwörungstheorie teilen muss, die Robert Fitch 1993 in seinem Buch «The Assassination of New York» aufstellt⁶ und derzufolge eine Handvoll einflussreicher Grossgrundbesitzer, allen voran der Rockefeller-Clan, die diversen Bodennutzungspläne allein unter sich ausmachten, sei dahingestellt. Ein kritisches Hinterfragen des oft und gern als objektiver historischer Prozess dargestellten Phänomens der Deindustrialisierung der Innenstädte ist jedoch mehr als gerechtfertigt, wenn man bedenkt, dass der Eigentümer eines von einem Gewerbebetrieb aufgelassenen Grundstücks durch die Errichtung eines Bürogebäudes seine Mieteinnahmen um das bis zu Zehnfache steigern kann. So wird die Einflussnahme bei der Zonenaufteilung zum Mittel der Gewinnoptimierung und die Bodennutzung letztlich zum zentralen Fokus urbanen Planens.

Die Arbeit am zweiten «Regional Plan» begann 1957. Auch ihm gingen diverse Einzelstudien voran, bevor er 1968 präsentiert wurde.⁷ Im eigentlich städteplanerischen Bereich widmet sich der Plan Manhattans «Central Business District», der nun Downtown und Midtown bis zum Central Park an der 59. Strasse umfasst. Gegen Ende der sechziger Jahre war «Slab City», die massive Konzentration mehr oder weniger uniformer Hochhausblöcke, bereits voll ausgeprägt. Über die Hälfte der Verwaltungsarbeitsplätze der gesamten Region fanden sich hier angesiedelt. Der Plan erfasste die verschiedenen Funktionsbereiche und empfahl deren Berücksichtigung in zukünftigen Bauvorhaben, um so die Konzentra-

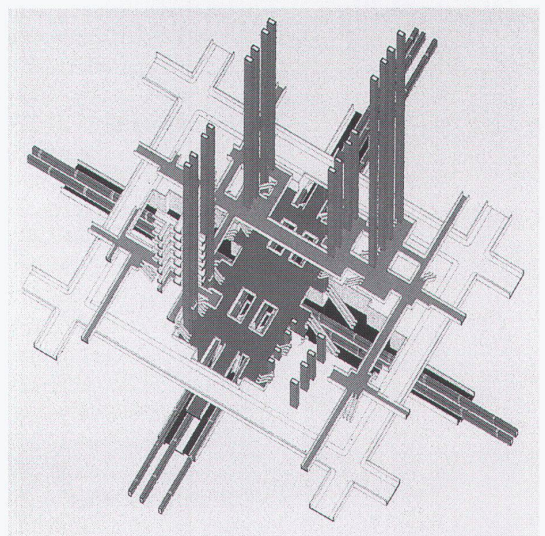
Die gigantischen uniformen Büroblöcke der «Slab City» waren Ende der sechziger Jahre bereits Realität geworden. Mit Diagrammen wie diesem versucht der «Second Regional Plan» die damit einhergehenden und von den Planern zu wenig bedachten logistischen Probleme am Schnittpunkt zwischen neuem Massenarbeitsplatz einerseits, veralteter und überforderter Transporttechnologie andererseits zu lösen. (Urban Design Manhattan, S. 30 f.)



Die diversen Funktionsbereiche von Manhattans Midtown, dem «Central Business District»; nach den Vorstellungen des «Second Regional Plan» (1968) sollen neue Unternehmensansiedlungen diese berücksichtigen und somit zu deren weiterer Verdichtung beitragen. (Urban Design Manhattan, S. 64 f.)

tions d'entreprises devaient être de même nature pour contribuer à accroître leur densité. (Urban Design Manhattan, p. 64 et suiv.)

■ The different functional areas of Manhattan's Midtown, the central business district; according to the ideas of the "Second Regional Plan" (1968), new commercial firms are obliged to take these recommendations into consideration and thus contribute to a further increase in the district's density.



■ Les gigantesques blocs de bureaux de la «Slab City» étaient déjà une réalité à la fin des années soixante. Avec des diagrammes comme celui-ci, le «Second Regional Plan» tente de résoudre les problèmes logistiques négligés par les planificateurs, qui en résultent aux points de rencontre entre les concentrations massives de places de travail d'une part et des technologies de transport démodées et dépassées d'autre part. (Urban Design Manhattan, p. 30 et suiv.)

■ The gigantic, uniform office blocks of "Slab City" were completed at the end of the 1960s. With diagrams like this one, the "Second Regional Plan" attempted to solve the connected logistic problems, previously insufficiently considered by the planners, at the interface between the new dense working area on the one hand and the obsolete and overburdened transportation technology on the other. (Urban Design Manhattan, p. 30 et sequ.)

8 The Second Regional Plan. A Draft for Discussion. November 1968

9 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 7. März 1996

10 R.D. Yaro/T. Hiss. A Region at Risk. The Third Regional Plan for the New York-New Jersey-Connecticut Metropolitan Area. Washington D.C./Covelo (CA) 1996

tion der vorhandenen Gruppierungen und damit ihre Effektivität noch zu verstärken (s. Abb. S. 11 oben). Die Hauptaufmerksamkeit der Planer galt aber der Bewältigung der mit dieser Massierung einhergehenden akuten logistischen Probleme: «access tree» versus «poor circulation» (s. Abb. S. 11 unten). Ein weiterer Lösungsvorschlag war die Ausbildung neuer Satellitenzentren an Orten mit guter Verkehrsanbindung. Das führte ab Anfang der siebziger Jahre zum Umzug einiger Firmensitze in Orte wie New Brunswick (New Jersey) und Stamford (Connecticut), deren «downtown areas» während der «booming eighties» noch weiter ausgebaut wurden, um dann angesichts fehlender Diversifizierung von der einsetzenden Rezession nur um so härter getroffen zu werden.

