

Race Matters... Still

Rezension zu Tom Angotti und Sylvia Morse (Hg.) (2016): *Zoned Out! Race, Displacement, and City Planning in New York City*. New York City: Terreform.

Yuca Meubrink

Der amtierende New Yorker Bürgermeister, Bill de Blasio, trat 2014 mit dem Versprechen an aus der Geschichte zweier Städte – eine reich und eine arm – die Geschichte einer Stadt zu machen. Sein ambitionierter Wohnungsplan sollte Ausdruck dessen sein. Er nannte es den größten Wohnungsplan für mehr erschwinglichen Wohnraum, der jemals auf lokaler Ebene angestrebt wurde (vgl. Velsey/Colvin 2014). Sein Ziel: 80.000 neue erschwingliche Wohnungen und die Erhaltung von 120.000 Wohnungen in 10 Jahren. „This plan,“ so de Blasio, „will create opportunity for so many people who are currently being priced out of our city. It will create affordability in the midst of what has been the greatest affordability crisis this city has ever experienced“ (ebd.).

De Blasio basiert seine Lösung für die Wohnungskrise jedoch ausgerechnet auf dem Instrument, das Tom Angotti und Sylvia Morse in ihrem Sammelband *Zoned Out!* als eines der wichtigsten Planungsinstrumente identifizieren, welches die historischen Muster ethnischer Diskriminierung und Segregation in New York immer wieder reproduziert hat: *zoning*.

Unter ‚*zoning*‘ wird in den USA die Regelung der Flächennutzung verstanden. Dabei handelt es sich um Bauvorschriften der Stadtverwaltung, die die Flächennutzung, die Bebauungsdichte und oft auch Designrichtlinien beinhalten. Am Beispiel von Flächennutzungs- und Wohnungspolitiken zeigen die Herausgeber_innen Tom Angotti und Sylvia Morse sowie ihre drei Co-Autoren in *Zoned Out!* Schritt für Schritt auf, wie scheinbar neutrale Flächennutzungsregulierungen verwendet wurden, um einkommensschwache New Yorker aus ihren historisch gewachsenen *communities of color* zu vertreiben – beginnend beim Commissioners‘ Plan von 1811 über den einflussreichen New Yorker Stadtplaner Robert Moses in den 1940er/1950er Jahren bis hin zur Amtszeit von Bloomberg und schließlich Bill de Blasio.

Damit räumen sie insbesondere mit zwei Mythen auf, die die öffentliche und auch akademische Debatte um *zoning* prägen: Erstens, *zoning*-Regularien sind keine neutralen Flächennutzungsgesetze. Die proklamierte „race-neutrality“ (S. 40) ist ein Irrglaube, wie Angotti und Morse bei einem Gang durch die Geschichte verdeutlichen. Bereits in den Anfängen der New Yorker

Stadtentwicklung lässt sich erkennen, wie Flächennutzungsregularien zu Segregation und ethnischer Ungleichheit beigetragen haben: ausgehend vom Commissioners' Plan von 1811, der die Umsetzung eines Rasterplans sowie den Verkauf von Land in Manhattan regelte, über die Einrichtung des Central Parks bis hin zu der ersten *Zoning Resolution* von 1916, die entscheidend die Skyline von Manhattan prägte und Manhattan in Zonen einteilte, in denen nur bestimmte Flächennutzung erlaubt war. Dabei regulierte sie insbesondere das bereits stark urbanisierte Herz von Manhattan, während die umgebenen industrialisierten Arbeiterviertel und einkommensschwächeren *communities of color* ausgeschlossen und dementsprechend den Entwicklungen des Marktes ausgesetzt waren. All diese Entwicklungen kamen hauptsächlich – so Angotti und Morse – weißen Großgrundbesitzern zugute und führten zu Verdrängung und Segregation von Minderheiten (vgl. S. 47f). Die 1961 verabschiedete Version der *Zoning Resolution* dehnte diese zonale Einteilung auf die anderen vier Bezirke (Brooklyn, Queens, The Bronx und Staten Island) aus. Auch wurde damit die diskriminierende Praxis des *exclusionary zoning*, das insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg verwendet wurde, um sozioökonomisch schwächere Menschen aus den Vororten auszuschließen, innerhalb New Yorks fortgeführt. Dabei handelt es sich um Bauvorschriften, die Mindestgrößen von Grundstücken vorschreiben oder die maximale Höhe von Gebäuden bestimmen, um den Bau von Mehrfamilienhäusern zu verhindern und dadurch den Zuzug von einkommensschwächeren Haushalten zu erschweren. So gibt es bis heute sogenannte „internal suburbs“ (S. 51) in New York City, die durch *zoning* geschützt werden und sich durch eine geringe Bevölkerungsdichte mit hauptsächlich weißen Immobilienbesitzer_innen auszeichnen.

