



Robert Temel

Planung in der Stadtlandschaft

Die Frage der Nachhaltigkeit

Während sich Diskussionen über die europäische Stadt meist um den Erhalt des historischen Erscheinungsbildes, um Dachausbauten, leere Lokale und Denkmalschutz drehen, steht die Auseinandersetzung mit der Zwischenstadt, der Stadtlandschaft heute oft im Hintergrund. Die historische Stadt ist massiv "betreut", von Gebietsmanagement bis zu Agenda-Büros, jedenfalls ist das in Wien der Fall —, doch an der Peripherie werden die Kommunikationsorte zwischen Politik, Verwaltung und Bevölkerung dünn. Auch wo in der Vergangenheit durchaus groß und diskursiv angelegte Planungsprozesse üblich waren, herrscht mittlerweile die Umsetzungsökonomie vor.

Das Problem beginnt jedoch bereits davor, beim weitgehenden Fehlen von großmaßstäblicher Raumordnung in Österreich, bei Zuständigkeitsgrenzen zwischen Staaten, Ländern und Gemeinden, bei verkehrspolitischen Festlegungen, bei Standortentscheidungen für Stadterweiterungsgebiete wie Wienerberg City, Monte Laa und Rothneusiedl in Wien und fehlender Diskussion über Entscheidungen, die die Entwicklung von Lebensräumen der nächsten Jahrzehnte gravierend beeinflussen. Wenn die Planungsabläufe in europäischen Städten genauer betrachtet werden, reichen die Reaktionen darauf von Unverständnis über die Realität bis zur resignativer Akzeptanz: Unter heutigen Bedingungen des Neoliberalismus sei das eben so. Daran könne auch der wohlmeinendste Politiker, die beste Raumplanerin nichts ändern.

Unabhängig davon ist klar, dass die Rahmenbedingungen heutiger Stadtproduktion sich grundlegend von denjenigen aus der Zeit der funktionalistischen Stadtplanung unterscheiden: Die meisten heutigen Gesellschaften sind zweifellos postfordistisch und neoliberal, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Weniger klar ist, welche "unhintergehbaren" Rahmenbedingungen daraus für heute folgen. Unter dem Titel "Instrumente der Stadtproduktion" legte Johannes Fiedler kürzlich eine Auswahl dreier solcher Bedingungen vor: die Deterritorialisierung des Immobilienkapitals, die internationale Konvergenz der Verhaltensmuster unter den StadtbenützerInnen sowie die fehlende demokratische Legitimierung nicht-liberaler Politik.¹

Dem ersten Argument der Deterritorialisierung des Immobilienkapitals ist zweifellos zuzustimmen: Immer seltener werden Gebäude von ihren zukünftigen BenützerInnen beauftragt, immer öfter dient ihre Errichtung als Kapitalanlage, die vorrangig entsprechende Rendite abwerfen soll — die Erfüllung eines Zwecks ist demnach erst in zweiter Linie von Bedeutung, quasi als Mittel, um die Rendite erreichen zu können. Und entsprechend den heutigen Möglichkeiten der internationalen Kapitalmärkte geschieht diese Anlage nicht an einem bestimmten Ort, sondern dort, wo die Bedingungen für die Rendite am besten sind, wo die Anlagesicherheit gegeben ist, die Steuern

niedrig sind etc. Dieser Rahmenbedingung können heutige Städte nicht ausweichen — aber sie können versuchen, sie für ihre eigenen Zwecke zu nützen, das heißt für die Gewährleistung möglichst guter Lebensumstände für ihre BewohnerInnen.

Das zweite Argument ist das der Konvergenz der Verhaltensmuster unter den StadtbenützerInnen in aller Welt. Dies ist jedoch durchaus umstritten, jedenfalls im kulturwissenschaftlichen Diskurs: Dort geht man bezüglich der zweifellos vorhandenen kulturellen Globalisierungseffekte keineswegs nur davon aus, dass diese zu Vereinheitlichungen führen, sondern dass Kulturkontakte durchaus neue Hybridformen und damit weitere Differenzierung produzieren. Die Vereinheitlichung scheint eben nicht in den Verhaltensmustern der BenützerInnen der Städte und Gebäude zu liegen, sondern vielmehr in den Strategien des Immobilieninvestments und den rechtlichen Rahmenbedingungen. Und das macht durchaus einen Unterschied, weil man spätestens seit Stuart Halls Rezeptionstheorie² weiß, dass RezipientInnen bzw., in unserem Kontext gesprochen, BenützerInnen Nutzungsangebote durchaus auch in nicht-intendiertem Sinne verwenden können.

