

Zeitschrift: Bauen + Wohnen = Construction + habitation = Building + home : internationale Zeitschrift

Herausgeber: Bauen + Wohnen

Band: 28 (1974)

Heft: 11: Verdichteter Flachbau : Atrium-, Reihen und Terrassenhäuser = Concentration de bâtiments bas : habitations atrium, en rangées et en terrasses = Concentrated flat-roofed structure : atrium, serial and terraced houses

Artikel: Utopie und Ideologie : der Einfluss Ebenezer Howards auf die englische Stadtplanung = L'influence d'Ebenezer Howard sur l'urbanisme britannique = The influence of Ebenezer Howard on British town-planning

Autor: Luithlen, Lutz

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-348122>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

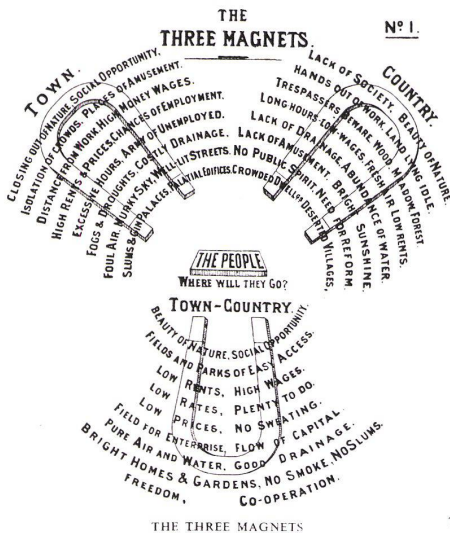
Download PDF: 04.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Utopie und Ideologie

AUTHOR'S INTRODUCTION

may be secured in perfect combination; and the certainty of being able to live this life will be the magnet which will produce the effect for which we are all striving—the spontaneous movement of the people from our crowded cities to the bosom of our

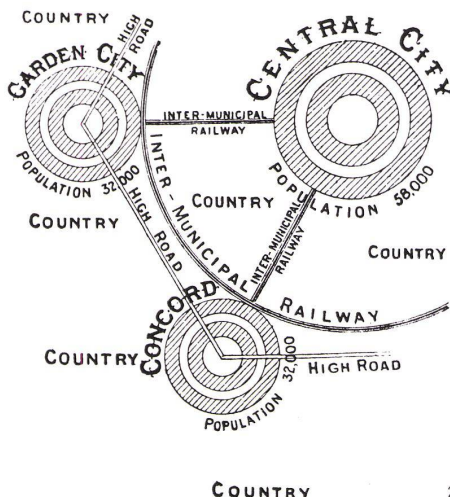


THE THREE MAGNETS

Nº 5.

DIAGRAM

ILLUSTRATING CORRECT PRINCIPLE OF A CITY'S GROWTH—OPEN COUNTRY EVER NEAR AT HAND, AND RAPID COMMUNICATION BETWEEN OFF-SHOOTS.



COUNTRY

1 Die drei Magneten, in E. Howard, *Garden Cities of Tomorrow*, Faber & Faber, London 1965, S. 46.

Les trois pôles d'attraction dans les *Garden Cities of Tomorrow* de E. Howard; Faber + Faber, Londres 1965, p. 46.

The three poles of attraction in *Garden Cities of Tomorrow* by E. Howard, Faber & Faber, London 1965, p. 46.

2 Das richtige Prinzip städtischer Ausdehnung, in E. Howard, S. 143.

Le principe correct de l'extension urbaine, par E. Howard, p. 143.

The correct principle of urban expansion, in E. Howard, p. 143.

Lutz Luithlen, Leicester

Der Einfluß Ebenezer Howards auf die englische Stadtplanung

L'influence d'Ebenezer Howard sur l'urbanisme britannique

The influence of Ebenezer Howard on British town-planning

Einleitung

Die englischen »Garden Cities« gehören zu denjenigen nationalen Erfolgen, denen zu Anfang ein so karges Dasein beschieden war, daß viele Zeitgenossen ausreichend Grund sahen, an den Überlebenschancen zu zweifeln. Selbstverständlich sind sie mittlerweile zu einer standfesten Säule nationalen Stolzes geworden. Nur der Zähigkeit und Entschlossenheit Ebenezer Howards, verbunden mit einem sicheren Gefühl für das Praktische und Mögliche, ist die Gründung der ersten Gartenstadt 1909 zu verdanken. Howard war ein Mann der Tat, und seine theoretischen Überlegungen, die er in seinem Buch »Garden Cities of Tomorrow« erläutert (1), sind kaum als eine akademische Auseinandersetzung mit den sozialen Problemen seiner Zeit, sondern vielmehr als ein Traktat zum Handeln zu verstehen. Seine Vorschläge sind von der festen Überzeugung getragen, daß moderne Zivilisation Mittel und Wege finden kann, dem Massenelend der großen Industriestädte ein Ende zu machen. Um Howards Vorstellung von Garden Cities (deren Konzept später im Rahmen eines nationalen Planungsprogramms unter dem Begriff der »New Towns« wieder auftaucht) zu verdeutlichen, erscheint es angebracht, im ersten Teil dieses Artikels in kurzen Zügen sein grundlegendes Ideengut darzulegen.