Weitere von den Autor_innen als ethnisch diskriminierend identifizierte Maßnahmen, die ihren Ursprung in Flächennutzungsregularien haben und bis weit in die 1970er Jahre praktiziert wurden, sind unter anderem (1) *redlining*, eine Praxis, bei der Gebiete – insbesondere Wohngebiete von Schwarzen und ethnischen Minderheiten – auf einer Stadtkarte aufgrund von rassistischen und ethnischen Merkmalen mit einer roten Linie markiert wurden, um zu verdeutlichen, dass dort ein höheres Risiko für Versicherungen und Investitionen besteht; (2) *racial steering*, eine Praxis, bei der Immobilienmakler_innen versuchten Schwarze aus vorwiegend von Weißen bewohnten Gegenden fernzuhalten und in bereits vorhandenen *communities of color* unterzubringen sowie (3) *block-busting*: Dies ist eine Praxis, bei der Immobilienmakler_innen weiße Hausbesitzer_innen davor warnten, dass Schwarze bald in ihre Gegend ziehen würden, da diesen der Zuzug durch veränderte Flächenutzungsregularien vereinfacht wurde. Aus Angst vor Wertverlust verkauften die größtenteils weißen Hausbesitzer_innen ihr Haus weit unter Marktwert und die *Blockbuster* verkauften das Haus dann weit über Marktwert zum Beispiel an aufstrebende schwarze Familien der sogenannten Mittelklasse (vgl. S. 50ff).

Darüber hinaus gehören die Stadtautobahnprojekte des New Yorker Stadtplaners Robert Moses in den 1940er und 1950er Jahren laut Angotti und Morse zu den diskriminierenden Mechanismen in der Planung. So führten sie teilweise direkt durch vorher als ‚Slums‘ abgewertete Gegenden wie die Bronx und verdrängten dadurch rund 250.000 Menschen (vgl. S. 57).

Der zweite Mythos, mit dem die Herausgeber_innen und Autoren von *Zoned Out!* brechen wollen, ist der Glaube, dass Flächennutzungsänderungen (*rezoning*) zwingend notwendige Schritte sind, um die Wohnungskrise zu lösen (vgl. S. 26). Vielmehr – so das Argument der Herausgeber_innen – sind sie oft das Problem und nicht die Lösung. Dabei beziehen sich die Beiträge des Bandes insbesondere auf *rezonings* während der Amtszeiten der New Yorker Bürgermeister Michael Bloomberg und Bill de Blasio. Unter Bloomberg (2002 bis 2013) wurden die meisten Flächennutzungsänderungen in der Geschichte der Stadt unternommen – auch bekannt als „zoning blitz“ (S. 32) –, um sowohl seinen Plan von neuem Wohnungsbau als auch seine auf Wachstum ausgelegte Wirtschaftspolitik anzukurbeln. Rund 37 Prozent der Stadt wurden durch 140 einzelne Flächennutzungsänderungen umgewandelt (*rezoned*): Dabei wurden jedoch insbesondere Gegenden, in denen Weiße ansässig waren, durch *downzoning* vor weiterer Bebauung geschützt und Gegenden, in denen *people of color* wohnten, durch *upzoning* insbesondere für neuen (Luxus-)Wohnungsbau geöffnet (vgl. S. 32). Die drei detailreich im Buch präsentierten Fallbeispiele in Williamsburg (Brooklyn), Harlem und Chinatown (Manhattan) zeigen im Einzelnen, wie Flächennutzungsänderungen während der Amtszeit Bloomburges durch die Stimulation von Neubauprojekten, die zu Gentrifizierung in den traditionellen *communities of color* führten und zu Minderheiten verdrängten.

