

## Michael Wegener Portland – rationalistische Planung im deregulierten Amerika

Aus europäischer Sicht wird die räumliche Entwicklung nordamerikanischer Städte im allgemeinen als ein abschreckendes Beispiel wahrgenommen. Ausufernde Vorstädte, das ganz auf das Auto ausgerichtete Verkehrssystem und veröden Innenstädte gelten als die Folgen des Verzichts auf steuernde Planungseingriffe im Zeichen neoliberaler Deregulierung von Wirtschaft und Gesellschaft.

Dieses Bild ist grundsätzlich richtig, aber zu einfach. Der Hauptunterschied zwischen der amerikanischen und europäischen Stadtentwicklung sind die weitaus geringeren Dichte und die aus ihnen resultierenden größeren und disperser verteilten Wegeentfernungen mit der Folge, dass der Autoverkehr allgemein als notwendig angesehen wird und alle Versuche, ihn einzudämmen politisch kaum durchzusetzen sind. Um so erstaunlicher ist es, dass gerade vor dem Hintergrund einer überwiegend marktgesteuerten Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung und der mit ihr verbundenen prinzipiell schwachen Stellung der räumlichen Planung in den



Abb. 1: Seattle, Salt Lake City und Portland

**Auszug aus:**

Ursula von Petz (Hg.)(2004): „Going West?“ Stadtplanung in den USA - gestern und heute. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 116

USA in den letzten Jahren innovative Ansätze zur Umwandlung der Städte entstanden sind, die in ihrer Konsequenz nichts weniger als eine grundsätzliche Transformation der amerikanischen Stadt vom flächenfressenden und autoabhängigen *urban sprawl* zu nachhaltigeren, verdichteten und durchmischten Formen der Stadtentwicklung zum Ziel haben. Da diese Ansätze die traditionelle amerikanische Stadt – und damit die europäische Stadt – zum Modell haben, sind sie für europäische Stadtplaner, die im allgemeinen heute eher ihre Aufgabe in der Abwehr „amerikanischer“ Tendenzen in der Stadtentwicklung sehen, von großem Interesse.

Allerdings beschränken sich die neuen Ansätze bisher weitgehend auf theoretische Erörterungen und vereinzelte innovative Projekte. In nur wenigen Städten und Stadtregionen haben sie sich politisch durchgesetzt und Einfluss auf Planung und Umsetzung gewonnen. Zu den wenigen Stadtregionen, in denen die Vision einer nachhaltigen Stadtregion aktiv verwirklicht wird, gehören Seattle, Washington, Salt Lake City, Utah und Portland, Oregon (Abbildung 1). Vor allem Portland ist in den USA zu einem Begriff für entschiedene nachhaltigkeitsorientierte Stadtplanung geworden. In diesem Beitrag wird untersucht, was an diesem Mythos wahr ist.

### Vorgeschichte

Portland (510.000 Einwohner) ist die größte Stadt im US-Bundesstaat Oregon. Die Stadt liegt am nördlichen Ausgang des Flusstals des Wilamette River zwischen dem