Das dritte Argument ist das der fehlenden demokratischen Legitimierung nicht-liberaler Politik. Zweifellos sind nationale Wirtschaftspolitiken der letzten Jahrzehnte in fast allen Ländern (mehr oder weniger) liberal. Und zweifellos werden die Regierungen, die diese Politiken verfolgen, in den Ländern mit repräsentativer Demokratie von Mehrheiten gewählt. Bei aller Achtung vor diesem demokratischen System scheint mir der Schluss daraus, dass diese Mehrheiten die vorgenommenen Deregulierungen anstreben, überzogen — vielmehr besteht diesbezüglich mittlerweile ein Wettkampf zwischen den Nationen, dem sich die einzelnen verpflichtet fühlen, und es existieren supranationale, gering oder gar nicht demokratisch legitimierte Körperschaften, die Deregulierungen befördern, wie die WTO, der IMF, die Weltbank oder Instanzen der EU. Die Deregulierung der vergangenen Jahrzehnte war keine Naturgewalt und wohl auch nicht so sehr durch politische Forderungen breiter Bevölkerungsschichten initiiert, sondern vielmehr Resultat staatlichen und in Folge auch supranationalen politischen Handelns aus einer neuen, den vorherigen politischen Konsens ablösenden Ideologie heraus.

Damit sind wir bei einem ganz grundsätzlichen Punkt, der zu diesen drei Bedingungen festzustellen ist: Es handelt sich dabei eben nicht nur um Bedingungen politischen Handelns, sondern auch um Effekte desselben. Deregulierung ist eine Selbstentmächtigung der Politik und nicht von irgendwo außerhalb der Welt auferlegt. Deshalb spielen auch öffentliche Verwaltungen in den betreffenden Prozessen nur deshalb keine Rolle mehr, weil sie sich zuvor selbst entmächtigt haben.

Die Bedingungen für die aktuelle Situation der Stadtplanung in Europa sind demnach nicht ganz so eindeutig, wie es auf den ersten Blick scheint. Es lässt sich aber wohl sagen, dass es heute kein starkes Planungsparadigma für großflächige Stadtplanung gibt, das etwa dem ehemaligen funktionalistischen Paradigma entsprechen würde. Auch die liberale Stadtplanung der Gründerzeit, die in manchem der heutigen Situation durchaus ähnelt, besaß im Vergleich zur Gegenwart klarere stadtplanerische Vorstellungen. Eine Gemeinsamkeit der europäischen Städte ist die Suburbanisierung. Allgemein wird eine überwältigende Nachfrage nach Suburbanität konstatiert, die unregelmäßige Suburbia ist gewissermaßen das "Planungs"-Leitbild der Gegenwart. Dieser Drang in die Suburbanität könnte aber durchaus ein Missverständnis sein:

Viele der davon Betroffenen haben nicht das Bedürfnis nach Suburbanität, sondern vielmehr nach bestimmten Lebensqualitäten (Wohnraumgröße, wohnungsbezogener Freiraum etc.), die dort wesentlich kostengünstiger zu bekommen sind bzw. für die es im städtischen Kontext einfach kein Angebot gibt. Das heißt: Hier besteht einerseits ein mangelhaftes Angebot, also eine problematische Kopplung zwischen KonsumentInnen und ProduzentInnen am Wohnungsmarkt. Und andererseits fehlt Kostenwahrheit. Wenn die immensen Gemeinkosten, die vom Zug in die Suburbanität erzeugt werden, diesen Siedlungsräumen auferlegt würden, reduzierte sich dieser Zug wohl drastisch. Stattdessen wird — jedenfalls in Österreich — Pendeln und Einfamilienhausbau noch von der öffentlichen Hand gefördert. Es handelt sich also um einen Bereich, wo Stadt- und Raumplanung durchaus eingreifen könnten, wenn sie nur wollten. Das zeigt sich ja schon allein daran, dass es in Mitteleuropa Regionen gibt, in denen die Zersiedlung nicht österreichische Maßstäbe annimmt.

