

# Der Verfall des englischen Planungssystems – Das Beispiel von London's Docklands

Benjamin Kochan

Zuerst ein Zitat von den Urvätern des britischen Nachkriegs-Bauplanungssystems Lord Abercrombie und J. H. Foreshaw; in dem Vorwort des County of London Plan schrieben sie 1945: „Die Vorbereitung dieses Planes hat weit abweichende und widersprechende Interessen berücksichtigt. Wir haben uns angestrengt, diese Interessen mit den Wünschen der allgemeinen Bevölkerung anzugleichen.“

Nach 45 Jahren kommentiert die Architekturfachzeitschrift *Architectural Review*: „Das Problem der Englischen Architektur und Umwelt liegt in einem politischen und kulturellen Klima, wo aus Gier eine Tugend gemacht wird, und wo das öffentliche Leben fast keine Unterstützung bekommt.“

Was ist inzwischen geschehen?

Während des Wiederaufbaus in der Nachkriegszeit nahm das Bauplanungssystem die Rolle auf sich, das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Gesellschaftsinteressen zu wahren.

Dem neuen System lag eine fast utopische Absicht zugrunde, eine wichtige gesellschaftliche Rolle in dem Kampf gegen Armut zu spielen.

Das Grundprinzip des Systems war, auf der einen Seite eine Partnerschaft zwischen der nationalen Regierung und den Gemeinderäten und auf der anderen Seite einen koordinierten Entwicklungsprozess zu fördern. Große Baupläne wurden ausgearbeitet, die die Nutzung bestimmter Gegenden bezeichnen und soziale und wirtschaftliche Ziele angeben.

In den fünfziger und sechziger Jahren wurden öffentliche Anhörungen durchgeführt, um eine öffentliche Teilnahme zu ermöglichen. Es war jedem möglich, einen Antrag oder eine Planungspolitik zu bestreiten oder zu unterstützen.

Später, im Jahre 1971, hat man zwei Planungsebenen – strategische und örtliche Pläne – eingeführt. Die ersteren beinhalteten allgemeine Politik und sollen einer öffentlichen Anhörung unterworfen werden, und die letzteren bezeichnen die Nutzung bestimmter Grundstücke.

In den späten sechziger und frühen siebziger Jahren bekam das Planungssystem einen schlechten Ruf. Es sollte verantwortlich für die Zerstörung alter Stadtzentren, z. B. Birmingham, Manchester, Leeds und Coventry, und die Errichtung häßlicher Hochhäuser sein.

Mit dem konservativen Wahlsieg im Jahre 1979 begann eine neue Ära des Planungssystems. Die überragende Politik der Regierungschefin Frau Thatcher, dem Markt freien Lauf zu lassen, bestimmte die Veränderungen. Die Planungskontrollen wurden als Hindernis des Marktes betrachtet, besonders zu dieser Zeit, als die Konjunktur in einer Krise war – Hochinflation und Arbeitslosigkeit boten große Probleme.

Eine Reihe von Gesetzen wurde in den frühen achtziger Jahren verabschiedet, die die Rolle des Planungssystems stark reduzierten.

Als Folge der Gesetzgebung wurden neue Behörden eingerichtet und die Macht der bestehenden Planungsbehörden, der Gemeinderäte, geschwächt.

Besonders wichtig unter diesen Gesetzen war das erste von 1980, the Local Government Planning and Land Act. Es verlieh der konservativen Regierung die Macht, neue Behörden außerhalb des bestehenden Systems einzurichten, um Bauen in bestimmten Gegenden zu fördern – einschließlich der sogenannten Enterprise Zones und Urban Development Corporations.

Später wurden die strategischen Planungsbehörden in den englischen Großstädten abgeschafft.

Zum Beispiel hat die Hauptstadt London mit ihrer Bevölkerung



1 Die teuersten Wohnungen, wie diese am Themseufer, kosten bis 1,5 Millionen DM.

von ungefähr 8 Millionen fast keinen gültigen strategischen Plan. Ein Büchlein, das auf 18 Seiten Richtlinien umfaßt, wurde vor kurzem veröffentlicht, die wegen ihrer Unklarheit und des Mangels einer effektiven strategischen Planungsbehörde nicht erzwingbar sind.