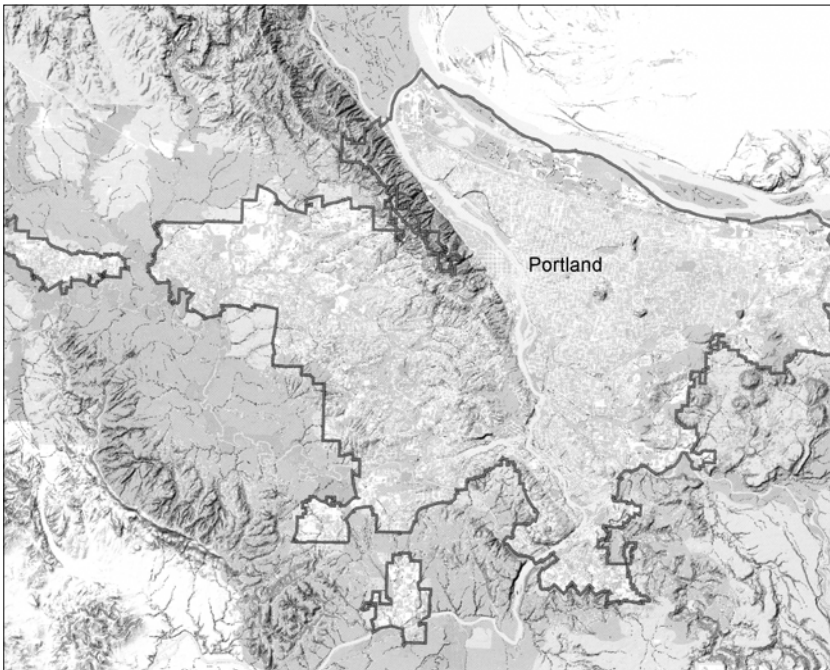


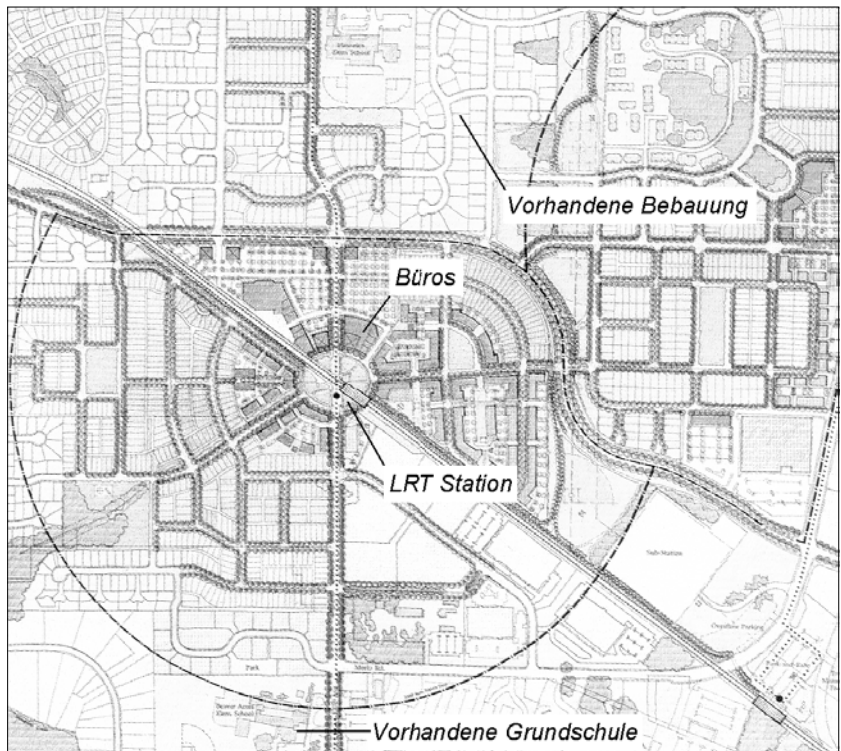
Abb. 2: Die Urban Growth Boundary von Portland (Quelle: Calthorpe und Fulton 2001)

Küstengebirge und der Cascade Range. Im Norden wird das Stadtgebiet vom Columbia River begrenzt, der die Grenze zum Bundesstaat Washington bildet.

Bereits im Jahre 1973 beschloss der Staat Oregon die Einführung einer *Urban Growth Boundary* für Portland (Abb. 2). Die Urban Growth Boundary legt das Gebiet fest, innerhalb dessen Stadterweiterungen zulässig sind. Außerhalb der Urban Growth Boundary dürfen nur landwirtschaftliche Gebäude errichtet werden. Die Urban Growth Boundary muss periodisch dem Flächenbedarf der Stadt angepasst werden. Innerhalb der Urban Growth Boundary sollen Flächen für zwanzig Jahre Bautätigkeit vorhanden sein.

Im Jahr 1979 wurde aufgrund einer Volksabstimmung der Regionalverband *Portland Metro* gegründet. Metro umfasst Teile von drei Counties mit 24 Gemeinden und rund 1,3 Millionen Einwohnern und deckt etwa das Gebiet der Urban Growth Boundary ab. Metro ist bis heute die einzige direkt gewählte regionale Gebietskörperschaft in den USA. Die Hauptaufgabe des Verbands ist die regionale Flächennutzungs- und Verkehrsplanung. Außerdem unterhält Metro Regionalparks und Naturschutzgebiete, den Portland Zoo und das Portland Convention Center.

