

**Herausgegeben von
Ulrich Conrads und Peter Neitzke**

**Beirat:
Gerd Albers
Hansmartin Bruckmann
Lucius Burckhardt
Gerhard Fehl
Thomas Sieverts**

Gerd Albers

**Zur Entwicklung
der Stadtplanung
in Europa**

**Begegnungen
Einflüsse
Verflechtungen**



Der Umschlag zeigt auf der Vorderseite einen Ausschnitt aus der Zeilenbebauung des Wohngebiets Frankfurt-Westhausen von Ernst May (1929–1931), auf der Rückseite eine Großstadtstudie für den XXI. Wiener Bezirk von Otto Wagner (1911).

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Albers, Gerd:

Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa : Begegnungen,
Einflüsse, Verflechtungen / Gerd Albers. – Braunschweig; Wiesbaden:
Vieweg, 1997

(Bauwelt-Fundamente; 117)

ISBN 3-528-06117-0

Alle Rechte vorbehalten

© Friedr. Vieweg & Sohn Verlagsgesellschaft mbH, Braunschweig/Wiesbaden, 1997

Der Verlag Vieweg ist ein Unternehmen der Bertelsmann Fachinformation GmbH.

Umschlagentwurf: Helmut Lortz

Satz: ITS Text und Satz GmbH, Herford

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Lengericher Handelsdruckerei, Lengerich

Gedruckt auf säurefreiem Papier

Printed in Germany

ISBN 3-528-06117-0

ISSN 0522-5094

Inhalt

Vorwort	9
Einführung	
Ziel und Rahmen der Untersuchung.....	13
Zur inhaltlichen Gliederung	13
Zum Stand der Forschung	17
Zur Ausgangssituation im Europa des frühen 19. Jahrhunderts ...	19
1. Kapitel:	
Stadtplanung in europäischen Ländern.....	25
Vorbemerkung	25
Belgien.....	26
Dänemark	30
Deutschland	34
Finnland	44
Frankreich	47
Griechenland.....	56
Großbritannien.....	58
Italien	67
Niederlande.....	74
Norwegen	80
Österreich	83
Portugal.....	89
Schweden	91
Schweiz	98
Spanien	103

2. Kapitel:	
Internationale Verflechtungen	115
Vorbemerkung	115
Von der Jahrhundertmitte bis 1900.....	119
<i>Fachliteratur</i>	119
<i>Internationale Kontakte</i>	129
<i>Gemeinsamkeiten und Unterschiede</i>	131
Von 1900 bis 1918	136
<i>Fachliteratur</i>	136
<i>Internationale Kontakte</i>	153
<i>Gemeinsamkeiten und Unterschiede</i>	164
Von 1919 bis 1945	171
<i>Fachliteratur</i>	171
<i>Internationale Kontakte</i>	187
<i>Gemeinsamkeiten und Unterschiede</i>	198
Nach 1945	205
<i>Fachliteratur</i>	205
<i>Internationale Kontakte</i>	212
<i>Gemeinsamkeiten und Unterschiede</i>	217
3. Kapitel:	
Entwicklung von Einzelaspekten	229
Vorbemerkung	229
Selbstverständnis und gesellschaftliche Einordnung der Stadtplanung	231
Zur Entwicklung des Stadtplanungsrechts	244
<i>Zur Planungskompetenz</i>	252
<i>Plantypen</i>	254
<i>Entschädigungsrecht</i>	257
Zum beruflichen Profil des Stadtplaners.....	261
Ausbildung für die Stadtplanung.....	269
Zum Theorieverständnis in der Stadtplanung	276

Stadtstrukturplanung: Grundsätze und Modelle.....	285
<i>Modelle für die Form der Bauflächen.....</i>	285
<i>Modellvorstellungen zur Stadtgliederung.....</i>	290
<i>Modellvorstellungen zur Nutzungsverteilung.....</i>	295
Stadtgestaltung: Grundsätze und Modelle.....	300
Stadterneuerung und Stadtumbau	314
Zusammenfassung	329
Anhang	337
Übersetzung der fremdsprachlichen Zitate	338
Zeittafel zur Planungsgesetzgebung	346
Zeittafel zur Planungsliteratur	348
Bibliographie.....	356
Personenverzeichnis	379
Stichwortverzeichnis.....	385
Ortsverzeichnis	389
Bildquellen	393

Vorwort

Mit dem Zusammenwachsen der europäischen Länder zu einer politischen Gemeinschaft gewinnen auch auf dem Gebiet der räumlichen Entwicklung wechselseitige Abstimmung und Zusammenarbeit zunehmend an Bedeutung. Schon heute gibt es zahlreiche Beispiele grenzüberschreitenden Zusammenwirkens vor allem auf der Ebene der Regionalplanung. Mit ihm ist zwangsläufig die Begegnung unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungssysteme wie auch verschiedenartiger Planungstraditionen und Fachsprachen verbunden. Häufig sind es gerade solche Unterschiede der Fachtraditionen und „Planungskulturen“, die mehr als andere Hemmnisse einer Verständigung zwischen Fachleuten verschiedener Nationalität im Wege stehen. Sie können auch bei sachlich gleichartigen Aufgaben zu unterschiedlichen Vorgehensweisen und Ergebnissen führen, ja auch einem scheinbar einwandfrei übersetzten Fachbegriff abweichende Inhalte und Konnotationen verleihen.

Die vorliegende Untersuchung soll dem Verständnis für solche Unterschiede wie auch für die europäischen Gemeinsamkeiten dienen. Sie geht der Entwicklung der städtebaulichen Ideen, der Rechtsgrundlagen für deren Umsetzung in die Praxis und der allmählichen Ausformung eines der Stadtplanung zugewandten Berufsstandes in Europa nach und konzentriert sich dabei auf die fachlichen Kontakte und Wechselbeziehungen zwischen Deutschland und den Ländern des nördlichen, westlichen und südlichen Europa. Darüber hinaus wurden auch die Querverbindungen zwischen diesen Ländern einbezogen, doch konnten sie – auch wegen der Schwierigkeiten der Quellenerschließung – nicht mit gleicher Ausführlichkeit behandelt werden.

Die Beschränkung auf den genannten Teil Europas ist pragmatischer Natur und in erster Linie dadurch bedingt, daß der Autor nicht über Kenntnisse der slawischen Sprachen verfügt. Eine ergänzende Untersuchung hinsichtlich der Beziehungen zum östlichen Europa liegt in der – gleich dieser von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten – Arbeit von H.J. Kadatz „Beiträge zu mittel- und osteuropäischen Planungsideen des Städtebaues“ vor.

Allerdings stand und steht gerade die Stadtplanung im westlichen Europa zumindest literarisch in engem Kontakt mit der nordamerikanischen, und deshalb

durften auch solche Wechselwirkungen nicht ganz außer Betracht bleiben. Sie wurden jedoch nur gleichsam punktuell behandelt, ohne daß auf die größeren Zusammenhänge der städtebaulichen Entwicklung in Nordamerika selbst eingegangen werden konnte.

Zweifelloos hätte die Breite des Themas eine ausführlichere und differenziertere Behandlung vieler Teilaspekte gerechtfertigt, und tatsächlich war der Verfasser immer wieder versucht, manchen Beziehungen und Zusammenhängen genauer nachzugehen, weitere Literatur anzuführen und mehr Beispiele ausgeführter Planungen zu erwähnen. Indessen ging es ihm im Rahmen dieser Veröffentlichung nicht so sehr um die wissenschaftliche Vertiefung von Einzelfragen als vielmehr um die Vermittlung eines Überblicks, der kurz genug sein sollte, um in unserer eiligen Zeit noch gelesen zu werden – und doch vielseitig genug, um vielleicht das Interesse von Lesern und Leserinnen zur weiteren Beschäftigung mit diesem Themenfeld anzuregen.