Im zweiten Teil wird dann die geschichtliche Entwicklung von den ersten Gartenstädten über das offizielle New-Town-Programm bis zur strategischen Planung im Raum London kurz skizziert. Neben dem Entstehen eines raumplanerischen Bewußtseins soll auch die zunehmende Verflechtung des New-Town-Konzepts mit der behördlichen Stadtplanung und den Planungsgesetzen aufgezeigt werden.

Auf der Grundlage Howards ideellen Gedankengutes und der geschichtlichen Entwicklung werden dann einige »ideologische Gesichtspunkte« herausgestellt, die sich von Howards Vorstellungen in die britische Stadtplanung übertragen lassen. Es soll dabei nachgewiesen werden, daß diese ideologischen Merkmale die Anpassung der Stadtplanung an neue gesellschaftliche Gegebenheiten erschwert haben. Ideologischen Schranken zum Trotz haben sich während der letzten zehn Jahre neue Konzepte durchgesetzt, die von weitreichender Bedeutung nicht nur für die Stadtplanung, sondern auch für die kommunale Verwaltungsstruktur geworden sind. Einiges hat Howard davon vorgezogen. Das unterschiedliche Schicksal, das seinen verschiedenen Ideen zuteil geworden ist, steht als Beweis dafür, daß die New Towns im ideologischen Zusammenhang geschichtlicher Ausdruck einer gesellschaftlich tiefer begründeten Haltung sind.

Howards grundlegende Ideen

Howards Ideen sind in einem für England typischen pragmatisch-sozialen Zusammenhang entstanden. Sie gehören sozialgeschichtlich zur viktorianischen Reformbewegung, deren Hauptanliegen die Milderung der »Verelendung« der Arbeiterbevölkerung in den großen Industriestädten des 19. Jahrhunderts war (2). Howards Vorschläge zur Lösung städtischer Probleme sind vor allem auf die Gegebenheiten der britischen Hauptstadt, wie sie sich um die Jahrhundertwende darstellten, abgestimmt. Drei Begleiterscheinungen städtischer Umwelt scheinen für seine These von entscheidender Bedeutung gewesen zu sein: 1. die miserablen Lebensbedingungen eines Großteils der Arbeiterbevölkerung, 2. die ungeheure Ausdehnung der Hauptstadt, 3. die hohen Bodenpreise als Ursache für die soziale Verelendung und als Folge städtischer Ballung und Flächenausdehnung.

Howard hat die Lösung der sozialen Probleme in seiner berühmten »Magnetformel« veranschaulicht. Diese Schema stellt die Lebensbereiche von »Stadt« und »Land« einer glücklichen Mischung beider Sphären gegenüber. Sowohl »Stadt« als auch »Land« sind durch eine Reihe von Vor- und Nachteilen gekennzeichnet, während »Stadt-Land« die Vereinigung der Vorteile beider Gattungen darstellt.

Zur Verkörperung von »Stadt-Land« wird die Garden City, deren Struktur und Flächennutzung in einem schematischen, radio-konzentrischen Plan dargelegt ist. Howard begnügt sich jedoch nicht mit dem allgemeinen Aufbau der einzelnen Gartenstadt, sondern entwirft gleichzeitig ein Schema, das die Beziehungen von Gartenstädten verschiedener Größenordnung (3) auf regionaler Ebene festlegt. In seinem »richtigen Prinzip städtischer Ausdehnung« werden Garden Cities als Satellitenstädte ringförmig um eine Hauptstadt (Central City) gruppiert. Jedes Stadtgebilde ist von einem Grüngürtel umgeben, der die Grenzen von Bebauung und Ausdehnung markiert. Wenn die Stadt ihre vorgeschriebene Größe erreicht hat, muß dem weiteren Anwachsen der Bevölkerung mit einer Neugründung begegnet werden (4).

Durch Größenbeschränkung und ein wohldefiniertes Programm an öffentlichen Bauten und Einrichtungen soll die Grundlage für ein soziales Gleichgewicht geschaffen werden, das dem modernen Großstädter abhanden gekommen ist. Ebenfalls wesentliche Bedingung für dieses Gleichgewicht ist ein ausgeglichenes Verhältnis von arbeitender Bevölkerung und Arbeitsplätzen, die funktionelle Gliederung in Zonen für Wohngebiete, Industrie, Parks und Verwaltung und die Unter-

teilung des Stadtgebildes in Nachbarschaften.

Das Problem der Bodenpreise versucht Howard durch eine originelle Mischung von kapitalistischer und sozialistischer Gesellschaftsordnung zu lösen. Er unterscheidet hierbei zwischen zwei Arten wirtschaftlicher Ressourcen: Land und alle anderen Produktionsmittel. In dieser Gesellschaftsordnung werden Grund und Boden Gegenstand kollektiven Eigentums, während die Herstellung von Gütern und Dienstleistungen die Domäne des privaten Sektors bleibt. Da das Land zum gemeinschaftlichen Eigentum wird, gehen alle Rent- und Pachtzahlungen für die Nutzung städtischen und ländlichen Bodens an die Gemeinde. Diese Grundsteuer stellt die einzige Einkommensquelle der Gemeinde dar, aus der alle öffentlichen Dienste und Investitionen finanziert werden müssen.