Die Urban Growth Boundary diente ursprünglich in erster Linie dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen vor Bodenspekulation und Zersiedelung. Sie änderte



**Abb. 3: Typisches Stadtteilzentrum**

(Quelle: Calthorpe, 1993)

die Natur der Suburbanisierung nicht. Ende der achtziger Jahre wurde klar, dass die Suburbanisierung allein durch die Urban Growth Boundary nicht gestoppt werden konnte.

Zugleich plante das Oregon Department of Transportation für 200 Millionen Dollar eine neue westliche Umgehungsautobahn außerhalb der Urban Growth Boundary, den Western Bypass Highway. Gegen dieses Projekt erhob sich breiter öffentlicher Protest, der von der Umweltorganisation *1000 Friends of Oregon* angeführt wurde. *1000 Friends of Oregon* führte auf eigene Kosten eine siebenjährige Untersuchung (1991-1997) zur Entwicklung einer Alternative zur Stadtentwicklung der Zersiedlung, des Verkehrswachstums und der Umweltzerstörung durch. Der Name des Projekts war *Making the Land Use, Transportation, Air Quality Connection* (LUTRAQ).

LUTRAQ entwickelte – nach Sacramento und San Diego – einen für die USA neuen Typ von Stadtentwicklung, der nicht mehr auf das Auto als Hauptverkehrsmittel, sondern auf einen leistungsfähigen öffentlichen Personennahverkehr ausgerichtet ist: *Transit-Oriented Development* (TOD). Transit-Oriented Development besteht aus den folgenden Elementen:

- einem Netz von Schnellstraßenbahnen (Light Rail Transit) als Rückgrat des regionalen öffentlichen Personennahverkehrs,
- einem dichten Busnetz als Zubringerverkehr zu den Haltepunkten der Schnellstraßenbahnen,
- Konzentrationen von Arbeitsplätzen, Dienstleistungen und Wohnungen an den Haltestellen der Schnellstraßenbahnen.

Dabei gibt es drei Typen von Zentren:

- *Mixed-use centers*: neue große Stadtteilzentren mit hoher Dichte und vielen Arbeitsplätzen an den Hauptknotenpunkten der Schnellstraßenbahn,
- *Urban TODs*: kleinere Stadtteilzentren mit mittlerer Dichte und einem mittleren Anteil an Arbeitsplätzen an Haltepunkten der Schnellstraßenbahn im Außenbereich und
- *Neighborhood TODs*: Nachbarschaftszentren mit überwiegend Wohnungen in bis zu zwei Meilen Entfernung von einem Haltepunkt der Schnellstraßenbahn mit Zubringerbus.

Abb. 3 zeigt ein typisches Stadtteilzentrum. Unmittelbar an der Haltestelle der Schnellstraßenbahn befindet sich ein kleiner Park mit Läden, Versorgungseinrichtungen, Büros und Apartments. Die sternförmig von dem Park ausstrahlenden Straßen führen zu Nachbarschaften mit Stadthäusern, Reihenhäusern und Einfamilienhäusern – Anklänge an Gartenstadtplanungen vom Beginn des 20. Jahrhunderts sind unübersehbar. Keine Wohnung ist weiter als zwei Straßenblöcke von einem Nachbarschaftspark entfernt. Im Süden des Stadtteilzentrums befindet sich eine vorhandene Grundschule. Im Norden ist ein Stück vorhandener Bebauung mit üblichen Einfamilienhäusern an Sackgassenstraßen zu erkennen. Rechts oben be-

findet sich ein Neighborhood TOD, das mit einem Zubringerbus an die Schnellstraßenbahn angebunden ist.