Der Verfasser dankt an dieser Stelle den zahlreichen in- und ausländischen Kollegen, die ihn in seiner Arbeit durch Hinweise und Kritik unterstützt und insbesondere die Länderberichte des ersten Kapitels auf ihre Ausgewogenheit hin geprüft haben; sie sind in der Vorbemerkung zu diesem Kapitel genannt. Sein besonderer Dank gilt seinem Mitarbeiter Hans-Jürgen Deisler für die Sichtung und Zusammenstellung des Materials über die Entwicklung in den einzelnen Ländern, seinem Kollegen Gerhard Fehl für die kritische Durchsicht des zweiten Kapitels und vor allem der Deutschen Forschungsgemeinschaft für eine zweijährige finanzielle Förderung des Vorhabens.

Einführung

Ziel und Rahmen der Untersuchung

Zur inhaltlichen Gliederung

Stadtplanung ist heute ein gängiger Begriff, ebenso wie sein englisches Äquivalent town planning – oder nach amerikanischem Sprachgebrauch city planning – und sein französisches Gegenstück urbanisme. Aber sie alle sind erst zu Beginn unseres Jahrhunderts geprägt worden – zwischen den Jahren 1905 und 1910. Dies deutet auf Parallelen in der Art und Weise hin, wie sich die großen Industrienationen mit der Entwicklung ihrer Städte auseinandersetzten. Auf diese Auseinandersetzung und die dabei sichtbar werdenden Wechselbeziehungen zwischen den Ländern richtet sich die vorliegende Untersuchung.

Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt die Entwicklung der Stadtplanung in Europa, so stößt man auf eine eigentümliche Mischung von Ähnlichkeiten und Unterschieden. Das scheint zunächst leicht zu erklären: Die Ähnlichkeiten erwachsen daraus, daß sich die europäischen Länder mit den Auswirkungen der Industrialisierung vergleichbaren Problemen gegenübersehen, die Unterschiede aus den verschiedenartigen Voraussetzungen, die durch die jeweiligen politischen, rechtlichen und administrativen Gegebenheiten, aber auch durch unterschiedliche soziale und wirtschaftliche Verhältnisse bedingt waren.

Schon früh jedoch wurden über die Ländergrenzen hinweg fachliche Beziehungen geknüpft und Erfahrungen ausgetauscht. Internationale Kongresse, Fachliteratur – teils in Übersetzungen –, internationale Wettbewerbe und Studienreisen boten Möglichkeiten zur Information über das Geschehen in anderen Ländern, und in vielen Fällen lassen sich daraus erwachsene Einflüsse erkennen. Bei der Verfolgung dieses Themas stellte sich bald heraus, daß die Darstellung internationaler Verbindungen erst vor dem Hintergrund des Geschehens in den einzelnen Ländern scharfe Konturen gewinnt und daß auch die Untersuchung bestimmter Einzelaspekte zur Erhellung grenzüberschreitender Zusammenhänge beitragen kann. So ergab sich eine Dreigliederung:

– In einem ersten Kapitel wird die Entwicklung der Stadtplanung in jedem der in die Studie einbezogenen Länder in knapper Form resümiert. Dabei

- werden die jeweils erkennbaren Wirkungen auf andere Länder ebenso wie wichtige fachliche Einflüsse aus dem Ausland in großen Zügen skizziert.
- Ein zweites Kapitel stellt diese Wechselwirkungen und ihre zeitliche Abfolge in den Vordergrund. Für vier größere Zeitabschnitte – deren Zäsuren die Jahrhundertwende und die beiden Weltkriege darstellen – wird jeweils zunächst die städtebauliche Literatur umrissen und insbesondere auf die Übersetzungen in fremde Sprachen und auf die Fälle eingegangen, in denen ausländische Erfahrungen und Entwicklungen vermittelt wurden. Dem folgt eine Darstellung der unmittelbaren internationalen Kontakte durch Kongresse, Ausstellungen, Studienreisen, Wettbewerbe und die Bildung internationaler Vereinigungen. Den Abschluß bildet jeweils eine kurze Charakterisierung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten, welche die nationalen Entwicklungen innerhalb des jeweiligen Zeitraumes aufweisen.
 - In einem dritten Kapitel schließlich wird dargestellt, in welcher Weise sich bestimmte Sachgebiete und Teilaspekte der Stadtplanung über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg entwickelt und welche Rolle dabei die Beiträge der verschiedenen Länder gespielt haben. Hierzu gehören die Herausbildung der Stadtplanung mit den Definitionen ihres Wirkungsfeldes und ihrer gesellschaftlichen und rechtlich-administrativen Einordnung, ferner die berufsständische Entwicklung und die fachliche Ausbildung sowie schließlich die theoretischen Grundlagen und die inhaltlichen Konzepte für die Steuerung der Entwicklung.

Es kann nicht ausbleiben, daß dabei Wiederholungen auftreten; wichtige Entwicklungen in einem der zuletzt genannten Themenbereiche können sowohl das Geschehen in ihrem Ursprungslande beeinflussen als auch international ausstrahlen; sie werden in diesem Falle in allen drei Kapiteln auftauchen müssen. Dies wird um so eher in Kauf genommen, als die Arbeit auch als Nachschlagewerk zu Teilaspekten geeignet sein soll, ohne daß sie jeweils als Ganzes gelesen werden müßte. Auf solche Querbezüge wird in aller Regel verwiesen, insbesondere wenn der Sachverhalt an anderer Stelle ausführlicher behandelt wird.

Was den zeitlichen Rahmen angeht, so wurde eine Zweiteilung vorgenommen. Bei der Darstellung der Entwicklung in den einzelnen Ländern wie auch in der Erörterung der wichtigsten Einzelaspekte – also im ersten und im dritten Kapitel – wurde die Darstellung nach Möglichkeit bis in die neunziger Jahre hinein fortgeführt, um auch einen Überblick über die neueren Entwicklungen zu vermitteln. Dagegen ist das zweite Kapitel mit der Darstellung der Literatur und der Fachkontakte im wesentlichen auf die Zeit bis 1960 beschränkt, in der dieses Feld noch als einigermaßen überschaubar gelten kann. Seiner Aus-

weitung in den späteren Jahrzehnten nachzugehen, hätte den Rahmen dieser Untersuchung sprengen müssen.

Zwar konnten die wichtigsten Schriften aus den einzelnen Ländern im Original herangezogen werden, doch war es bei einem derartigen Vorhaben unerlässlich, auch in erheblichem Maße auf Sekundärliteratur zurückzugreifen. Ein Überblick über den Stand der Forschung wird im folgenden Abschnitt gegeben; die einbezogene Literatur ist im Anhang aufgeführt.

Zum Stand der Forschung

Das Feld der planungsgeschichtlichen Forschung hat sich in den letzten Jahrzehnten ungemein ausgeweitet. Konnte man etwa um 1960 die Schriften, die sich mit Stadtplanungsgeschichte – nicht nur mit Stadtgeschichte – auseinandersetzen, fast noch an den Fingern abzählen, so ist demgegenüber ihre Zahl heute kaum noch überschaubar. Eine von Sutcliffe 1981 veröffentlichte kommentierte Bibliographie enthält mehr als 1300 Titel, von denen allerdings manche das Thema der Stadtplanungsgeschichte nur streifen.