Organisation und Verwaltung der Garden City obliegt einem Verwaltungsrat, dem eine Reihe von technischen Abteilungen unterstehen. Dieses Gremium ist Treuhänder der Gemeinschaft und alleiniger Grundbesitzer der Gartenstadt. Bewußt stellt Howard jener kommunal-demokratischen Kontrolle privates Unternehmertum und die Initiative privater Genossenschaften wie Banken und Bauspar-kassen gegenüber.

Es wäre verfehlt, die gemischte Gesellschaftsordnung als Howards unumstößliches Rezept für bessere städtische Lebensbedingungen aufzufassen. Howard versteht Garden Cities als ein soziales Experiment, nicht im Sinne einer autoritär errichteten »schönen neuen Welt«, sondern als eine in demokratischer Selbstbestimmung gewachsene Einheit von »Kommunismus und Individualismus«.

Garden Cities und die Entwicklung der englischen Stadtplanung

Es geht in diesem Teil nicht darum, den geschichtlichen Werdegang der englischen Stadtplanung von ihren Anfängen bis in die Gegenwart darzustellen (5). Es wird vielmehr versucht, in kurzen Zügen die Entwicklung der Gartenstadtdiee, von mühsamen Anfängen über das nationale New-Town-Programm bis zu den letzten Regionalplänen im Ballungsraum London, darzulegen, soweit sie mit Howards Ideengut in Verbindung gebracht werden kann. Es soll ebenfalls angedeutet werden, wie sich die Erfahrungen mit New Towns und regionalen Plänen auf die Gesetzgebung ausgewirkt haben.

Sowohl von privater wie öffentlicher Seite wurde »Garden Cities of Tomorrow« mit Still-schweigen übergegangen oder mit großem Vorbehalt aufgenommen (6). Das Unbehagen an Howards Vorschlägen war vor allem in dem Konzept einer gemischten Gesellschaftsordnung begründet; kollektives Eigentum an Grund und Boden brachten dem Buch zahlreiche Schmähungen und den wenig zuträglichsten Ruf eines kommunistischen Pamphlets ein. Von solchen Widrigkeiten wenig beeindruckt, gründete Howard im Jahre 1908 die erste Garden City, Letchworth (7). Typisch für seine Eigenwilligkeit ist die ihm zugesprochene lakonische Bemerkung: »Wenn man wartet, bis die Behörden etwas tun, wird man alt wie Methusalem!«

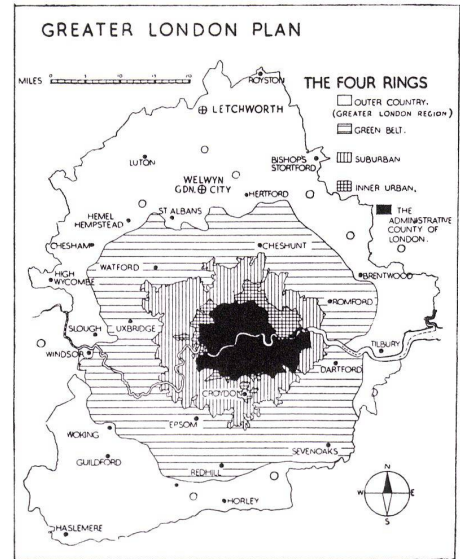
Da weder private Geldgeber noch öffentliche Stellen an dem unkonventionellen Unternehmen Interesse bezeugten (abgesehen von ein paar Freunden und ihm wohlgesinnter Bekannter), bereitete die Beschaffung der Geldmittel, vor allem zum Kauf von Bauland,

größte Schwierigkeiten. Zehn Jahre nach ihrer Gründung zählte die Stadt nur 8000 Einwohner. Auch nach dem Ersten Weltkrieg machte Letchworth nur langsam Fortschritte, als zu dem allgemeinen Mangel an Interesse die wirtschaftliche Depression hinzukam, die neben einem Heer von Arbeitslosen auch von einer allgemeinen Knappheit von Kapital und Rohmaterialien begleitet war. Nichtsdestoweniger gelang Howard unter solch ungünstigen Umständen der Versuch, eine zweite Gartenstadt zu gründen: Welwyn Garden City. Wiederum bereitete zu Anfang die Finanzierung große Schwierigkeiten, jedoch hatte sich der Ort nach zwanzig Jahren zu einem gesunden Industriezentrum entwickelt (8).

Auf Grund der wirtschaftlichen Lage, und später des Zweiten Weltkrieges wegen, waren die nächsten beiden Jahrzehnte durch eine allgemeine planerische Impotenz gekennzeichnet. Dennoch sollten dieselben Umstände, die die weitere Planung von Garden Cities vorerst verhinderten, nach 1945 zum entscheidenden Anstoß für ein nationales Programm von New Towns werden. Zu diesen Umständen gehören vor allem die Arbeitslosigkeit während der großen Depression und die Drohung eines Luftangriffes von deutscher Seite auf die englischen Städte.