So führte zum Beispiel die Williamsburg-Greenpoint-Flächennutzungsänderung von 2005, wie Philip DePaolo und Sylvia Morse (S. 72ff.) zeigen, zu dem Bau von luxuriösen Hochhäusern entlang der Uferpromenade des East Rivers mit Blick auf Manhattan. Dies hatte eine drastische Steigerung von Wohnkosten in der Gegend und die Verdrängung der ansässigen Latino-Bevölkerung zur Folge. Am Beispiel von Harlem legt Sylvia Morse (S. 96ff.) ergänzend offen, wie das *upzoning* eines Straßenblocks in Central Harlem einer langen Tradition folgt, die bis in das 19. Jahrhundert zurückgeht. Der zufolge wurden schwarze Anwohner_innen erst aus Lower Manhattan, dann aus Midtown und nun auch zunehmend aus Harlem verdrängt. Die Flächenänderung in Central Harlem öffnete den Markt für luxuriöse Neubauwohnungen und lockte damit neue Anwohner_innen, unter anderem Verdrängte aus der Upper West Side, an. In beiden Beispielen wird darüber hinaus deutlich, wie von der ansässigen Bevölkerung entwickelte sogenannte *community plans* untergraben wurden: So zeigen DePaolo und Morse am Beispiel von Williamsburg, wie das Amt für Stadtplanung (Department of City Planning) den nach mehr als 10 Jahren Diskussion und innerhalb der Gemeinde abgestimmten *community plan* einfach ignorierte und das *upzoning* durchsetzte. Anders als in Williamsburg diente in Harlem die scheinbare Einbindung der Bevölkerung in die Pläne der Erweiterung der Columbia Universität als Deckmantel für eine Flächennutzungsänderung der Gegend, die wiederum zu Gentrifizierung und Verdrängung der ansässigen schwarzen Bevölkerung geführt hat.

Mit Bezug auf Chinatown legt Samuel Stein (S. 122 ff.) an einem weiteren Beispiel dar, wie das New Yorker Amt für Stadtplanung einen *community plan* für ein *rezoning* abgelehnt hat, dessen Erstellung es in dem Fall sogar selbst in die Wege geleitet hat, indem es eine Chinatown Working Group – bestehend aus verschiedenen Nachbarschaftsorganisationen – einberufen

hatte. Diese Arbeitsgruppe versuchte Chinatown durch einen *rezoning plan* zu schützen, da es von den früheren, schützenden Flächennutzungsänderungen (*downzoning*) der umliegenden, vornehmlich von Weißen bewohnten Gegenden ausgeschlossen wurde. Dadurch ist Chinatown bis heute einem extremen Prozess der Gentrifizierung ausgesetzt, durch den ein Großteil der ansässigen, insbesondere asiatischen Bevölkerung bereits vertrieben wurde.

Was in all diesen präsentierten Fallbeispielen deutlich wird, ist die diskriminierende Wohnungspolitik, die sich hinter den vermeintlich „race-neutral“ (S. 143) Planungsinstrumenten versteckt. Sie beruht zum einen auf der systematischen Aufwertung bestimmter Gebiete und somit einer Verdrängung der ansässigen – meist ethnischen – Bevölkerung und zum anderen auf der scheinbaren Beteiligung von *grassroots*-Initiativen an Bebauungsplänen. Damit zeigen die jeweiligen Autor_innen anhand ihrer Beispiele eingehend, wie auch unter Bloomberg durch *zoning* die historischen Muster ethnischer Diskriminierung und Vertreibung in New York immer wieder reproduziert wurden.

Es ist daher für die Herausgeber_innen auch nicht überraschend, dass Bill de Blasio trotz seiner progressiven Versprechen im Wahlkampf die diskriminierende Wohnungspolitik seiner Vorgänger direkt fortführt. Mit der Einführung von *Mandatory Inclusionary Housing* (MIH) setzte er das größte stadtweite *Rezoning*-Programm seit 1961 durch.[1] Von vielen, insbesondere Politiker_innen, aber auch Journalist_innen und Wohnungsaktivist_innen wurde das Programm mit Spannung und Hoffnung erwartet, denn mit MIH werden Bauherr_innen nun verpflichtet – statt der Freiwilligkeit unter Bloomberg –, rund 20 Prozent erschwinglichen Wohnungsbau in ihre Bauvorhaben zu integrieren, wenn sie höher und dichter bauen wollen, als es die bisherigen Flächennutzungsregularien erlauben. Dadurch verspricht sich de Blasio, einen beträchtlichen Teil des dringend gebrauchten, erschwinglichen Wohnraums zu generieren. Er sieht darin die Lösung, um der Wohnungskrise entgegenzutreten (vgl. auch Mallach/Calavita 2010, NYU Furman Center 2015). Damit MIH schneller greift, will de Blasio jedoch 15 Gebiete, darunter große Teile von East New York (bereits *rezoned*), South Bronx (The Bronx), East Harlem (Brooklyn) und Inwood (Manhattan) sowie Flushing (Queens), durch massive Änderungen in den Bauvorschriften für Bauinvestor_innen (*upzoning*) attraktiver machen. Doch wie Angotti und Morse kritisch anmerken, bedeutet dies auch, dass in diesen Gebieten 80 Prozent der neugebauten Wohnungen Luxuswohnungen sein werden, was einen starken Prozess der Gentrifizierung in den vornehmlich von *people of color* bewohnten Gebieten in Gang setzen wird (S. 148). De Blasio geht damit unmittelbar gegen seine eigene Wählerschaft vor, denn es waren insbesondere die *communities of color*, die ihre Hoffnung auf Verbesserungen auf dem Wohnungsmarkt in ihn setzten und ihn mit überwältigender Mehrheit gewählt haben (New York Times 2013).