Die deutlichsten Indizien des wachsenden Interesses an diesem Thema liegen vielleicht darin, daß es eine eigene Zeitschrift zu tragen vermag – die in London herausgegebenen „Planning Perspectives“ – und daß es heute Planungshistoriker sui generis gibt, während es sich früher eher um Liebhabereien eines städtebaulich interessierten Historikers oder eines historisch interessierten Stadtplaners handelte.

Allerdings ist die große Mehrzahl dieser Untersuchungen teils auf einzelne Städte beschränkt, teils der Entwicklung in einem bestimmten Lande gewidmet, bei deren Darstellung gewiß hin und wieder ausländische Einflüsse ins Blickfeld kommen mögen. Eine weit geringere Zahl von Werken ist auf eine übernationale Gesamtdarstellung der Entwicklung gerichtet, dabei aber zumeist nach einzelnen Ländern gegliedert – so etwa Egli (1959–1967), Sica (1978–79) oder Mamoli/Trebbi (1988).

Demgegenüber sind Arbeiten, die sich mit den Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Ländern beschäftigen, bisher relativ selten. In erster Linie ist hier das Werk von Anthony Sutcliffe „Towards the Planned City“ (1981) zu nennen, das der Planungsgeschichte in Deutschland, Großbritannien, den USA und Frankreich etwa seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bis um 1920 äußerst gründlich nachgeht und dabei auch die fachlichen Beziehungen zwischen diesen vier Ländern behandelt. Bis in die Gegenwart hinein reicht dagegen eine vor allem der Ideengeschichte gewidmete Arbeit von Peter Hall „Cities of Tomorrow“

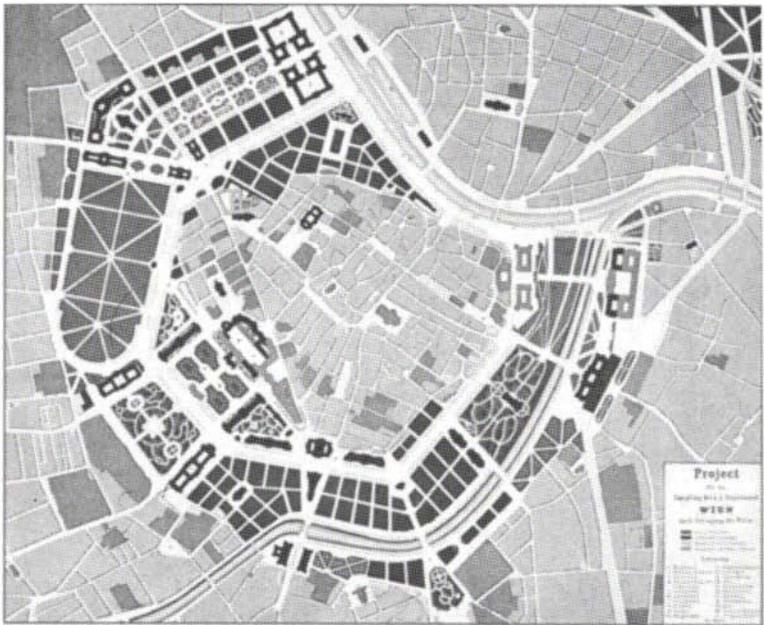
(1988), deren Begrenzung aber – nach seinem eigenen Zeugnis – im „Anglo-Americozentrismus“ liegt; deutsche, französische und schwedische Entwicklungen werden insoweit erörtert, wie sie die Auswirkungen bestimmter Planungsideen illustrieren können, aber ohne den Anspruch, sie in ihrer Eigenständigkeit zu erfassen.

In der deutschsprachigen Literatur sind vor allem die von Gerhard Fehl herausgegebenen Bände zur Planungsgeschichte zu nennen, die neben zahlreichen ausführlich belegten Fallstudien auch vielfach Ansätze zur vergleichenden Darstellung und zur Verfolgung von Einflüssen über die Grenzen hinweg bieten. Zudem gibt es einige Einzelstudien zu bilateralen Beziehungen wie die von Hartmut Frank geleiteten Untersuchungen über die deutsch-französischen Wechselwirkungen in der Planung im Elsass und in Lothringen unter deutscher Herrschaft (1940–44) und in der französischen Besatzungszone Deutschlands (1945–49).

Wertvolle Hinweise erbringen ferner Arbeiten, die sich mit dem Werk einzelner Persönlichkeiten – „Pioniere“ der Stadtplanung (Cherry 1981) – auseinandersetzen und dabei ihrem internationalen Einfluß nachgehen: etwa dem Camillo Sittes (Collins 1965) oder Raymond Unwins (Miller 1992). Kataloge oder Schriften zu internationalen Ausstellungen (Hegemann 1912 und 1925) oder Untersuchungen über deren Ausstrahlung (Meller 1995) tragen gleichfalls zur Vollständigkeit des Bildes bei.

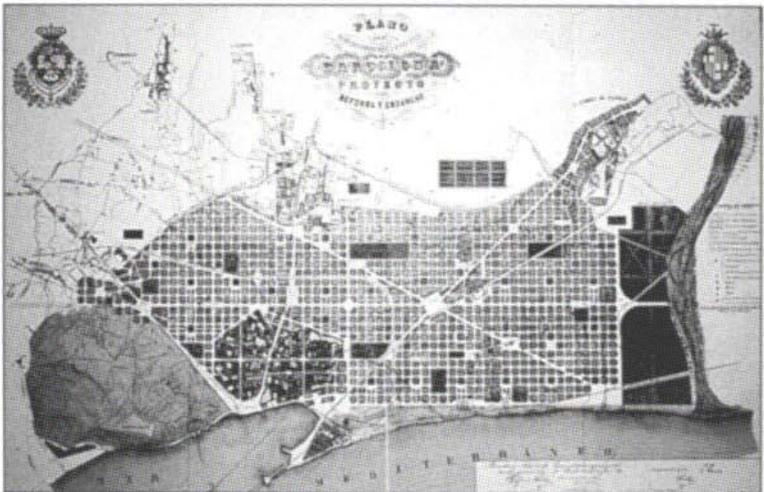
Zur Ausgangssituation im Europa des frühen 19. Jahrhunderts