Die Auswirkung dieser Gesetzgebung auf das Planungssystem ist folgende: Die strategischen Gesichtspunkte kommen nicht mehr in Frage; die Forderungen der privaten Firmen haben Vorrang vor den allgemeinen Interessen; die Pläne, die die Räte ausgearbeitet haben, spielen keine wichtige Rolle mehr. Insgesamt ist die Rolle des Planungssystems, das Gleichgewicht zu wahren, aufgegeben worden. Die privaten Interessen haben jetzt Vorrang.

Im Londoner Hafengebiet – dem London's Docklands – sehen wir das Anwendungsgebiet dieser Planungsideen im Kleinen. Dieses Gebiet hat eine Grundfläche von ungefähr 2000 Hektar, die Größe einer Kleinstadt, eine Bevölkerung von 40000 und liegt nicht weit vom Londoner Geschäftszentrum. Ein Viertel davon ist oder war verlassen. Dieses Innenstadtdgebiet ist wie viele in Großbritannien durch eine hohe Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit und mangelhafte Sozialeinrichtungen gekennzeichnet.

Die Aktivitäten in den Docklands wurden in den letzten 10 Jahren als Schauplatz der Wirksamkeit der Poliklinik von Frau Thatcher benutzt.

Im Gebiet wurde 1981 eine neue Behörde, eine Urban Development Corporation, die London Docklands Development Corporation (LDDC), mit Planungskontrollmacht und großem Landbesitz eingeführt.

Es ist eine undemokratische Planungsbehörde, nur rechen-schaftspflichtig dem Umweltminister und nicht dem Stadtrat. Sie funktioniert nach dem Stil einer privaten Firma, von der die meisten Mitglieder des Verwaltungsrats stammen. Diese sind vom Minister ernannt worden. Der Rat trifft privat zusammen.

Das Gesetz stellte der LDDC einen Auftrag, die Gegend wieder zu beleben. Eine bessere, ausführlichere Definition der Rolle der Corporation gibt es nicht.

Die Rolle der Behörde war klar – „die Räder des privaten Unternehmertums zu schmieren“. Das Ziel ist es, so wenig wie möglich öffentliches Geld auszugeben und so viel wie möglich privates Geld anzuziehen. Die LDDC behauptet, daß sie bis jetzt jeweils für ein Pfund vom öffentlichen Geld 10 Pfund vom privaten Geld angezogen hat.

Als Planungsbehörde hat die LDDC aber keine Pläne. „Keine Stadtplanung“ wird als Geheimnis des Erfolgs dargestellt. Ihre Arbeitsweise ist die Vermarktung der Grundstücke und der Gegend. Die zynistischen Leute beschreiben die LDDC als reine Makler.

Sie veröffentlicht farbige Broschüren zu Tausenden und Entwicklungsrahmen. Die Rahmen sind flexibel mit Skizzen, was man in den Gegenden bauen mag. Diese Werbemat hat nur ein Ziel, den privaten Kapitalfluß in die Docklands in Gang zu bringen.

Die Mehrheit des Haushalts von LDDC wird bis jetzt für eine Gesamtsumme von mehr als 500 Millionen Pfund Werbungen und Grundstücksvorbereitungen ausgegeben.

Die Bauplanung, die die LDDC unternimmt, ist opportunistisch. Sie reagiert auf jeden einzelnen Antrag von den Privatgesellschaften. Und ihre Rolle besteht darin, zu ermöglichen, daß die Anträge genehmigt werden und daß dann gebaut wird. Nachfrageplanung heißt es.