Zoned Out! erscheint zu einem Zeitpunkt, an dem sich in der Stadt eine Reihe von intensiven *zoning*-Kämpfen als Antwort auf de Blasios Wohnungspolitik zutragen und sich mit „Black Lives Matter“ eine der wichtigsten ethnischen Auseinandersetzungen der letzten Jahre etabliert hat. Und genau das ist es, was das Buch so hochaktuell und provokant zugleich macht. Durch die Verknüpfung von Planungsinstrumenten wie *zoning* mit

Wohnungspolitik als diskriminierender Praktik wirft *Zoned Out!* nicht nur einen neuen Blick auf die Geschichte der New Yorker Stadtentwicklung, der so in der akademischen Literatur kaum zu finden ist, sondern schafft es auch, dies mit den aktuellen politischen Entwicklungen zu verknüpfen und die sich wiederholenden diskriminierenden Muster in der Stadtplanung zu enthüllen. Dabei liegt die Stärke des Buches nicht auf der wissenschaftlich-theoretischen Ebene. Viele der zum Teil aufgezählt wirkenden Argumente, insbesondere in der geschichtlichen Herleitung, werden für die meisten Leser_innen nicht zwingend neu sein beziehungsweise können einzeln an anderer Stelle genauer nachgelesen werden (u. a. Brooks/Rose 2013, Caro 1975, Massey/Denton 1993, Mollenkopf/Castells 1992, Rosenzweig/Blackmar 1994). Auch liegt seine Stärke nicht unbedingt in der angebotenen Lösung des *community-based plannings* von Tom Angotti am Ende des Buches, welches mit der diskriminierenden Tradition in der Stadtplanung zu brechen versucht. Dazu enthält sein bereits im Jahr 2008 erschienenes Werk *New York for Sale. Community Planning Confronts Global Real Estate* (Angotti 2008) theoretisch-fundiertere und detaillierte Informationen. Auch eines der Hauptargumente des Buches, dass New York niemals einen Master Plan besessen hat und der Stadt daher eine langfristige Planungsvision fehlt und sich stattdessen auf „zoning without planning“ (S. 164) ausruht, kann nicht überzeugen. Denn es stellt sich selbst die Frage, ob ein Master Plan, wie er in den 1960er Jahren einmal entwickelt wurde, aber schlussendlich nicht verabschiedet wurde, viel verändert hätte in Bezug auf die diskriminierenden Praktiken in der Stadtplanung. Auf eine Antwort beziehungsweise Erklärung dazu wartet der_die Leser_in jedoch vergeblich. Etwas widersprüchlich ist auch die dabei aufgemachte Trennung zwischen *zoning* und Planung, als ob *zoning* völlig losgelöst von Planungspolitiken und -visionen wäre. So beweisen sowohl die drei Fallbeispiele als auch die beschriebenen *zoning*-Praktiken unter Bloomberg und de Blasio, wie stark politische Agenden mit den diskriminierenden Praktiken des *zoning* übereinstimmen. Im Verlauf des Buches wird daher immer deutlicher: *Zoning* ist Planung und Planung ist politische Praxis! Denn wie Peter Marcuse (S. 7ff.) in seinem Vorwort zu dem Band anmerkt: „Good zoning can help, but bad zoning can do great harm“ (S. 9), hängt es am Ende vom politischen Willen ab, mit der Tradition zu brechen, bestimmte Bevölkerungsgruppen durch Planungsinstrumente wie *zoning* auszuschließen.