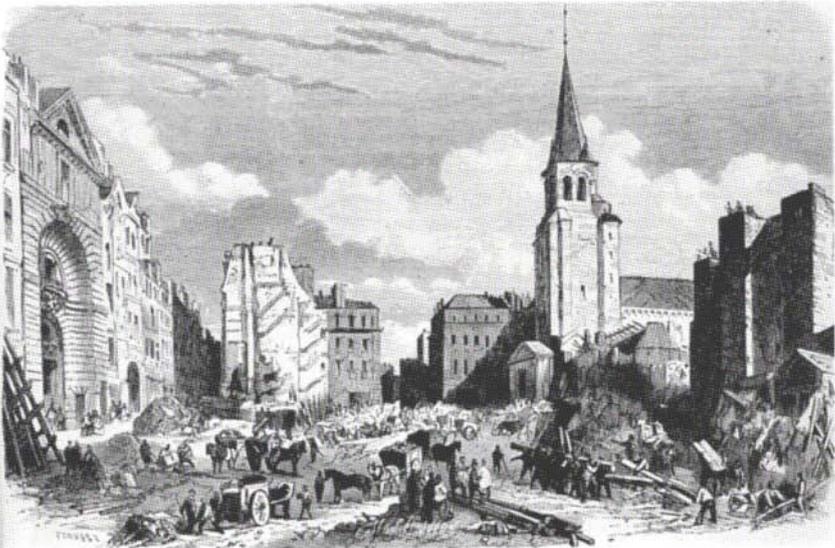
Wie angedeutet, führte die industrielle Entwicklung in den davon betroffenen Ländern jeweils zu ähnlichen Erscheinungen: Die Städte, bisher in erster Linie Standorte von Handel, Handwerk und allenfalls von Manufakturen, manchmal auch Verwaltungszentren eines mehr oder minder ausgedehnten Umlandes, wandelten ihre Struktur und ihr Erscheinungsbild. Die Bevölkerung wuchs schnell, überwiegend durch Zuwanderung aus ländlichen Gebieten. Dies erhöhte die – meist ohnehin beträchtliche – Belegungsdichte vorhandenen Wohnraums und zwang zur Ausdehnung der Bebauung. Zugleich veränderte sich mit dem Eindringen der Fabrik in die Stadt nicht nur die Sozialstruktur, sondern auch der bauliche Maßstab. Schinkel notierte 1826, „die ungeheuren Baumassen in Manchester, bloß von einem Werkmeister ohne alle Architektur und nur für das nackteste Bedürfnis allein aus rotem Backstein machen einen höchst unheimlichen Eindruck“, und merkte in einem Brief aus England an, unter den Fabriken gebe es „mehrere Gebäudeanlagen von der Größe des königlichen Schlosses zu



1 Die großen Projekte der Jahrhundertmitte: preisgekrönter Wettbewerbsentwurf für die Wiener Ringstraße (1858, van der Nüll und Siccardsburg)

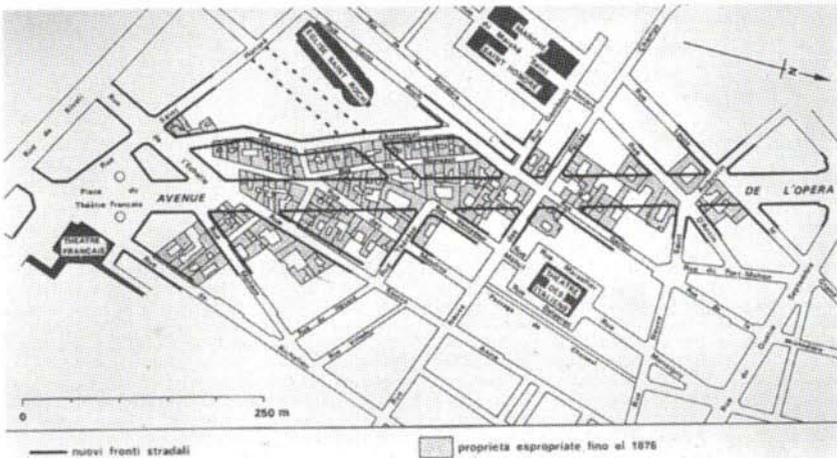
2 Die großen Projekte der Jahrhundertmitte: Staderweiterungsplan für Barcelona von Ildefonso Cerdá (1859)

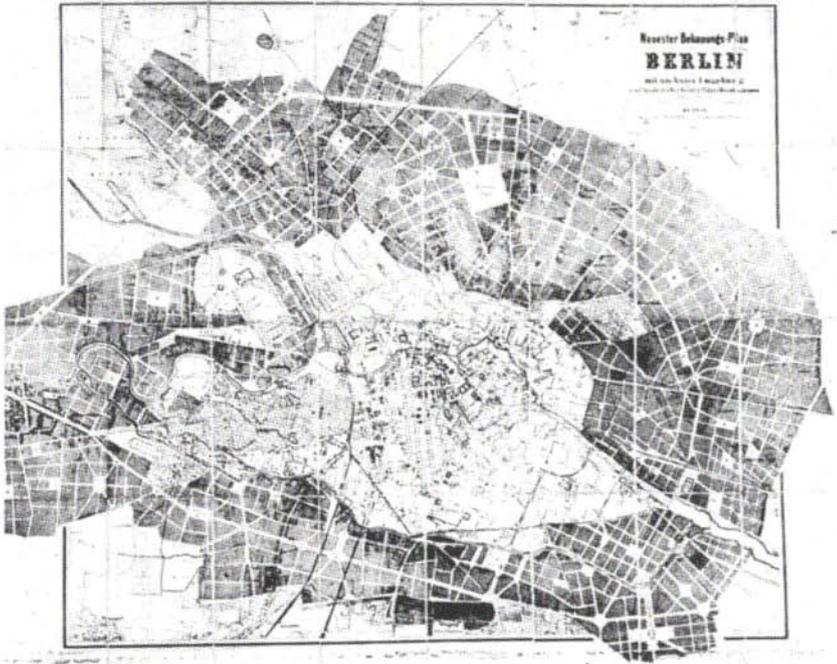




3 Die großen Projekte der Jahrhundertmitte: die Boulevards in Paris: Abbrucharbeiten für den Bau (1868)

4 Lageplan zum Durchbruch der Avenue de l'Opéra in Paris (1876), schraffiert die hierzu enteigneten Grundstücke





5 Fluchtlinienplan für Berlin und Umgebung von James Hobrecht (1858–1862), bemessen auf ein Vielfaches der damaligen Einwohnerzahl

Berlin“ und „ringsum ragen Tausende von rauchenden Obelisken der Dampfmaschinen empor, deren Höhe [...] allen Eindruck der Kirchthürme zerstört.“ (Wolzogen 1863, 167)

Für England wie für Frankreich hatten die napoleonischen Kriege einen kräftigen Entwicklungsschub gebracht. In beiden Ländern wuchsen insbesondere die Hauptstädte in neue Dimensionen hinein, wobei London mehr durch seine flächenhafte Ausdehnung, Paris stärker durch die bauliche Verdichtung innerhalb des Stadtgebietes gekennzeichnet war. Diese Entwicklung spiegelt sich in höchst anschaulichen literarischen und bildlichen Zeugnissen wie in Schinkels Brief aus London von 1826: „Die Ausdehnung der Stadt nimmt nie ein Ende; will man drei Besuche machen, so kostet dies einen vollen Tag, denn schon in der Stadt wird jede Distanz nach Meilen berechnet, wenn man fahren will ...“ (Wolzogen 1863, 153). Die bekannten Zeichnungen von Gustave Doré vervollständigen das Bild des Außergewöhnlichen, das die Großstadt jener Zeit bot; für Paris sei nur an die literarischen Darstellungen von Balzac und Zola erinnert.

Paris wurde auch zum Schauplatz der ersten umfassenden städtebaulichen Umgestaltung nach der Mitte des 19. Jahrhunderts: der chirurgischen Eingriffe des Präfekten Haussmann in den Stadtkörper, um großzügige Boulevards für Verkehr, Repräsentation und militärische Kontrolle zu schaffen.