Eine Analyse zeigte, dass rund ein Drittel der Flächen innerhalb der Urban Growth Boundary ungenutzt oder untergenutzt war. LUTRAQ entwickelte einen alternativen Flächennutzungsplan für den westlichen Teil der Region (Washington County) mit Achsen für den öffentlichen Personennahverkehrs, mixed-use centers, Urban TODs und Neighborhood TODs mit einem projektierten Zuwachs von 150.000 Einwohnern und 100.000 Arbeitsplätzen innerhalb der Urban Growth Boundary. Über 75 Prozent der geplanten Wohnungen waren weniger als eine halbe Meile von der nächsten Haltestelle des öffentlichen Personennahverkehrs entfernt.

Aufgrund des Drucks der öffentlichen Meinung wurde die LUTRAQ-Alternative in das Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung des Western Bypass Highway einbezogen. Es zeigte sich dass die LUTRAQ-Alternative als einzige die Anforderungen des Clean Air Act von 1991 erfüllte. 1996 legte das Oregon Department of Transportation einen neuen Planentwurf auf der Grundlage des LUTRAQ-Flächennutzungsplans ohne Umgehungsautobahn und mit einer ostwestlichen Schnellstraßenbahnlinie vor. Zusätzlich schrieb der Staat Oregon allen Städten über 25.000 Einwohnern vor, ihre Verkehrspläne zu überarbeiten. Zielvorgaben waren

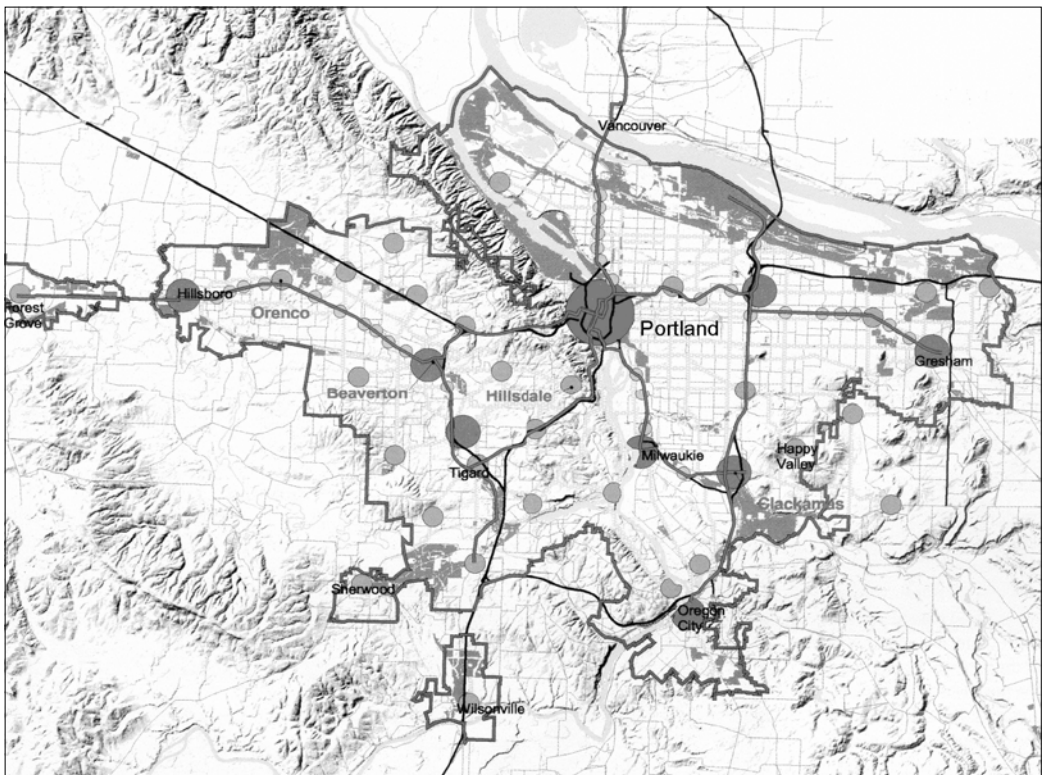


Abb. 4: Das Regional Growth Concept 2040

(Quelle: Calthorpe and Fulton 2001)

die Stärkung von Alternativen zum Auto, fußgängerfreundliche Straßen an Linien des öffentlichen Nahverkehrs, keine Sackgassen in Wohngebieten, die Verringerung der mit dem Auto zurückgelegten Entfernungen und der Ausbau von Fuß- und Fahrradwegen.