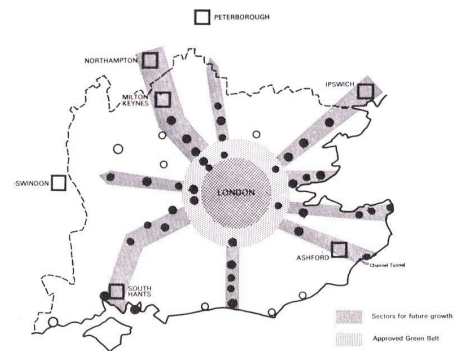
Durch das Problem der Arbeitslosigkeit wurde die Aufmerksamkeit von Öffentlichkeit und Regierung auf die Beziehung von arbeitender Bevölkerung und Industrie vor allem in den Entwicklungsregionen gelenkt, während die Drohung von Luftangriffen die Dezentralisierung von Industrie und Bevölkerung aus den städtischen Ballungsgebieten zum Gebot der Stunde machte. Beide Gesichtspunkte sind planteknischer Natur und lassen sich ohne Schwierigkeiten mit Howards Prinzip der sich ausdehnenden Stadt in Einklang bringen; so ist es dann auch wenig verwunderlich, daß die Barlow Commission 1940 nicht nur ein Dezentralisierungsprogramm für Industrie und Bevölkerung auf nationaler Ebene entwarf, sondern auch als ein wesentliches Mittel solcher Politik die Gründung von New Towns empfahl (9). Im Jahre 1944 wurde dann Abercrombie's berühmter Plan für Greater London veröffentlicht, dessen Anliegen sowohl eine Sanierung der innerstädtischen Bebauung als auch die »Ausdünnung« der Bevölkerung war. Um den Bevölkerungsüberschuß der Hauptstadt aufzunehmen, war ein Ring von acht New Towns vorgesehen (10).

Dieser umfassende Plan setzte jedoch Verfahren und Regelungen, einerseits zur Gründung von New Towns und andererseits zur rigorosen Kontrolle der Ortsplanung und traditioneller Bebauung voraus, für die grundlegend neue gesetzliche Handhaben geschaffen werden mußten. Nach dem Krieg, in einem Klima, das Tatfreudigkeit mit Reform-eifer verband, wurde 1946 die »New Town Act« im Parlament verabschiedet; dieses Gesetz ist die Grundlage für die Planung und Ausführung von New Towns durch eine »Baubauungsgesellschaft« (development corporation), die von der Regierung einberufen wird. Gemäß der Reith Commission, welche die sachlichen Grundlagen für New Town Act schuf, sollten die Neuen Städte zum Eckpfeiler einer nationalen Planungspolitik werden. Acht Neue Städte waren (wie schon von Abercrombie) für die London-Region vorgesehen; New Towns wurden auch für Glasgow und Newcastle bestimmt, um städtische Überschußbevölkerung aufzunehmen, und um



⊕ Letchworth and Welwyn Garden Cities
○ Proposed sites for new 'satellite' towns in Plan

3



4

3
Die Anwendung der Gartenstadtdiee in Abercrombie's Plan, in E. Howard, S. 153.

Mise en pratique de l'idée »cité-jardin« dans le plan d'Abercrombie, par E. Howard, p. 153.

The application of the garden city concept in Abercrombie's plan, in E. Howard, p. 153.

4
A Strategy for the South East: Plan der Raumstruktur, in P. Merlin, New Towns, Methuen, London 1971, S. 49.

A Strategy for the South East: Plan de la structure des espaces, par P. Merlin, New Towns, Methuen, Londres 1971, p. 49.

A Strategy for the South East: Plan of the space structure, in P. Merlin, New Towns, Methuen, London 1971, p. 49.

neue Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen. Die erste Serie von New Towns umfaßte im ganzen 15 Neugründungen und wurde 1955 mit Cumbernauld abgeschlossen.

Der Forderung nach weitreichenderen Befugnissen und strengerer Kontrolle für die öffentliche Planung der Behörden, der Abercrombie's Plan so entschiedenen Nachdruck verliehen hatte, wurde seitens der Regierung mit der »Town and Country Planning Act 1947« (11) begegnet. Mit diesem Gesetz erhielten Planungsbehörden die Befugnis, innerhalb ihrer Grenzen jegliche Art von Bebauung zu beaufsichtigen und zu steuern. Als Grundlage dieser Kontrolle dienten umfassende Bebauungspläne (development plans), die allen Ortsbehörden zur Auflage gemacht wurden, und dem zuständigen Minister zur Genehmigung vorgelegt werden mußten. Mit diesem Gesetz hatte sich die Regierung ohne die Notwendigkeit eines »nationalen Bebauungsplans« eine wirkungsvolle Handhabe geschaffen, auf alle planerischen Vorgänge in England und Wales Einfluß zu nehmen. Außerdem sah das Gesetz vor, daß der Wertzuwachs eines Grundstückes infolge einer Baugenehmigung als Abgabe (development charge) an die Behörde zu zahlen war. Diese Lösung ist zwar keine Kollektivierung von Grund und Boden, wie sie von Howard vorgesehen war, doch kommt sie der Verstaatlichung des Rechtes, das eigene Land zu bebauen, gleich (12).

Nach dem Krieg erlebte England, wie die meisten westlichen Nationen, einen wirtschaftlichen Aufschwung, der im Rückblick auf die Erfahrungen nach dem Ersten Weltkrieg alle Erwartungen übertraf. Es ist daher wenig verwunderlich, daß Anfang der 50er Jahre die für Abercrombie's Plan grundlegenden Annahmen bezüglich der Stabilisierung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen durch die Ereignisse nicht bestätigt wurden. Abercrombie hatte weder die zunehmende Beweglichkeit durch das Auto noch den massiven Ansturm der Dienstleistungen auf Inner-London voraussehen können. Um die Zuwanderung in den Süd-Osten zu bremsen, entschied man sich, sehr viel größere Städte (New Cities) in größerer Entfernung von der Hauptstadt als Gegenpole zu Londons Anziehungskraft zu bauen.