1857 fand der internationale „Concurs“ für die Wiener Ringstraße statt, die später zum Rückgrat einer repräsentativen Zone großzügiger Baugruppen und Freiräume zwischen dem Stadtkern und den Vorstädten wurde. Für diesen Wettbewerb – den ersten seiner Art – waren übrigens die österreichischen Botschafter in Paris, London und vier Staaten des Deutschen Bundes angewiesen worden, Erkundigungen über vergleichbare Projekte einzuziehen (Mollik u.a. 1980, 115). In die gleiche Zeit fiel die Erweiterungsplanung für Barcelona von Ildefonso Cerdá, durch die die künftige räumliche Entwicklung der Stadt über viele Quadratkilometer mit einem strengen Rastersystem festgeschrieben wurde. Die Absicht Cerdás, mit dieser Großzügigkeit eine weiträumige, lockere Bebauung zu sichern, fiel allerdings bald der intensiven Grundstücksausbeutung zum Opfer. Fast gleichzeitig mit Cerdá erarbeitete auch der junge Bauingenieur James Hobrecht einen großen Stadterweiterungsplan – den vom Berliner Polizeipräsidenten in Auftrag gegebenen „Bebauungsplan“ –, der als negatives Beispiel in die deutsche Stadtbaugeschichte eingegangen ist: „Die Polizei verordnet Mietskasernen für vier Millionen Berliner“ (Hegemann 1930/1963, 207).

Diese Beispiele zeigen auf besonders spektakuläre Weise die Auswirkungen der Industrialisierung auf einige Metropolen, aber in einer Fülle weiterer Städte vollzogen sich nicht minder tiefgreifende Veränderungen. Es galt ganz allgemein,

das als unausweichlich hingenommene – wenn auch von der Kulturkritik häufig beklagte – Wachstum der Städte an Bevölkerung und Fläche in geordnete Bahnen zu lenken und den neuen Tendenzen der räumlichen Trennung von Wohn- und Arbeitsstätten technisch und organisatorisch Rechnung zu tragen. Aber diese Aufgaben stellten sich nicht in allen Ländern Europas zu gleicher Zeit – und sie trafen jeweils auf unterschiedliche Rechts- und Verwaltungsstrukturen, verschiedenartige Lebensformen und Traditionen. So sollen im folgenden Kapitel zunächst in geraffter Form die wichtigsten Entwicklungsschritte der Planung in den einzelnen Ländern dargestellt werden, ehe in den weiteren Kapiteln auf die Wechselbeziehungen zwischen diesen Ländern und auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Entwicklung eingegangen wird.

1. Kapitel

Stadtplanung in europäischen Ländern

Vorbemerkung

Die nachstehenden knappen Beschreibungen der Planungsgeschichte in fünfzehn europäischen Ländern können nicht den Anspruch einer umfassenden und allen Einzelheiten gerecht werdenden Darstellung erheben; dies hätte einen weit höheren Aufwand an detaillierten Untersuchungen erfordert, als er dem Zuschnitt der vorliegenden Arbeit entsprach.

Andererseits erschien es unerlässlich, die Entwicklung in den verschiedenen Ländern wenigstens kurz zu charakterisieren, um damit den Hintergrund jener internationalen Kontakte und Begegnungen zu verdeutlichen, deren Darstellung im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht. Allerdings ergab sich daraus der Zwang, die Länderberichte gleichsam holzschnittartig zu vereinfachen gegenüber den vielen, meist bücherfüllenden geschichtlichen Darstellungen der Entwicklung in den einzelnen Ländern, die das Ausgangsmaterial für die vorliegende Zusammenfassung lieferten. In ihr werden die Hauptereignisse der stadtplanerischen Entwicklung auch in ihren rechtlichen Aspekten chronologisch dargestellt, während verschiedene Einzelthemen – wie etwa das der Fachliteratur im zweiten oder das der Ausbildung im dritten Kapitel – an anderer Stelle ausführlicher erörtert werden.

Auch wenn eine Ausgewogenheit zwischen den Länderberichten angestrebt wurde, ergaben sich doch aus der Sache heraus gewisse Differenzierungen in der Ausführlichkeit und in den Schwerpunkten der Darstellung. Während im zweiten Kapitel die Erörterung der Fachliteratur und der internationalen Kontakte mit den frühen sechziger Jahren endet, wird bei den einzelnen Länderberichten – wie auch in der Interpretation der sachlichen Teilaspekte im dritten Kapitel – der Versuch gemacht, die Betrachtung der Entwicklung bis in die jüngste Vergangenheit fortzuführen. Denn gerade in den letzten Jahrzehnten zeigten sich sehr ausgeprägte Ähnlichkeiten zwischen den verschiedenen Ländern hinsichtlich der Veränderungstendenzen auf städtebaulichem Gebiet; sie zumindest zu skizzieren, schien zur Abrundung der Darstellung geboten. Die Gefahr, daß der

geringe zeitliche Abstand die Perspektive verzerren könnte, mußte dabei in Kauf genommen werden.

Allerdings hätte der Verfasser dieses Wagnis nicht unternommen, hätte er nicht auf kollegiale Unterstützung in den meisten der beschriebenen Länder rechnen dürfen. Sein besonderer Dank gilt deshalb Frau Professor Donatella Calabi (Venedig) und den Kollegen Athanasios Aravantinos (Athen), Koos Bosma (Rotterdam), Jean-Louis Cohen (Paris), Manuel da Costa Lobo (Lissabon), Victor Lopez Cotelo (Madrid), Thomas Hall (Stockholm), Finn Kjaersdam (Kopenhagen), Michael Koch (Zürich), Erik Lorange (Østerås), Anthony Sutcliffe (Sheffield), Didier Vancutsem (Brüssel/München) und Rudolf Wurzer (Wien). Sie alle haben sich der Mühe unterzogen, die ihr Land betreffenden Berichte kritisch durchzusehen und durch Ergänzungs- und Korrekturvorschläge zu deren Ausgewogenheit beizutragen. Gleichwohl liegt natürlich die Verantwortung für die jeweils gewählten Formulierungen beim Verfasser.

Wie eingangs erwähnt, mußte auf die Einbeziehung der slawischen und anderer Länder des östlichen Mitteleuropa verzichtet werden; unerörtert blieben auch die Entwicklungen in Irland sowie in Luxemburg und in anderen europäischen Kleinstaaten, zumal sie sich kaum auf andere Länder ausgewirkt haben.

Belgien

Die räumliche Entwicklung der belgischen Städte im 19. Jahrhundert gründete sich auf das Kommunalgesetz von 1838, das den Gemeinden das Recht der Baulinienfestsetzung für neue Straßen und für die Verbreiterung bestehender Straßen verlieh und den Erlaß von baupolizeilichen Bestimmungen regelte. Ihre Vorschriften durften sich auf Anforderungen der öffentlichen Sicherheit, der Hygiene und der Ästhetik gründen. Das Baulinienrecht wurde vorwiegend für die Sanierung der Innenstädte angewendet; in Erweiterungsgebieten beschränkte man sich auf die Festsetzung der Hauptstraßen, während die Erschließung im übrigen privaten Bauunternehmern überlassen blieb. Es gab unterschiedliche Bauordnungsvorschriften für die inneren Stadtbereiche und die Vorstädte.

Die Umbaumaßnahmen in den Kernstädten wurden durch ein Zonenenteignungsgesetz erleichtert, das es erlaubte, von öffentlichen Maßnahmen betroffene Grundstücke zur Gänze zu erwerben, und damit sowohl in der städtebaulichen Ordnung als auch in der Gestaltung weitere Möglichkeiten eröffnete als die Enteignungsgesetze der meisten anderen Länder, die nur den Erwerb der unmittelbar in den öffentlichen Raum fallenden Flächen sicherten. In der ursprünglichen Fassung von 1858 – angelehnt an für Paris erlassene Vorschriften –

war das Gesetz nur auf sanierungsbedürftige Stadtviertel anwendbar; 1867 wurde es auf weitere öffentliche Aufgaben, so auch auf die Anlegung neuer Stadtteile, ausgedehnt (Heiligenthal 1930, 28f).