Für die langfristige Entwicklung der Region entwickelte Portland Metro in einem Regional Framework Plan mit dem Titel *Regional Growth Concept 2040* vier räumliche Szenarien für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in der Region. Das Basisszenario sah eine Erweiterung der Urban Growth Boundary um 40.000 ha vor, Szenario A um 10.000 ha und Szenario B überhaupt keine Erweiterung. Als Kompromiss wurde ein Zielszenario C mit 4.000 ha entworfen (Abb. 4). Alle vier Szenarien enthielten in abgestufter Form Transit-Oriented Development, eine hierarchische Siedlungsstruktur mit Regional Centers, Town Centers und Village/TOD Centers und detaillierte Angaben zum Landschaftsschutz.

Damit ist das Regional Growth Concept ein Musterbeispiel für heute in den USA mit dem Begriff *Smart Growth* umschriebene nachhaltige Flächennutzungs- und Verkehrsplanung. Smart growth ist nicht unumstritten. Für seine Verfechter umfasst Smart Growth Urban Growth Boundaries, Park- und Freiraumkonzepte, Transit-Oriented Development, Umwidmung von „Highway-Dollars“ für Fuß- und Radwegprojekte, Änderung von Steuergesetzen, die Zersiedlung begünstigen, Nutzerbeiträge für neue Infrastruktureinrichtungen, Stadterneuerungsprojekte und ökologische Schutzzonen und Schutzzonen zur Katastrophenabwehr (Sierra Club, 2001). Kritiker sehen in Smart Growth eher einen Vorwand wohlhabender Gemeinden, den Zuzug von Haushalten mit geringem Einkommen zu verhindern.

## Umsetzung

Landmanagement in Oregon ist organisiert als Top-down-System mit starker Stellung des Bundesstaats und des Planungsverbands Metro gegenüber den Gemeinden. Vom Regionalparlament gefasste Beschlüsse zur Flächennutzungs- und Verkehrsplanung sind bindend für die Gemeinden. Die Metro Charter von 1992 sieht vor (Portland Metro 1992):

„To the maximum extent allowed by law, the (Metro) council shall adopt ordinances: (1) requiring local comprehensive plans and implementing regulations to comply with the regional framework plan within three years after adoption of the entire regional framework plan. (...) (2) requiring the council to adjudicate and determine the consistency of local comprehensive plans with the regional framework plan; (3) requiring each city and county within the jurisdiction of Metro to make local land use decisions consistent with the regional framework plan until its comprehensive plan has been determined to be consistent with the regional framework plan.“

Die tatsächliche Entwicklung und Umsetzung der Flächennutzungsplanung erfolgt jedoch in Partnerschaft zwischen Staat, Metro, Gemeinden und Bürgern und wäre

ohne die Beteiligung der Bürger und der Gemeinden gar nicht möglich. Der regionale Flächennutzungsplan entsprechend dem Regional Growth Concept 2040 wurde im Jahr 1996 rechtskräftig beschlossen.

Eine wichtige Rolle bei der Entwicklung und politischen Diskussion der Planungen spielt eine systematische und großzügig finanzierte Stadtforschung. Portland Metro und das Oregon Department of Transportation entwickelten umfassende Computersimulationsmodelle zum Durchspielen von Szenarien der räumlichen Stadtentwicklung. Portland ist eine Anwendungsstadt des von der amerikanischen Bundesregierung mit mehr als 50 Millionen Dollar finanzierten Modellprojekts zur Mikrosimulation des Stadtverkehrs *TRANSIMS* (Barrett et al. 1999). Das Oregon *Transport and Land Use Model Improvement Program* (TLUMIP) hat die Entwicklung eines integrierten Simulationsmodells der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im Staat Oregon zum Ziel, in dem langfristige Strategien der Siedlungsplanung- und Verkehrsplanung durchgespielt werden (ODOT 2002).