Vor drei Jahren trat der LDDC-Planungsausschuß an die Öffentlichkeit, und zum ersten Mal durfte man sehen, wie sie zu ihren Entschlüssen kam. Es gab keine Überraschungen. Die Hauptkriterien der Planung konzentrieren sich auf nebensächliche Fragen wie die Anzahl der Parkplätze, Tageslicht und Verkehrszugänge. Nicht behandelt werden tiefergreifende Fragen, über die weitere Auswirkung des Antrages auf das Verkehrssystem, ob die Nutzung des Grundstückes dem Plan des Gemeinderates entspricht oder den sozialen Bedürfnissen.

Planungskontrollen sind jetzt unwichtig geworden. Der Markt ist befreit von Regulierungen, und die Bodenwerte sind der überragende Maßstab geworden. Entwicklungsanträge, die den höchsten Landpreis einbringen, werden realisiert.

Was für eine Umgebung wird von diesem Vorgang erzeugt?

In den letzten 10 Jahren hat man eine unglaubliche Anzahl von Gebäuden – Wohnungen und Bürohäuser – entwickelt. Ein Goldrausch ist keine Übertreibung. Wie die Schafe strömten die Baugesellschaften in das Gebiet, getrieben von dem Konjunkturaufschwung in Großbritannien und der Vermarktung der LDDC.

Noch dazu gelten bis 1992 in der Enterprise-Zone eine Reihe von Sonderregelungen, die marktanregend wirken: Befreiung von der Landerschließungssteuer; Befreiung von den Kommunalabgaben; erhebliche Abschreibungserleichterungen und Planungsvereinfachungen.

In den früheren Jahren hatten die Gebäude ein oder zwei Stockwerke, später wurden sie sieben- oder achtstöckig, und jetzt hatten sie bis zu 60 Stockwerke. Die Dichte ist vergleichbar geworden mit den Bürohäusern im Geschäftszentrum nur ein paar Meilen entfernt. Neue Gebäude werden innerhalb von fünf Jahren wieder abgerissen und neue, größere errichtet. Das Fernsehhaus von Limehouse Studios, eines der frühesten Entwicklungsprojekte in Docklands, wird jetzt abgerissen.

Es gibt keinen allgemeinen Baustil – das einzelne Gebäude bezieht sich auf kein anderes. Gebäude werden nur als Waren angesehen.

So eine Hektik gibt es nirgendwoanders. Die Docklands sind im Moment vielleicht das größte Bauwerk in Europa besonders des-

wegen, weil dort das höchste Bürohaus Europas am Canary Wharf auf den Isle of Dogs gebaut wird. Dieses Gebäude soll eine Grundfläche von wahrscheinlich 1,7 Quadratkilometer haben.

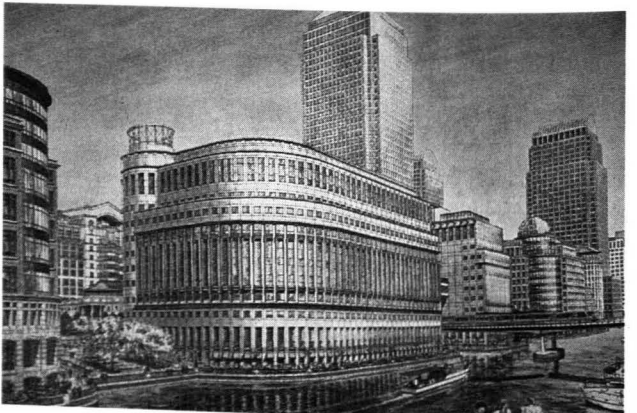
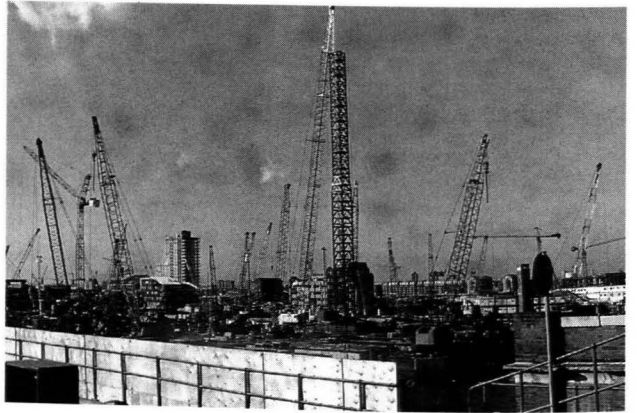
Gleichzeitig werden die Unzulänglichkeiten einer solchen Politik klar.