Damit war eine bodenrechtliche Handhabe geschaffen, die erhebliche Eingriffsmöglichkeiten bot und um die Belgien von Fachleuten in anderen Ländern beneidet wurde; in Deutschland hat insbesondere Stübben (1890, 284f) auf die Bedeutung dieser Regelung hingewiesen und sie in einer späteren Ausgabe seines Buches (1924, 688) auch im Wortlaut zitiert.

Tatsächlich hat das Gesetz den belgischen Städtebau insgesamt wenig beeinflußt; die Enteignung aller städtebaulich interessanten Flächen zum Marktwert hätte die Finanzkraft der Gemeinden in aller Regel überfordert, so daß diese meist eine gütliche Einigung mit den Grundeigentümern vorzogen.

Eine spektakuläre Ausnahme stellt Brüssel dar, wo in den sechziger und siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts unter Oberbürgermeister Anspach umfangreiche Umgestaltungen nach dem Vorbild von Paris eingeleitet wurden. Diese Veränderungen führten sehr bald zu heftiger Kritik an den dadurch bedingten Verlusten an historischer Qualität, so daß die Wahl von Charles Buls als Oberbürgermeister 1881 als Absage an diese Umbaupolitik gewertet werden konnte (Smets 1995, 75). Buls führte zwar die Umgestaltung Brüssels fort, aber mit weit mehr Rücksichtnahme auf den historischen Bestand. In einigen Fällen wurde auch eine historische Situation mehr oder minder genau wiederhergestellt. Insbesondere die „erhaltende Erneuerung“ der Grand’Place trug Buls die Anerkennung der Fachwelt ein.

Während bei den vorherigen Stadtumbauten die Sanierung eher Vorwand für eine Politik repräsentativer Stadtverschönerung war, ging es Buls tatsächlich um öffentliche Gesundheitspflege: „Statt der perfiden und blumigen Worte über die Notwendigkeit der Stadterneuerung, derer sich die lokalen Eliten gegen Ende des 19. Jahrhunderts bedienten, um das von ihnen angestrebte Bild der Großartigkeit durchzusetzen, war hier Raum für einen beharrlichen und biedereren Pragmatismus.“ (Smets 1995, 79) Buls stand im Austausch mit Stübben, dessen Chicagoer Vortrag von 1893 er ins Französische übersetzte (1895); seine in Buchform veröffentlichten Thesen über die „Ästhetik der Städte“ (1893; 1898 deutsch; vgl. S. 126) stehen Sittes Gedanken nahe, insbesondere hinsichtlich der Bedeutung historischer Bauten für das Lebensgefühl und das Kontinuitätsbewußtsein der Bewohner: „Die Steine sprechen zum Geist.“ Smets weist auch auf den Einfluß des Stadtgenieurs Charles van Mierlo hin, der auf langfristige Visionen als Grundlage der Stadtentwicklung drängte. So war Buls überzeugt, man müsse „eine Gesamtidée von den notwendigen Veränderungen [...] haben,

so daß sich, sobald ein Teilprojekt ansteht, überprüfen läßt, ob dieses nicht andere zukünftige Aufgaben konterkarieren könne.“ (Smets 1995, 83)

Demgemäß betonte Buls auch die Notwendigkeit, den Gesamttraum der Agglomeration ins Auge zu fassen, um die Rolle der Teilräume richtig einschätzen zu können: „So wurde der Grundstein für die Realisierung eines umfassenderen Projektes gelegt: Die Idee einer in Quartiere unterteilten, um die ‚heilige Insel‘ der Altstadt gescharten Agglomeration, in der jedem Quartier nach den Potentialen seiner städtischen Form und seiner Lage eine bestimmte Funktion zugeordnet wurde.“ (Smets 1995, 95)

Ein Schritt von großer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung in Belgien war das Gesetz über Arbeiterwohnungen (Loi relative aux Habitations Ouvrières) von 1889, das die Finanzierung von Arbeiterwohnungen über die „Caisse Générale d’Epargne et de Retraite“ regelte. Sein Grundgedanke war es, diese Wohnungen als Familienhäuser weitestgehend auf dem Lande und nicht in den Städten entstehen zu lassen – aus finanziellen wie aus sozialpolitischen Gründen. Diese Politik wurde erleichtert durch die dezentrale Industriestruktur und das dichte Netz von Eisenbahnen, für das stark verbilligte Arbeitertarife galten. In der Praxis hatte das Gesetz damit einen anti-urbanen Charakter; Buls nannte es „ein katholisches Gesetz für die Landgemeinden“ (de Meulder 1995, 57). Hier hat jene für Belgien kennzeichnende weitläufige Bebauungsweise ihren Ursprung, die dem kritischen Betrachter als „Zersiedlung“ erscheint.

1898 fand in Brüssel der erste „Congrès de l’art public“ statt, der zwei Nachfolger – 1900 in Paris und 1905 in Lüttich – hatte; daß diese Kongresse nicht fortgesetzt wurden, hing offenbar mit dem mangelnden Interesse der Franzosen zusammen, die hier ein in erster Linie belgisches Anliegen sahen (vgl. S. 153). Es ist sicher kein Zufall, daß wiederum in Belgien 1913 der erste internationale Kongreß für „Städtebau und städtisches Leben“ mit hochgesteckten Zielen abgehalten wurde (vgl. S. 159). In diesem Lande, das sich für den Fall einer Auseinandersetzung zwischen den Großmächten besonders gefährdet sah, fanden alle Bemühungen um Frieden und Konsens starken Widerhall – aber sie blieben vergebens, wie sich kurz darauf zeigen sollte.

Die Kriegszerstörungen in Belgien veranlaßten die in Le Havre tagende Exilregierung 1915 zum Erlaß eines Städtebaugesetzes, das weitgehende Einflußmöglichkeiten des Staates und bessere Steuerungsinstrumente für die Gemeinden statuierte. Maßgebend bei dessen Ausarbeitung war Raphael Verwilghen, der auch späterhin eine Schlüsselperson der belgischen Stadtplanung blieb und zugleich internationale Kontakte pflegte; so vertrat er Belgien im Rat des „Internationalen Verbandes für Gartenstädte und Städtebau“.

Allerdings blieben die 1915 erlassenen Vorschriften nicht nur bis zum Kriegsende praktisch ohne Einfluß; sie wurden auch später nicht in der Form angewandt, wie es Verwilghen beabsichtigt hatte, nämlich als Werkzeug gemeindlicher Entwicklungsinitiativen, sondern allenfalls als Steuerungshandhabung für private Bauaktivitäten (Smets 1987, 12). Der belgische Landschaftsarchitekt van der Swaelmen veröffentlichte 1916 seine „Préliminaires de l'art civique“, die inhaltlich an Unwin und Berlage orientiert waren (v.d. Woud 1983, 40).