Was das Buch schlussendlich eindrucksvoll macht, ist die scheinbare Mühelosigkeit, mit der Angotti, Morse und ihre Co-Autoren die Muster und Strategien, die sich hinter *zoning* verbergen, entlarven und deren institutionalisierte Diskriminierung gegenüber ethnischen Minderheiten von der Sklaverei bis zur Regierungszeit Bill de Blasios offenlegen. De Blasio tritt demnach direkt in die Fußstapfen seiner Vorgänger und folgt damit einer langen Tradition institutionalisierter ethnischer und sozioökonomischer Diskriminierung durch *zoning* anstatt wie angekündigt mit ihr zu brechen. Hinzu kommen die verständliche Sprache und die vielen und detaillierten Erklärungen der komplexen und für Laien oft undurchdringlichen Planungsbegriffe, die sonst nur in den wenigen Lehrbüchern zu dem Thema zu finden sind (u. a. NYC Department of City Planning 2011, Gaspar 2013). Das macht dieses Buch nicht nur für Akademiker_innen lesenswert, sondern vor allem auch für Aktivist_innen, Journalist_innen, Politiker_innen und

für all diejenigen, die schon immer die Entstehung sozialräumlicher und rassistischer Ungleichheiten in der Stadt verstehen wollten, die bis heute wie kaum eine andere das Image einer globalen multikulturell-integrierten Weltstadt aufrechterhält.

Endnoten

- [1] Inclusionary Housing wurde als freiwilliges Programm in ausgewählten Gegenden in NYC bereits unter Bloomberg eingeführt. In Manhattan geht das Programm bis ins Jahr 1987 zurück.

Autor_innen

Yuca Meubrink ist Stadtethnologin und -forscherin mit Fokus auf städtische kapitalistische Transformationsprozesse, Wohnungspolitik in Nordamerika und England, soziale urbane Bewegungen und Fotografie und Stadt.
yuca.meubrink@hcu-hamburg.de

Literatur

- Angotti, Tom (2008): *New York for Sale: Community Planning Confronts Global Real Estate*. Cambridge (Massachusetts): The MIT Press.
- Brooks, Richard R. W./ Rose, Carol M. (2013): *Saving the Neighborhood: Racially Restrictive Covenants, Law, and Social Norms*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- Caro, Robert A. (1975): *The Power Broker: Robert Moses and the fall of New York*. New York: Vintage.
- Gaspar, Christine / Torrey, Mark / Mangin, John (2013): *What is Zoning? The New York City Edition*. New York City: The Center for Urban Pedagogy.
- Mallach, Alan / Calavita, Nico (Hg.) (2010): *United States: From radical innovation to mainstram housing policy*. In: *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*. Cambridge (Massachusetts): Lincoln Institute of Land Policy.
- Massey, Douglas S. / Denton, Nancy A. (1994): *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. Harvard University Press.
- Mollenkopf, John H. / Castells, Manuel (Hg.) (1992): *Dual City: Restructuring New York*. New York: Russell Sage Foundation.
- New York Times (2013): *Election 2013. Exit Polls. Mayor*. <http://www.nytimes.com/projects/elections/2013/general/nyc-mayor/exit-polls.html> (letzter Zugriff am 11.3.17).
- NYC Department of City Planning (2011): *Zoning Handbook*. New York City: NYC Department of City Planning. <http://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/zh-2016.page> (letzter Zugriff am 3.3.17).
- NYU Furman Center (2015): *Creating Affordable Housing Out of Thin Air: The Economics of Mandatory Inclusionary Zoning in New York City*. New York City: NYU Furman Center. http://furmancenter.org/files/NYUFurmanCenter_CreatingAffHousing_March2015.pdf (letzter Zugriff am 09.03.17).
- Rosenzweig, Roy / Blackmar, Elizabeth (1998): *The Park and the People: A History of Central Park*. Ithaca (New York)/London: Cornell University Press.
- Velsey, Kim/Jill Colvin (2014): *De Blasio Unveils ‚Most Ambitious‘ Affordable Housing Plan in Nation*. In: *Observer*, 5.5.2014, <http://observer.com/2014/05/de-blasio-unveils-most-ambitious-affordable-housing-plan/> (letzter Zugriff am 10.03.17).