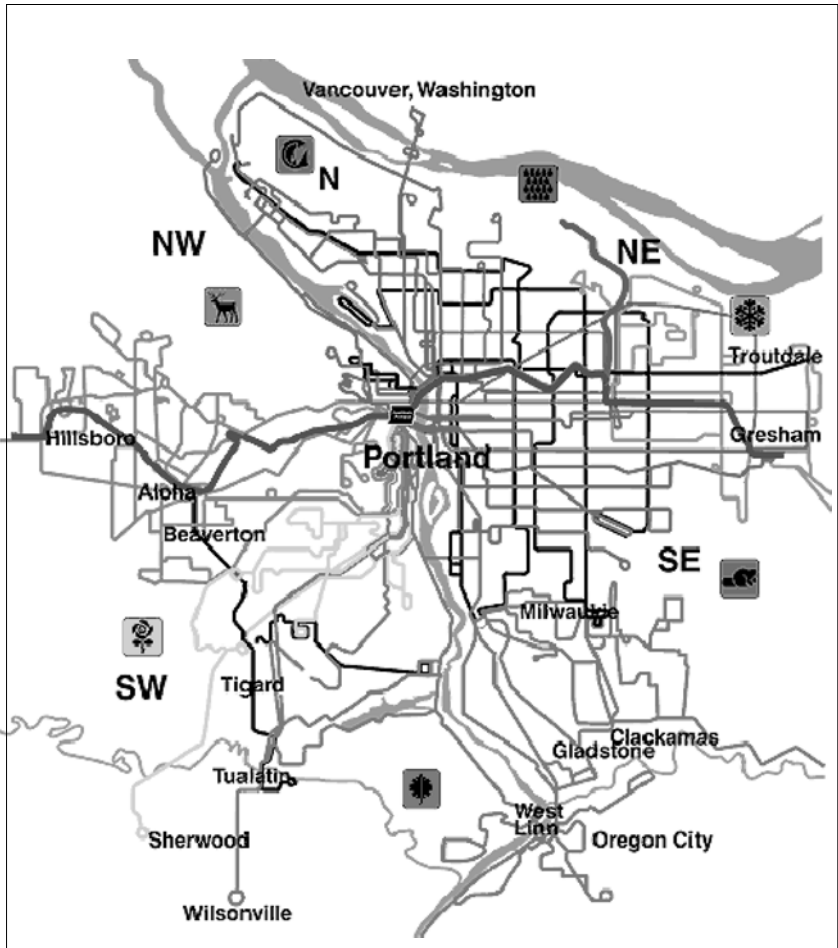


Abb. 5: Das öffentliche Personennahverkehrsnetz in Portland (Quelle: TriMet 1992)

## Portland heute

Die erste Linie der Schnellstraßenbahn, des *Metropolitan Area Express* (MAX), wurde 1999 eröffnet. An den wichtigsten fertiggestellten und geplanten MAX-Haltestellen entstanden neue Stadtteilzentren als *mixed-use centers* mit mittlerer Dichte und einem hohen Anteil an Büroarbeitsplätzen. Der regionale Verkehrsverbund Tri-Met unterhält ein ausgedehntes Netz von Schnellstraßenbahnlinien und Bussen in den drei Counties (Abb. 4). Das Rückgrat des Netzes des öffentlichen Personennahverkehrs ist der Metropolitan Area Express mit Busbahnhöfen für den Bus-Zubringerverkehr an seinen Hauptknotenpunkten. Die Benutzung von Bussen und Bahnen im Stadtzentrum von Portland ist kostenlos.

Obwohl Stadtentwicklung ein langsamer Prozess ist, zeigen sich bereits heute die ersten Erfolge. Die Stadt wächst in kompakterer Form als andere Städte in den USA. Die Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs ist um sechzig Prozent gestiegen. Verkehrsstaus in Portland sind seltener als in anderen Städten in den USA. In den beiden MAX-Korridoren sind Wohnungen und Arbeitsplätze für 2,4 Milliarden Dollar entstanden oder in der Planung. Mehr als ein Viertel aller Baumaßnahmen finden in Baulücken oder durch Verdichtung bereits bebauter Grundstücke statt.