1919 wurde eine „Société des Urbanistes Belges“ begründet und 1923 im Sinne der modernen Architekturrichtung erweitert zur „Société Belge des Urbanistes et Architectes Modernes“, die allerdings wenig praktischen Einfluß auf Städte- und Wohnungsbau hatte. Am bekanntesten wurde die Wohnanlage „La Cité moderne“ von Bourgeois und van der Swaelmen; der daraus erwachsene Ruf von Bourgeois führte zu der Einladung, an der Weißenhofsiedlung mitzuwirken, und zu seinem stellvertretenden Vorsitz bei den CIAM (v.d. Woud 1983, 42). 1933 fand ein internationaler Wettbewerb für die Stadterweiterung von Antwerpen statt, bei dem Le Corbusier zusammen mit dem belgischen Architekten Hoste ein typisches „ville-radieuse“-Projekt vorlegte. Die Wettbewerbsergebnisse flossen jedoch nicht in die tatsächliche Entwicklung ein, die kein zusammenhängendes Konzept erkennen ließ (Anselin 1984, 65).

In der Gesetzgebung gab es keine Anstöße, die den neuen Einsichten und Auffassungen Rechnung getragen hätten. Allerdings rief die Regierung 1936 eine Beratungskommission für städtebauliche Fragen ins Leben, deren Wirken aber bis zum Kriegsausbruch nicht zu einem konkreten Ergebnis führte.

Im September 1940 – also unter deutscher Besatzung – wurde eine Verordnung über Bauleitpläne und Bauaufsicht erlassen, die 1946 als Rechtsgrundlage bestätigt wurde. Auch die zwischen 1940 und 1944 tätige vorläufige Städtebauverwaltung wurde 1945 zum Bestandteil des Ministeriums für öffentliche Arbeiten (Wastiels 1969, 27). Auf Veranlassung des 1946 geschaffenen „Conseil Supérieur de l'Urbanisme“ wurde ab 1948 ein „Survey National“ aufgestellt. Gleichzeitig leitete man Vorstudien über die Stadttagglomerationen ein – zunächst für Brüssel und Lüttich, später auch für weitere Städte als erste Ansätze zu einer Stadtregionsplanung. 1958 wurde eine vorläufige Einteilung in Regionen vorgenommen; 1959 wurden „Entwicklungsregionen“ gesetzlich festgelegt.

Ein 1962 erlassenes Planungsgesetz bestätigte im wesentlichen die 1946 getroffenen Regelungen; 1970 wurde es nach inzwischen gewonnenen Erfahrungen novelliert. Danach gibt es auf Gemeindeebene eine zweistufige Planung: den übergeordneten „Plan Général d'Aménagement / Algemeen Plan van Aanleg“ für das ganze Gemeindegebiet und den „Plan Particulier d'Aménagement / Bijzonder Plan van Aanleg“ als verbindlichen Plan für Teilbereiche – analog

also zum deutschen System. Allerdings war die Bereitschaft der Gemeinden, solche Pläne aufzustellen und rechtsgültig zu machen, nicht allzu ausgeprägt: 1967 besaßen von über 2500 Gemeinden nur 229 einen genehmigten Gesamtplan und etwa 600 einen oder mehrere Detailpläne (Wastiels 1967, 28). Diese geringe Aktivität der Gemeinden war offenbar der Grund dafür, daß die Regierung eine Gliederung des Landes in 48 Sektoren (Sub-Regionen) vornahm, für die sie durch Hochschulinstitute oder private Büros Rahmenpläne für die Flächennutzung aufstellen ließ (Plans de Secteurs / Gewestplans). Diese wurden dann vom Ministerium ausgearbeitet und rechtskräftig gemacht; ihre parzellenscharfen Darstellungen machten sie im Grunde zu einer „Ersatzvornahme“ für die ausbleibenden gemeindlichen Bauleitpläne. 1972 wurde durch Gesetz eine gewisse Vereinfachung dieser Pläne vorgenommen; nach wie vor sind sie jedoch ein starkes Instrument zur ohnehin ausgeprägten Zentralisierung der Planung. Diese ist auch nach der 1980 vorgenommenen Gliederung in drei Regionen (Brüssel, Flandern, Wallonien) erhalten geblieben, nur eben unter Verlagerung auf die Regionalbehörden. Zu erwähnen ist noch die Kategorie des Erschließungsplanes (plan de lotissement / verkavelingsplan), dem in der Regel eine private Initiative zugrunde liegt; er weist – ebenso wie die Regelungen für die Stadterneuerung – in den drei Regionen gewisse Unterschiede auf. 1995 wurde der „Plan Communal de Développement“ statuiert, ein Gemeindeentwicklungsplan, von dem eine Stärkung des wenig ausgeprägten konzeptionellen Planens erhofft wird.

Allerdings leidet die Planung nicht nur unter mangelnder Aktivität auf der kommunalen Ebene, sondern auch an Koordinationsschwierigkeiten im staatlichen Bereich; so liegen die Zuständigkeiten für Stadtplanung, Stadterneuerung und Wohnungsbau bei verschiedenen Ministerien (Anselin 1984, 65). Auch in der geringen Akzeptanz der planerischen Lenkungs Aufgabe bei der Bevölkerung liegen Hindernisse für eine geordnete Entwicklung, die der Zersiedlung Einhalt gebieten könnte (van Wunnick 1992, 23).

Dänemark

In Dänemark gab es zunächst nur eine Stadt, in der sich großstädtische Planungsprobleme stellten: die Hauptstadt Kopenhagen, die um 1850 etwa 200.000 Einwohner zählte. Mit der Entfestigung im nachfolgenden Jahrzehnt erwuchs die Aufgabe einer großflächigen Stadterweiterung zwischen dem Bereich der alten Befestigungen und den künstlichen Seen im Nordwesten. Vorschläge für eine großzügige Freiflächenausstattung scheiterten am Gewinnstreben aller Be-

teiligten – Staat, Stadt und Investoren –, so daß im endgültigen Erweiterungsplan von 1872 neben bescheidenen Grünflächen und öffentlichen Einrichtungen eine überaus dichte Mietbebauung vorherrschte. „Es gab große Chancen, aber sie wurden alle verpaßt.“ (Rasmussen 1969, 158) Die Analogie zur Ringstraßenplanung für Wien schlug sich auch in gewissen formalen Ähnlichkeiten nieder (Larsson und Thomassen 1991, 16).

In Analogie zu der Entwicklung in anderen europäischen Ländern entstanden in Dänemark in den fünfziger Jahren Bestrebungen zur Schaffung gesunder Arbeiterwohnungen, getragen vor allem von der Medizinischen Gesellschaft. In ihrem Gefolge bildeten sich in den sechziger Jahren die ersten Baugenossenschaften, die bis heute eine wichtige Rolle in Dänemark spielen. Schrittweise wurden die Ausnutzungsmöglichkeiten der Grundstücke unter hygienischen Gesichtspunkten herabgesetzt. Baugenossenschaften wurden auch zu Trägern mehrerer Gartenvorstädte, in denen sich die Entwurfsgedanken Sittes und Unwins niederschlugen.

Für Kopenhagen, das 1901 durch Eingemeindung von Vorortbereichen vergrößert worden war, wurde 1908 ein internationaler städtebaulicher Wettbewerb ausgeschrieben; alle preisgekrönten Entwürfe waren durch die neuen Tendenzen wie Verringerung der Dichte, Bauungsformen mit Gartenstadtcharakter und Trennung der verschiedenen Nutzungsbereiche gekennzeichnet. Den ersten Preis erhielt der Plan des Bonner Stadttingenieurs Carl Strinz, der ein – gestalterisch von Camillo Sitte beeinflusstes – detailliertes Straßennetz mit Plätzen und Grünanlagen vorsah; der zweite Preis wurde einem mehr auf die Nutzungs- und Verkehrsstruktur gerichteten Entwurf zuerkannt, dessen Verfasser Aage Bjerre später in der Kopenhagener Bauverwaltung tätig war und bald deren Chef wurde. Allerdings führte der Wettbewerb nicht zur Aufstellung eines Planes für die Stadtentwicklung, geschweige denn zu einem politischen Beschluß – der auch mangels einer städtebaulichen Gesetzgebung wenig hätte bewirken können.