Es bleibt also die Frage, welche Möglichkeiten der Stadtplanung in der Stadtlandschaft es heute für die Städte gibt. Die Orientierung von Stadtplanung an Kriterien der Nachhaltigkeit wird oft als sinnvoll, aber unrealistisch dargestellt — jüngst in einer Studie zur Mobilität 2015/2030 in Europa:³ dort scheint der Gedanke, Städtebau mobilitätsvermeidend anzulegen, das heißt Regionalentwicklungskonzepte einzusetzen, weniger Zersiedelung zuzulassen und eine hohe EinwohnerInnen-dichte zu fördern, als "geeignet, aber nicht realistisch". Diese weit verbreitete Sicht der Dinge sollte nicht akzeptiert werden — Nachhaltigkeit hätte jedenfalls das Potenzial für ein zukünftiges Planungsparadigma. Wichtige, wenn auch bei weitem nicht die einzigen Domänen einer solchen Planung sind Verkehr und Grünraum. Es geht einerseits genau darum, was in der genannten Studie als geeignet, aber nicht realistisch bezeichnet wurde, also die Reduktion des Straßenbaus auf das nötige Minimum, der Ausbau von Infrastruktur für öffentlichen Verkehr und die Förderung von Rad- und Fußgängerverkehr sowie Maßnahmen zur Erhöhung der Bebauungsdichte und Verringerung des Flächenverbrauchs und der Zersiedelung. Dazu gehört es auch, Nutzungsbereiche so anzulegen, dass weniger Verkehr induziert wird. Und es geht andererseits darum, Grünraumzonen als Naherholungsgebiete und Regenerationsbasis für Luft, Wasser etc. von jeder Bebauung freizuhalten, egal ob extensiv oder intensiv. Bei der Frage des Verkehrs gibt es viele hehre Zielsetzungen im Hinblick auf eine Verbesserung des *Modal Split*, die leider in der alltäglichen planerischen Praxis kaum jemals eingehalten werden. Und bei der Frage des Grünraums existiert in Wien das große historische Vorbild des Wald- und Wiesengürtels, dessen Bestand 1905 gesetzlich festgeschrieben wurde und bis heute garantiert ist. Seither gibt es viele gute Vorsätze, diesen Gürtel auszuweiten — doch auch hier gilt, was für den Verkehr gesagt wurde. In der alltäglichen Stadtplanungsarbeit gibt es immer gewichtige Argumente dafür, ein Areal doch zur Nutzung freizugeben und nicht als Grünraum zu erhalten.

Wie können also diese Ziele erreicht werden? Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung wäre es, planerische Entscheidungen hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeitseffekte zu bewerten. Ein interessantes Modell für eine solche Vorgangsweise führte die Stadt Zürich 2004 ein.⁴ Anhand von 21 Indikatoren für den "Erfolg" der Stadtentwicklungsplanung wird die eigene Arbeit bewertet, um daraus wieder Leitlinien für die Zukunft zu ziehen. Dieses Indikatorenset haben unabhängige WissenschaftlerInnen entwickelt; es umfasst Wertschöpfung, Arbeitsplätze, Arbeitslosigkeit, Steuerkraft, Verschuldung des städtischen Haushalts, Einkommen der EinwohnerInnen, individuelle Wohnfläche, Treibhausgasemissionen, Anteil umweltfreundlicher Mobilität,

Wasserverbrauch, Abfall, Luftqualität, Lärmbelastung, versiegelte Fläche, Zufriedenheit, Sozialleistungsquote, Kriminalität, Lohngleichstellung, Kinderbetreuung, Integration: Bildungschancen sowie Auslandshilfe. Zumindest kann am Verhältnis der Verbesserung oder Verschlechterung der Indikatoren in Zukunft abgelesen werden, welche Politik die Stadt Zürich verfolgt ...

- ¹ Fiedler, Johannes (2007): "Instrumente der Stadtproduktion". In: *Architektur- und Bauforum*, 07/April.
- ² Hall, Stuart (1973): *Encoding and Decoding in the Television Discourse*. University of Birmingham, Centre for Contemporary Cultural Studies, Birmingham.
- ³ ÖAMTC-Akademie (Hg.) (2007): *Mobilität 2015/2030*. Potenziale für eine nachhaltige Entwicklung, Wien.
- ⁴ Ich danke Reinhard Seiß für den Hinweis auf dieses Modell.

Published 2007-08-13
Original in German
Contribution by *dérive*
First published in *dérive* 28 (2007)
© Robert Temel/*dérive*
© Eurozine