Die »South East Study« (1964) trug diesen Tendenzen Rechnung und schlug drei solcher neu zu planender Gegenpole vor. 1967 erschien eine neue Ausgabe dieses Plans unter dem Titel: »Strategy for the South East« mit ebenfalls drei Neuen Cities: Southampton-Portsmouth, Milton Keynes, Northampton-Wellingborough und Ipswich-Colchester (13). Als neues Konzept in der Regionalplanung wurden erstmals Siedlungskorridore eingeführt, die New Cities mit der Hauptstadt verbinden. Ein dritter Rahmenplan (Strategic Plan for the South East, 1970) versucht die Entwicklung nach 1981 abzustecken. Alle diese Pläne haben die Anerkennung des Londoner Grüngürtels (auf ein Gesetz von 1938 zurückgehend) gemeinsam, der zusammen mit den New Towns das wesentlichste Vermächtnis Howard'schen Ideengutes ist.

Ideologische Gesichtspunkte

Zu Anfang der 50er Jahre mag es noch berechtigt gewesen sein, Stadtplanern eine Ideologie der New Towns zu unterstellen in dem Sinne, daß New Towns eine bevorzugte Stellung im planerischen Repertoire einnahmen. Heutzutage kann jedoch weder von

einer New Town- noch irgendeiner anderen eindeutigen Ausrichtung der Stadtplanung die Rede sein. Die Gegenwart ist vielmehr von einer allgemeinen Unsicherheit gekennzeichnet, wie den komplexen Problemen der heutigen Umwelt zu begegnen sei. Die Zuständigkeit der Planer und die Angemessenheit planerischer Methoden wird sowohl von Seiten des Publikums als auch von benachbarten Disziplinen im Bereich der Sozialforschung zunehmend in Frage gestellt.

Traditionelle Grundvorstellungen und Denkweisen müssen in diesem Klima kritischer Anteilnahme von außen her von den Betroffenen selbst auf ihre Gültigkeit hin untersucht werden. Ideologische Grundlagen sind jedoch, und hierin machen Planer im Vergleich mit anderen Berufsgruppen keineswegs eine Ausnahme, für die berufliche Identität verantwortlich. Die Notwendigkeit, an ihrer Ideologie festzuhalten, macht es Berufsgruppen so außerordentlich schwer, sich neuen Umweltsbedingungen anzupassen und auf Herausforderungen in positiver Weise zu reagieren. Was in diesem Zusammenhang unter Ideologie verstanden werden soll, läßt sich am besten mit Karl Mannheim ausdrücken, der Ideologie als ein Ideengebäude bezeichnet, das sich »im Zwiespalt mit der Realität befindet, jedoch die bestehende Ordnung nicht durchbricht« (14).

Da der britischen Stadt- und Landesplanung eine theoretische Grundlage abgeht, müssen ideologische Gehalte, soweit sie sich mit Howard's Ideen verbinden lassen, aus der Praxis abgeleitet werden. Diese ideologischen Gehalte sollen unter den folgenden drei Gesichtspunkten vorgetragen werden: Gemeinschaft, Plan und Verwaltung (15).

1. Gemeinschaft

Es ist durchaus zulässig, die britische Stadtplanung nicht nur, wie bereits oben erwähnt, als eine Reaktion auf die Probleme der Industriestadt des 19. Jahrhunderts, sondern auch als eine emotionell begründete Absage an die moderne Stadt und ihre gesellschaftlichen Gegebenheiten zu verstehen (16). Der Weg zurück zur Natur mußte wohl auch der damaligen Industriegesellschaft als absurd erscheinen sein; um so mehr Hoffnungen ergaben sich von der Aussicht, einen Weg zurück zum Ländlichen zu finden. Hier war Einfachheit, Ordnung, Ehrbarkeit und vor allem die »Gemeinschaft im Gleichgewicht« (social balance, wie sich Howard ausdrückt) für eine rastlose und gehetzte Großstadtbevölkerung wiederzuerlangen. In diesem Sinne können daher streng genommen weder Howard's Bestrebungen noch die von ähnlichen Motiven getragene »Arts and Craft-Bewegung« als utopisch bezeichnet werden; beide sind Reformbewegungen im wahrsten Sinne des Wortes. Der Begriff des »sozialen Gleichgewichts« hatte jedoch kaum eine empirisch-wissenschaftliche Grundlage und wurde, seit ihn Howard für die Stadtplanung nutzbar machte, nur wenig verfeinert. Soziales Gleichgewicht bezieht sich nicht auf die Gesellschaft im allgemeinen, sondern auf eine städtische Gemeinschaft mit eigener Identität und einem relativ hohen Grad wirtschaftlicher Selbstgenügsamkeit; von besonderer Bedeutung für »social balance«, die man auch als eine Form von sozialer Eigenständigkeit bezeichnen kann, ist zweifelsohne das ausgeglichene Verhältnis von arbeitender und ansässiger Bevölkerung. Die Neigung zum traditionellen Ein- und Zweifamilienhaus in Verbindung mit niedrigen Wohndichten als auch die Auftei-

lung in Nachbarschaften können durchaus in diesem Zusammenhang als ein Ausdruck derselben Autarkiebestrebungen auf einer mehr ländlichen Ebene aufgefaßt werden. Auch das umfassende Programm öffentlicher Bauten, Beschränkung der Siedlungsgrößen, Grüngürtel und großstädtische Entballung gehören zu demselben Kanon des »sozialen Gleichgewichts«.