Dieses Mammutprojekt wurde wie all die kleineren Anträge ohne Berücksichtigung der strategischen Wirkung genehmigt. Keine öffentliche Anhörung fand statt, und wegen seines Standortes in der Enterprise Zone wurde sogar kein Bauantrag benötigt.

Die strategische Wirkung wird wahrscheinlich massiv sein. Jetzt gibt es sogar bei der Regierung Panik. Lange Staus auf den Straßen gibt es schon jeden Tag in Ost-London. Die Baugesellschaft hinter der Entwicklung, eine kanadische Gesellschaft Olympia & York, kümmert sich auch darum, daß wegen der unzulänglichen Verkehrsverbindungen keine Büros an Geschäfte vermietet werden.



2 Die ortsansässige Bevölkerung fühlt sich von den neuen Bauprojekten bedroht.



3/4 Durch das Canary Wharf Projekt mit seiner Grundfläche von 1,3 Millionen Quadratmeter ist Docklands vielleicht das größte Bauwerk in Europa geworden.

Die neue Verkehrsverbindung, eine leichtgebaute Stadtbahn, die Docklands Light Railway, wurde zu einer Zeit geplant, als man nicht so große Entwicklungen im Gebiet vorhatte. Jetzt wird ein kostspieliger Umbau der Bahn durchgeführt, um eine zehnfache Vergrößerung der Passagierkapazität zu erreichen.

Gleichzeitig wird eine vierspurige Straße längs durch Docklands gebaut. Auf typische Weise werden vereinzelt Strecken genehmigt, um eine Berücksichtigung der strategischen Fragen zu vermeiden. Hier wird eine Strecke gebaut – aber die Anschlussstrecke ist noch nicht genehmigt.

Wie soll man jetzt aus gesellschaftlicher Sicht diesen Prozeß beurteilen? Im Gegensatz zum Nachkriegsplanungssystem wird die Förderung wirtschaftlicher Entwicklungen von der Förderung sozialer Leistungen, die den örtlichen Bedürfnissen entsprechen, abgetrennt. Dahinter liegt eine vage Erwartung, daß der neue Reichtum in der Gegend allmählich zur ortsansässigen Bevölkerung durchsickern wird.

Nach acht Jahren kommt man zur Einsicht, daß dieses Durchsickern nicht passiert. An der einen Straßenseite ist Armut und an der anderen Reichtum.

Neue Kanäle werden jetzt gesucht, um diese Bedürfnisse zu befriedigen.

Die Baugesellschaften haben diese einmalige Gelegenheit ausgenutzt, ihre Gewinne in die Höhe zu treiben. Groteske Formen von Ausbeutung und Spekulation finden noch jetzt statt.

Zum Beispiel wurden bis jetzt 15 000 Häuser und Wohnungen überall in Docklands gebaut. Hunderte von Wohnungen werden gekauft und dann kurz danach verkauft, sogar schon bevor sie fertiggebaut sind. Bei dem jetzigen Konjunkturrückgang werden die Wohnungen mit Verlust auf den Markt geworfen und verkauft.

Auch abgesehen von der Spekulation ist es klar geworden, daß die neuen Gebäude den örtlichen Bedürfnissen keineswegs entsprechen. Der Hauptteil der Wohnungen ist zu Preisen zu verkaufen, die für die Leute nicht erschwinglich sind, deren Wohnsituation bisher mangelhaft ist. Die Wohnungen entsprechen noch dazu nicht der Familiengröße. Kleine Zwei- oder Drei-Zimmer-Wohnungen mit einer Aussicht auf die Themse bringen die höchsten Profite.