In seinen Umsetzungsideen war der «Second Regional Plan» ein Produkt seiner Zeit. Im Unterschied zum «top-down-planning» seines Vorgängers fungierte hier das Konzept des «advocacy planning» als Leitidee. Aus dem bereits 1963 durchgeführten «Goals Project» entstand 1967 die Studie «Public Participation in Regional Planning», und zum Abschluss wurde statt einer massiven Plandokumentation ein schmales Heft mit dem bezeichnenden Untertitel «A Draft for Discussion» vorgelegt.⁸ Durch den Versand umfangreicher Fragebögen und den gezielten Einsatz des Mediums Fernsehen, dessen Dokumentarsendungen als Ergänzung zu den herkömmlichen Planveröffentlichungen dienten, räumte man der Öffentlichkeit Mitspracherecht ein und hoffte zugleich auf die Ausbildung eines Bewusstseins, das zur politischen Umsetzung der Initiativen beitragen konnte. Doch blieb es bei den Hoffnungen. Während der erste Plan einschneidende und nachhaltige Veränderungen im Weichbild der Metropole hinterliess, wurden nur vereinzelte Bruchstücke der Empfehlungen seines Nachfolgers realisiert. Ein Hauptgrund dafür lag sicherlich in der Anfang der siebziger Jahre zunehmend prekärer werdenden städtischen Finanzlage. Doch zugleich war das Scheitern des Planes auch das Ende des gesellschaftlichen Optimismus der Nachkriegszeit – die Grenzen des Wachstums waren erreicht.

Der «Third Regional Plan» – only connect

Am 13. Februar dieses Jahres stellte die RPA nun ihren «Third Regional Plan» vor.⁹ Die veränderte Tonlage wird bereits im Titel deutlich: «A Region at Risk».¹⁰ Als Appendix sind dem Dokument zwei Szenarien für das Jahr 2020 beigegeben, in denen der «De-Facto-Plan» der RPA-Alternative gegenübergestellt wird. Das erste liest sich wie «Blade Runner»-Science-fiction: Die Bewohner der als Appartementshäuser genutzten Bürotürme blicken auf eine

eingestürzte Manhattan-Bridge, die UNO ist angesichts der immer mehr verkommenen Stadt nach Genf umgezogen und Stadt samt Umland ersticken im Individualverkehr. Das zweite Szenario sieht Manhattan als das führende Finanzzentrum der Welt, dessen vielsprachiges Dienstleistungsangebot von seiner hohen Einwandererquote profitiert und angesichts gestiegener Rohölpreise autoabhängige Konkurrenten wie Los Angeles oder Atlanta aufgrund des gut ausgebauten Nahverkehrsnetzes weit hinter sich lassen konnte.

Herzstück des Plans ist folglich die «Regional Express Rail» (Rx), ein Verkehrsverbund, der durch den Neubau von nur 25 Meilen Schienenstrecke eine einheitliche Nutzung aller rund 1250 Meilen des existierenden Netzes in der 13 000 Quadratmeilen grossen «Tri-State Metropolitan Region» des Grossraums New York samt den daran angrenzenden Gebieten von New Jersey und Connecticut ermöglichen würde (s. Abb. S. 13 oben). Auch das stets aktuelle Problem des «overbuilt and underserved midtown» wird erneut, diesmal mit einem überirdischen «Crosstown Light Rail Loop» in Angriff genommen – eine Strassenbahn, für die aber eine Schneise zwischen Autos und Bussen gefunden werden müsste (s. Abb. S. 13 unten)! «Mobility» ist dabei nur eine der insgesamt fünf Kampagnen, die der Plan vorschlägt. Von den anderen stehen «Greensward» und «Centers» für Anliegen, die unter veränderten Vorgaben schon in den beiden früheren Plänen zu finden waren: die Bewahrung von Naherholungs- und Naturschutzgebieten sowie die Entwicklung des «Central Business District» und regionaler «Downtowns». Hinzu kommen die «Workforce» und die «Governance Campaign». Erstere zielt auf die Integration und Fortbildung der Bevölkerung, insbesondere des steigenden Anteils der Minderheiten und Einwanderer. «Governance» schliesslich erstrebt eine Eindämmung der Lokalverwaltungen, die in der Region auf mittlerweile über 2000 angewachsen sind. Vor allem aber drängt dieser Teil der Kampagne auf eine stärkere Koordinierung und Abstimmung der benachbarten Bundesstaaten untereinander, statt sich wie bisher Firmenniederlassungen durch Steuernachlässe gegenseitig abzuwerben, die letztlich der Region als ganzer verloren gehen (allein für New York City wird dieser Verlust jährlich auf eine Milliarde Dollar geschätzt).

Es stellt sich schliesslich auch hier die Frage nach der politischen Durchführbarkeit. Immerhin: kürzlich wurde der Milliardenplan einer direkten Bahnanbindung für den John-F.-Kennedy-Flughafen genehmigt. Sie soll 34 000 der täglich rund 100 000 Flughafenbenutzer und -angestellten von der Strasse auf die Schiene locken und wäre zumin-