Die Annahme sozialer Selbstgenügsamkeit hatte unter anderem zur Folge, daß die ihrer Natur gemäß dynamischen, wirtschaftlichen Beziehungen zwischen einzelnen Städten auf lange Zeit dem Blickfeld der Planung entchwanden. Wirtschaftliche Standorttheorien, zum Beispiel wie die von Christaller und Lösch, selbstverständlicher Bestandteil eines jeden modernen Geographiebuches, sind von Stadtplanern im allgemeinen nicht beachtet worden. Selbst die Barlow Commission, die für ihre Untersuchungen umfangreiches Beweismaterial zusammentrug, begnügte sich mit einer relativ groben Analyse der industriellen Struktur, hob jedoch die Notwendigkeit hervor, Regional- und Wirtschaftsplanung auf gründliche Forschungsarbeit zu stützen (17).

2. Plan

Ähnlich einer Landkarte ist auch ein Plan ein Modell, nämlich eine zweidimensionale Abstraktion eines geographisch gegebenen (Landkarte) oder eines räumlich erstrebten zukünftigen Zustandes. Traditionsgemäß sind Stadtbaupläne Abbilder einer physischen Umwelt, deren Inhalt und Form sich nach gewissen Wert- und Zielvorstellungen ausrichtet. In der britischen Stadtplanung sind diese Vorstellungen von jeher weniger von formal-ästhetischen als von sozialen Gesichtspunkten bestimmt worden. In dieser Haltung liegt jedoch eine Gefahr, die im englischen Sprachgebrauch als »physischer Determinismus« bezeichnet wird. Eine solche Haltung legt nämlich nahe, die physische Umwelt als Medium zu betrachten, durch das man menschliche Verhaltensweisen beeinflussen kann, um damit soziale Ziele zu erreichen. Durch die zugrundeliegenden sozialen Zielvorstellungen wird der Plan zum Programm einer besseren Gemeinschaft. Howard selbst liefert ein typisches Beispiel für diese Einstellung. Durch niedrige Wohndichten, überschaubare Größenverhältnisse, Grüngürtel und Zonung glaubt er städtisches Leben wieder in geordnete Bahnen lenken und den Bewohnern seiner Gartenstädte ein neues Gefühl von Glück und Naturverbundenheit vermitteln zu können. In seinen eigenen Worten ist ein Stadtplaner nichts anderes als ein »geschickter Ingenieur«. Konsequenterweise wird der Plan also zu einem Werkzeug für »social engineering«. Die moderne Sozialforschung weist jedoch auf den Trugschluß hin, daß menschliches Verhalten vornehmlich eine Folge der physischen Umweltsbedingungen sei (18).

Auch aus anderen Gründen hat sich der Plan als Rezept für bessere Lebens- und Umweltsbedingungen in zunehmendem Maße als unzulänglich erwiesen: erstens, weil er, in einer sich stets wandelnden Gesellschaft, der Ungewißheit bezüglich zukünftiger Umweltsbedingungen nicht Rechnung trägt, und zweitens, weil mit der Formulierung traditioneller Pläne übersehen wird, daß jegliche planerische Maßnahme keinen idealen Endzustand darstellen kann; die Verwirklichung eines Plans wirft nämlich neue Probleme auf, die keineswegs immer vorhersehbar sind. Aus diesen

Unzulänglichkeiten des traditionellen Plans erklären sich die kritischen Stimmen, die einerseits nach einem flexibleren Plankonzept und andererseits nach der Eingliederung »physischer« Pläne in den Bereich der Politik und der Sozialplanung verlangen.

3. Verwaltung

Es gehört zu den wesentlichen Prinzipien der britischen Verfassung, daß sowohl in der Zentralregierung als auch auf kommunaler Ebene Politik und Verwaltung streng voneinander geschieden sind. Nach dem Gesetz, nach dem er angetreten, leistet der Stadtplaner in der Verwaltung eine Art technokratischen Handlangerdienst, um politischen Gremien zu besseren Entscheidungen zu verhelfen. In der Praxis jedoch müssen im technischen Vorbereitungsstadium wichtige politische (d. h. von bestimmten Wertvorstellungen getragene) Entscheidungen getroffen werden. Das bedeutet jedoch, daß verwaltungstechnische Verfahren weder wertneutral noch ideologiefrei sein können.