Zur gleichen Zeit, in der so viele Häuser und Wohnungen gebaut werden, setzte sich der unerbittliche Anstieg der Zahl der Obdachlosen und der Bedarf an sozialen Häusern immer mehr fort. Die LDDC hat keine Politik, Arbeitsplätze zu schaffen. Ihr einfaches Ziel ist es, den vorhandenen Grund zu bebauen. Jedenfalls behauptet die LDDC, daß es 20 000 Arbeitsstellen in Docklands sind, die es in der Gegend im Jahre 1981 noch nicht gab.

Hinter dieser Zahlenangabe steht aber die folgende Tatsache: Hunderte, vielleicht Tausende der vorhandenen Stellen werden abgebaut, wenn die Industrieanlagen am Themseufer von einem wertvolleren Grundstücksgebrauch durch Luxushäuser ersetzt werden. Die Anlage von Burmah Castrol am Südthemseufer ist ein

Beispiel dafür. Diese internationale Gesellschaft hat sich entschieden, die Anlage zu verkaufen, obgleich der Betrieb profitabel war. Aber das Grundstück wäre für Luxushäuser noch profitabler.

Noch viel mehr Industrien werden ihren Betrieb aufgeben, wenn die Entwicklungsprojekte in den Royal Docks am Ostende des Hafengebiets beginnen.

Und noch dazu sind viele der Arbeitsplätze nicht neu. Viele Firmen sind mit ihrer Belegschaft nach Docklands umgezogen, um die Anreize auszunutzen.

Letztlich sind die vorhandenen Stellen der ortsansässigen Leute nicht geeignet – sie erfordern Bürokenntnisse, die sie nicht haben. Fort- und Ausbildung, ähnlich wie in anderen Einrichtungen des sozialen Systems, stehen ganz unten auf der Liste.

In einer klaren Aussage vom Umweltminister Nicholas Ridley wurde es klargemacht, daß die LDDC keine sozialpolitische Aufgabe hat.

Abschluß

1. Die Anarchie des Marktes wird kein koordiniertes Programm erbringen.

2. Ohne positive Bauplanung werden die vorhandenen Bedürfnisse nicht befriedigt werden. Man kann sich nicht auf die privaten Gesellschaften verlassen, sozialen Ausgleich zu erbringen.

3. Eine Behörde wie die LDDC ist wirksam als Förderer von Bauprojekten, aber der Preis ist die Demokratie vor allem im lokalen Bereich. Ohne Rechenschaftspflicht bleiben die lokalen Bedürfnisse unberücksichtigt.

#### Literatur

- [1] Lord Abercrombie; Foreshaw, J. H.: County of London Plan. – London, 1945
- [2] Local Government Planning and Land Act 1980. – London, 1980
- [3] Streamlining the Cities. – Government White Paper. – London, 1984
- [4] London Docklands Strategic Plan. – Docklands Joint Committee, 1976
- [5] Annual Reports. – London Docklands Development Corporation 1985, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, LDDC, London
- [6] Four Year Review of the LDDC. – Docklands Consultative Committee, London, 1985
- [7] Urban Development Corporations – Six Years in London's Docklands. – Docklands Consultative Committee, London, February 1988
- [8] Docklands Housing Needs Survey. – London Research Centre, London, 1987
- [9] Housing in Docklands. – Docklands Forum, London, February 1987
- [10] Stifling the Island's Enterprise. – Joint Docklands Action Group/Association of Island Communities, London, 1984
- [11] The Economy of the Isle of Dogs in 1987. – Roger Tym & Partners, Isle of Dogs Neighbourhood, Tower Hamlets Council, 1987
- [12] Monitoring Enterprise Zones, Year Two Report. – Roger Tym & Partners & PEIDA, Edinburgh, Department of Environment, London, April 1985
- [13] Enterprise Zone Information 1984–85, 1985–86, 1986–87. – Department of Environment, Her Majesty's Stationery Office, London
- [14] LDDC Census of Employment 1987. – Research International Specialist Units Ltd, London, 1988
- [15] A Strategic Transport Plan for East London. – Docklands Forum, London, 1987
- [16] The Impact of New Roads on Tower Hamlets. – Tower Hamlets Environment Trust, London, 1987