Dennoch gibt es eine lebhafte Diskussion darüber, ob Flächennutzungsbeschränkungen im Umland durch die Urban Growth Boundary negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und soziale Ausgewogenheit einer Stadt haben.

Ein Argument ist, dass die Urban Growth Boundary zu einer Verknappung des Bodens in der Stadtregion führt und deshalb die Bodenpreise stärker steigen als in Städten ohne growth management. Mehr noch, die Urban Growth Boundary begünstigt Eigentümer von Grundstücken innerhalb und benachteiligt solche von Grundstücken außerhalb der Urban Growth Boundary, da diese als Baugrundstücke nicht mehr in Frage kommen (Anas 1999).

Richtig ist, dass innerstädtische Stadterneuerungsprojekte in Portland sich vorwiegend an Mittel- und Oberschicht Haushalte wenden. Hauspreise und Mieten haben sich in den neunziger Jahren fast verdoppelt, und Portland wurde 1997 von der National Homebuilders Association zur „least affordable“ Stadt in den USA gewählt (Harmon 1998).

Andere Analysen kommen zu anderen Ergebnissen. Es wird daran erinnert, dass auch in den siebziger Jahren, als noch reichlich Land innerhalb der Urban Growth Boundary verfügbar, ähnliche Preissteigerungen zu beobachten waren. Porter (1997) wies nach, dass Bodenpreissteigerung in Städten mit growth management hauptsächlich auf Attraktivitätssteigerungen zurückzuführen waren. Nelson und Peterman (2000) zeigten, dass amerikanische Städte mit growth management im Durchschnitt wirtschaftlich erfolgreicher waren als Städte ohne growth management. Downs (2002) schließlich kam zu dem Ergebnis, dass Hauspreise in Portland nicht schneller gestiegen seien als in vergleichbaren anderen Stadtregionen in den USA.



Die Kritik an den mögliche sozialen Folgen der Urban Growth Boundary blieb nicht ohne Folgen. In der Fortschreibung des Regional Framework Plan des Jahres 1998 wurde die Bereitstellung von preiswerten Wohnungen ausdrücklich als Ziel erwähnt. Es wurde vorgeschlagen, dass jede Gemeinde entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitsplätzen der Region einen angemessenen Anteil („fair share“) an preiswerten Wohnungen bereitzustellen hat. Mehr noch, in jedem neuen Wohngebiet soll ein bestimmter Anteil an Wohnungen für Haushalte mit weniger als 80 Prozent des mittleren Haushaltseinkommens gebaut werden (Harmon, 1998).

Es bleibt abzuwarten, wie diese Vorstellungen in der Praxis umgesetzt werden. Inzwischen ist deutlich geworden, dass auch in Portland politische Entscheidungen Kompromisse sind. Die Urban Growth Boundary wird wahrscheinlich in Kürze um rund 7.500 ha erweitert werden, 3.500 ha mehr als im Zielszenario der Planer vorgesehen.

### Schlussfolgerungen

Insgesamt kann die Planungskultur Portlands als ein Beispiel für das Planungsmodells der umfassenden Entwicklungsplanung, des *synoptischen Rationalismus*, verstanden werden. Die Renaissance dieses Modells der strategischen Planung ist um so erstaunlicher, als sie sich vor dem Hintergrund einer weitgehend auf die unsichtbare Hand des Marktes bauenden deregulierten Wirtschafts- und Gesellschaftssystems der Vereinigten Staaten abspielt.

Erklärungsversuche, die die Planungskultur Portlands auf die Tradition der vielfach aus skandinavischen Ländern stammenden ersten Einwanderungsgeneration Oregons oder die relative homogene wohlhabende Bevölkerungsstruktur ohne schwerwiegende ethnische Konflikte zurückführen, sind aufschlussreich, reichen aber nicht aus, da diese Voraussetzungen auch für andere Städte des amerikanischen Nordwesten zutreffen. Vielmehr handelt es sich hier um eine außergewöhnliche Konstellation – und Kooperation – von weitsichtigen Politikern, engagierten Umweltorganisationen und einer aufgeklärten und politisch aktiven Öffentlichkeit. Das sind Erfolgsfaktoren, die auch anderswo möglich sind.