Einerseits ist der politische Gehalt solcher Entscheidungen häufig in technischen oder methodologischen Annahmen so verschlüsselt, daß der Tatbestand erst gar nicht erkannt wird. Andererseits werden in vielen Fällen politische Entscheidungen unter dem Hinweis, es handle sich um das »Wohl der Allgemeinheit«, bewußt vorweggenommen. Die Berufung auf das Allgemeinwohl ist ein gefährlicher Trugschluß, weil er von vornherein den Konflikt verschiedener Interessengruppen ausschaltet; die Berufung auf das Allgemeinwohl wird dadurch zum politischen Ersatz. Um sich politischer »Neutralität« zu versichern, war die Stadtplanung von Anfang an gezwungen, einen möglichst konfliktfreien Kurs der Mitte einzuschlagen. Ruth Glass vermerkt in diesem Zusammenhang: »Stadtplanung gab sich als ein Mittel, aus verschiedenen Welten jeweils das Beste zu erlangen: Individualismus und Sozialismus, Stadt und Land, Vergangenheit und Zukunft, Bewahrung und Veränderung« (19). Howards Idee der Garden City (siehe den »Stadt-Land-Magneten«) ist typisch für diese Art von Kompromiß, der aus zwei gegensätzlichen Sphären jeweils solche Eigenschaften auswählt, die im Sinne des Allgemeinwohls als erstrebenswert erscheinen.

Die politische Abstinenz der Stadtplanung hatte einerseits zur Folge, daß sie sich als sozialfürsorgliche Maßnahme mit negativen Symptomen der modernen Industriestadt wie Slums, unzulängliche Hygiene und mangelnde Grünflächen hat herumschlagen müssen, ohne daß ihr der Spielraum zugestanden wurde, den eigentlichen Ursachen städtischer Misere auf den Grund zu gehen. Eine gründliche Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten hätte zweifelsohne politische Nervenstränge an empfindlicher Stelle berührt. Andererseits hatte diese apolitische Haltung zur Folge, daß sich die britische »Stadt- und Landesplanung« mit zunehmender Hingabe solchen Aufgaben wie Landschafts- und Denkmalschutz zuwandte, die von politischer Problematik einigermaßen unangefochten sind.

Um ein zutreffendes Bild der augenblicklichen Zustände im Lager der Stadtplaner zu vermitteln, erscheint es notwendig, einen kurzen Blick auf die neueste Entwicklung und ihre Tendenzen zu werfen. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung haben sich die Planer zu ihrer politischen Verantwortung bekannt und sich anboten (wie mittlerweile

gesetzlich festgelegt ist), nicht nur ihre Pläne sondern auch ihre Zielvorstellungen, Annahmen, Kriterien und Methoden der Öffentlichkeit zur Einsichtnahme und Kritik vorzulegen (siehe public participation in structure and local planning). Auch hat sich langsam die Einsicht durchgesetzt, daß jeder Plan, da seine Zielausrichtungen nicht im Interesse bestimmter Individuen, sondern zugunsten mehr oder weniger wohldefinierter sozialer Gruppen aufgesetzt werden, eine soziale Dimension hat, und daß die Verteilung von Ressourcen durch planerische Maßnahmen vornehmlich eine Sache politischer Entscheidung ist (siehe hierzu die Diskussion über »corporate planning«). Letztlich setzt sich das Bewußtsein durch, daß in einer komplexen und stets sich wandelnden Umwelt die Annahmen und Informationen, auf denen sich ein Plan notgedrungen stützt, nach relativ kurzen Zeitabläufen immer wieder entwertet werden; Pläne bedürfen darum dauernder Überwachung und Erneuerung (siehe structure planning und die Anwendung der Systemanalyse).

Schlußfolgerungen

Rückblickend darf, wie es scheint, mit einiger Berechtigung behauptet werden, daß die ideologische Prägung in der britischen Planung nicht als Folge von Howard's Garden City-Bewegung zu verstehen ist, sondern ein Ausdruck kulturell verankerter Wertvorstellungen und des Regierungssystems ist. Der Erfolg der New Towns liegt somit darin, daß traditionell verankerte Werte aufgegriffen und in einem neuen, stadtplanerischen Zusammenhang nutzbar gemacht wurden (20). So z. B. läßt sich Howard's Sehnsucht nach der Natur und der Einfachheit des Ländlichen (England's green and pleasant land) und sein Abscheu vor dem Getriebe der Großstadt (the dark satanic mills) in ähnlichen Ausdrucksformen bei Morris und anderen Anhängern der »Arts and Craft«-Bewegung finden. Das Konzept politischer Neutralität der Verwaltung ist als Grundpfeiler britischer Verfassung ebenfalls traditionell verankert und keineswegs eine Besonderheit der offiziellen Stadt- und Landesplanung. Zum Beweis, daß die New Towns und die hier zutage tretenden ideologischen Gesichtspunkte Ausdrucksformen vorhandener Anschauungsweisen sind, sei vermerkt, daß die wahrhaft utopischen Elemente in Howard's Garden City-Konzept im allgemeinen ein Opfer politischer Zensur geblieben sind. Zu diesen utopischen Elementen gehört vor allem die gemischte Gesellschaftsordnung, die eine Trennung von Grund und Boden und allen anderen Produktionsmitteln vorsah. Die Verstaatlichung von Bauland, im besonderen für die Erstellung von Wohnungen, taucht zwar von Zeit zu Zeit in der politischen Debatte auf (21), jedoch scheint die Ideologie des privaten Eigentums handgreiflichen Lösungen bis auf weiteres entgegenzustehen. Auch das Konzept der lernenden Gesellschaft, das einen Plan nicht als ein unantastbares Rezept sondern als ein versuchsweises Programm, zukünftige Lebensformen zu gestalten, auffaßt, läßt sich in Veröffentlichungen der modernen Sozialforschung nachweisen (22). Beiden Konzepten haftet noch immer der verklärende Schimmer des Utopischen an. Im übrigen waren auch die Garden Cities selbst anfangs als radikales Ideengut gebrandmarkt und fanden erst dann Eingang in die Methoden der Stadtplanung, als sich der politische Geist gegen Ende der 30er Jahre der Notwendig-

keit einer gesteuerten Entballung von Bevölkerung und Industrie beugen mußte. Es scheint, als verwehre die erstickende Luft der Ideologie Ideen und Utopien den Atem der Wirklichkeit.

Anmerkungen und Quellennachweis

- (1) E. Howard, *Garden Cities of Tomorrow*, London 1965.
- (2) Eine lebhaft Beschreibung solcher Mißstände findet sich bei: F. Engels, *The Condition of the Working Class in England*, London 1969, S. 57 ff.
- (3) Für Garden Cities war eine Größe von 32 000 und für die »Central City« von 58 000 Einwohnern vorgesehen.
- (4) Howard bezieht sich in diesem Zusammenhang auf Adelaide, einer von Parklandschaft umgebenen Stadt in Süd-Australien, die mit zunehmender Bevölkerung nicht über ihre bestehenden Grenzen hinauswuchs, sondern jenseits der Parkzone eine »neue Stadt«, North-Adelaide, gründete.
- (5) Hierzu seien L. Benevolo, *The Origin of Modern Town Planning*, London 1967, und W. Ashworth, *The Genesis of Modern British Town Planning*, London 1965, empfohlen.
- (6) Sogar die Fabian Society tat Howard's Vorschläge als »nutzlos und unverwirklichbar« ab.
- (7) Zu den Vorgängern der Gartenstädte in England können Saitaire, Bourneville und Port Sunlight gezählt werden; als reine Industriesiedlungen erheben sie jedoch nicht den Anspruch auf eine selbständige Stadt, noch sind sie Bestandteil einer raumplanerischen Konzeption.
- (8) Später jedoch, als das Projekt wiederum in finanzielle Bedrängnis geriet, wurde Welwyn Garden City in das Programm der Londoner New Towns aufgenommen.
- (9) Royal Commission on the Distribution of Industrial Population, 1940.
- (10) Abercrombie's funktionale Gliederung in vier Ringe (Inner Core, Suburban Ring, Greenbelt und Outer Ring) hat starke Anklänge an Howard's schematische, radio-konzentrische Pläne.
- (11) Diese Act definierte den Begriff der Bebauung (development) so umfassend, daß auch die Änderung der Bodennutzung innerhalb bestehender Gebäude miteinbegriffen war, und machte, bis auf wenige Ausnahmen, jede Art von »Bebauung« genehmigungspflichtig.
- (12) Eine andere Möglichkeit, schon von Abercrombie ins Auge gefaßt, um dem Bevölkerungsdruck in den großen Ballungszentren Abhilfe zu schaffen, war mit dem »Stadtentwicklungsgesetz« (Town Development Act) von 1952 geschaffen worden. Dieses Gesetz verbindet die üblichen Planungsvollmachten der Ortsbehörden (die sich auf das Gesetz von 1947 stützen) mit der Organisation und Finanzierung von New Towns.
- (13) Von diesen Projekten ist nur Milton Keynes auf dem Wege zur Verwirklichung, siehe Milton Keynes Report, 1970.
- (14) K. Mannheim, *Ideology and Utopia*, London 1960, S. 174.
- (15) Siehe in diesem Zusammenhang vor allen D. L. Foley, *British Town Planning: One Ideology or Three*, A. Faludi ed. Oxford, 1970, S. 77 ff.
- (16) Siehe hierzu R. Glass: »Anturbanism«, in *Readings in Urban Sociology*, R. E. Pahl ed., Oxford 1968, S. 63 ff.
- (17) Siehe hierzu P. Hall, *Theory and Practice of Regional Planning*, London 1970, S. 35, und G. McCrone, *Regional Policy in Britain*, London 1969, S. 102 ff.
- (18) H. Gans z. B. unterscheidet zwischen einer »potentiellen« und einer »effektiven« Umwelt. Erstere ist die vom Planer vorgesehene Umwelt, während die letztere sich nur auf diejenigen Aspekte der Umwelt bezieht, die von den Benützern tatsächlich wahrgenommen werden; nur die effektive Umwelt kann einen Einfluß auf das Verhalten der Benützer ausüben. H. Gans, *People and Plans*, Harmondsworth 1972, S. 4 ff. Siehe auch »die Stadt als ein Spiegel gesellschaftlicher Machtstrukturen« in R. E. Pahl, *Whose City*, London 1970, S. 253 ff.
- (19) R. Glass, *The Evaluation of Planning*, A. Faludi ed., S. 37 ff.
- (20) J. A. Schumpeter weist darauf hin, daß auch Visionen notgedrungen von gesellschaftlichen Wertungen geprägt sind und somit ideologisch gefärbt sein müssen. J. A. Schumpeter, *The History of Economic Analysis*, London 1954, S. 42.
- (21) »Land Banks« Will Pave Way to Nationalisation, *The Guardian*, 14. Juni 1974, S. 6.
- (22) Siehe vor allem: D. Schon, *Beyond the Stable State*, London 1971.