In europäischen Städten sind die Voraussetzungen für eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik sogar weitaus günstiger. Die Bevölkerungsdichte in Europa ist im Durchschnitt viermal so hoch wie in den USA, Europäer legen nur 40 Prozent so viel Kilometer im Jahr zurück wie Nordamerikaner, es gibt je Kopf der Bevölkerung 40 Prozent weniger Autos, und mehr als die Hälfte aller Wege in Städten werden zu Fuß oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln durchgeführt.

Von diesen Verhältnissen können die Stadtplaner in Portland nur träumen. Worin Portland aber für europäische, insbesondere deutsche, Städte als Vorbild dienen kann, ist die Überwindung der Konkurrenz zwischen Städten und Umlandgemeinden um Einwohner und Arbeitsplätze. Das Beispiel Portlands zeigt, dass dies unter den gegebenen Umständen der sich weiter verschärfenden Wettbewerbs zwischen

Städten und Regionen im Zuge sich öffnender globaler Märkte allein durch freiwillige Kooperation nicht erreicht werden kann, sondern eine wirkungsvolle nach dem Mehrheitsprinzip entscheidende Kompetenz auf übergemeindlicher Ebene erfordert. Der Planungsverband Region Hannover und ähnliche Ansätze in den Regionen Frankfurt und Stuttgart sind hierzu erste Ansätze.

## Literatur

- Anas, A. (1999) : The cost and benefits of fragmented metropolitan governance and the New Regionalist policies. *Planning and Markets* 2 (<http://www-pam.usc.edu/volume2/v2i1a2s1.html>).
- Barrett, C.L. et al. (1999) *TRansportation ANalysis SIMulation System (TRANSIMS)*. Version TRANSIMS-LANL-1.0. Volume 0: Overview. LA-UR 99-1658. Los Alamos National Laboratory, Los Alamos, NM. [http://transims.tsasa.lanl.gov/PDF\\_Files/Vol0-jmhF\\_990602\\_.pdf](http://transims.tsasa.lanl.gov/PDF_Files/Vol0-jmhF_990602_.pdf)
- Calthorpe, P. (1993): *The Next American Metropolis*. Ecology, Community and the American Dream. Princeton: Princeton Architectural Press.
- Calthorpe, P. und W. Fulton (2001): *The Regional City*. Planning for the End of Sprawl. Washington: Island Press.
- Downs, A. (2002): Have housing prices risen faster in Portland than elsewhere? *Housing Policy Debate* 13, 7-31.
- Harmon, T. (1998): Who pays the price for regional planning? How to link growth management with affordable housing. *Planners Network* 128, 11-15.
- Nelson, A.C. und D.R. Peterman (2000): Does growth management matter? The effect of growth management on economic performance. *Journal of Planning Education and Research* 19, 277-285.
- ODOT – Oregon Department of Transportation (2002): *Transport & Land Use Modeling*. <http://www.odot.state.or.us/tddtpau/modeling.html>.
- Porter, D. (1997): *Managing Growth in American Communities*. Washington, DC: Island Press.
- Portland Metro (1992): *The Charter*. [www.metro-region.org/article.cfm?articleid=629](http://www.metro-region.org/article.cfm?articleid=629).
- Sierra Club (2001): *Stop Sprawl*. [www.sierraclub.org/sprawl/factsheet.asp#Solutions](http://www.sierraclub.org/sprawl/factsheet.asp#Solutions)

## Abbildungsnachweis

Die Abbildung 3 wurde mit freundlicher Genehmigung von Princeton Architectural Press, New York, NY, entnommen aus: ‚The Next American Metropolis‘ von Peter Calthorpe (Copyright 1993 Peter Calthorpe).

Die Abbildungen 2 und 4 wurden mit freundlicher Genehmigung von Island Press, Washington, DC, entnommen aus ‚The Regional City‘ von Peter Calthorpe und William Fulton (Copyright 2001 Peter Calthorpe und William Fulton).