Indessen gab es einige andere Anstöße in städtebaulicher Richtung. So unternahm die dänische Architektenvereinigung 1909 einen „Kampf gegen die Häßlichkeit“ und zeigte in einer Ausstellung ein Mustermodell einer Siedlung. 1922 wurde das „Dansk Byplanlaboratorium“ gegründet, das vor allen dank Steen Eiler Rasmussen eine intensive Tätigkeit entfaltete. Zu ihren Hauptanliegen zählte es, die Öffentlichkeit für städtebauliche Vorstellungen und Ziele zu gewinnen und auch auf die Gesetzgebung einzuwirken.

Das erste Städtebaugesetz (Byplanloven) wurde 1925 erlassen, aber erst das Gesetz von 1938 wies alle Städte und Gemeinden über 1000 Einwohner an, Pläne aufzustellen – und zwar einen dem deutschen Bebauungsplan vergleichbaren Detailplan (partiel byplanvedtaegt) und einen „Dispositionsplan“, der

zwar nicht zwingend vorgeschrieben war, den aber die Regierung als Grundlage für die Genehmigung von Detailplänen fordern konnte. Tatsächlich hat es jedoch bis 1960 gedauert, ehe dieser Dispositionsplan allgemein angewandt wurde. Inzwischen hatten sich die städtebaulichen Konzepte auch unter dem Einfluß des Funktionalismus weiterentwickelt; im Wohnungsbau begann sich die Zeile durchzusetzen, wenngleich die baulichen Einzelformen meist – ausgeprägter als etwa in Schweden – der klassizistischen Tradition des Nordens verhaftet blieben. Auch die Bedürfnisse der Stadtsanierung machten sich bemerkbar und führten 1939 zu einem besonderen Gesetz, auf dessen Grundlage noch im gleichen Jahr eine Sanierung in Kopenhagen begonnen, allerdings durch den Krieg unterbrochen wurde.

Schon vorher hatte sich die Notwendigkeit regionaler Zusammenarbeit aufge-drängt, aber noch nicht zu gesetzlichen Regelungen geführt. Immerhin wurde 1926 für den Raum Kopenhagen ein regionaler Verkehrsplan aufgestellt und 1928 auf Anregung des Dansk Byplanlaboratorium ein regionaler Planungsausschuß gegründet; dieser legte 1936 einen regionalen Grünflächenplan vor, der auch – trotz Fehlens unmittelbarer Rechtsgrundlagen – die tatsächliche Entwicklung zu beeinflussen vermochte.

1949 folgte ein weiteres Stadtplanungsgesetz (Byreguleringsloven), das die Abgrenzung von städtischen Entwicklungszonen im Interesse der Freiraumsicherung forderte. Es stellte die rechtliche Grundlage für die Umsetzung des weit über die Landesgrenzen bekannt gewordenen „Fingerplans“ für Kopenhagen dar, der als Vorschlag des regionalen Planungsausschusses aus sich heraus zunächst keine Rechtskraft besessen hatte. Allerdings wichen die beteiligten Gemeinden im Laufe der Zeit von dem vorgesehenen Konzept ab, das zudem seinerseits unter dem Einfluß neuer Entwicklungen mehrfach verändert wurde, vor allem durch Verlagerung des Entwicklungsschwerpunktes nach Südwesten zur Køge-Bucht. In den fünfziger und sechziger Jahren entstanden zahlreiche Wohnsiedlungen, von denen viele auch außerhalb Skandinaviens Beachtung fanden. Vor allem trifft das für einige sehr umfangreiche Wohnanlagen zu, die jeweils mit großer Konsequenz einen bestimmten Bagedanken verwirklichten – und dabei trotz hoher formaler Qualitäten auch verständliche Kritik auf sich zogen: die Vielzahl gleichartiger Punkthochhäuser in Bellahøj, die strenge Reihung von fünf 16geschossigen Hochhausscheiben in Høje Gladsaxe, die ausgedehnte, einem immer wiederkehrenden Muster folgende Flachbausiedlung von Albertslund-Süd oder der rigide Zeilenbau auf Stützen über einer Verkehrsebene in Farum. Sie verdeutlichen exemplarisch das Dilemma aller großen Wohnanlagen „aus einer Hand“: maßstabsübersteigernde Großformen oder wiederkehrende und deshalb orientierungshemmende kleinmaßstäbliche Muster (vgl. S. 306). Indessen sollten

sie nicht den Blick auf die Fülle maßstäblich ansprechender und gestalterisch qualitätsvoller Wohnsiedlungen in Dänemark verstellen.

Waren es insbesondere die sechziger Jahre, die mit ihrem Wachstumsoptimismus zu umfassenden Neuplanungen führten, so verlagerte sich – wie in anderen Ländern auch – nach 1970 der Schwerpunkt der Stadtplanung von der Neuerschließung zur Stadterneuerung, wobei es vor allem in Kopenhagen sehr bald zu Kontroversen über das Ausmaß von Abbruch und Neubau gegenüber einer „erhaltenden Erneuerung“ kam (Larsson und Thomassen 1991, 52). Dabei trug die wachsende Bürgerbeteiligung erheblich zur Erhaltung des Bestandes und zur Rücknahme anspruchsvoller Verkehrsplanungen bei.

Die siebziger Jahre waren auch in rechtlich-administrativer Hinsicht von Bedeutung. Die Einsicht in die Notwendigkeit besserer gesetzlicher Regelungen führte – nach einem vergeblichen Ansatz 1963 – im Jahre 1969 zu zwei für die räumliche Gesamtentwicklung wichtigen Rechtsgrundlagen: einem Naturschutzgesetz und einem Gesetz, das die Gliederung des Landes in verschiedene Zonen festsetzte – eine städtische, in der Bebauung auf der Grundlage bestehender Pläne und Vorschriften zulässig ist, eine Erholungszone, in der Wochenendhäuser und touristische Einrichtungen zugelassen werden können, und eine ländliche Zone, deren Gebäude ausschließlich land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen oder der Fischerei dienen (Kjaersdam 1992, 49).

1970 wurde durch eine Gebietsreform die Zahl der Gemeinden von fast 1400 auf 275 verringert; 1973 folgte ein Gesetz über die Landes- und Regionalplanung, das auch den Gemeinden eine Mitwirkung sicherte und für die Regionalplanung die Weisung enthielt, bei der Planaufstellung Alternativen anzubieten (Kernald-Hansen 1984, 120). 1977 schließlich wurde ein neues Gesetz für die gemeindliche Planung erlassen, das die gemeindlichen Pläne von der bisher vorgeschriebenen Genehmigung durch die Zentralregierung freistellte, sofern sie den Regionalplänen Rechnung tragen. Die bisherigen Planotypen – die in ihrer Rechtswirkung den beiden deutschen Bauleitplänen entsprechen – wurden beibehalten; zugleich wurde eine frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung vorgeschrieben. Auch ein 1983 erlassenes Stadterneuerungsgesetz legt großes Gewicht auf die Bürgerbeteiligung.

Für den Raum Kopenhagen wurde die Planungskompetenz 1973 auf eine Regionalbehörde (Hovedstadsrådet) übertragen; 1979 wurde der erste auf dieser Grundlage erstellte Regionalplan rechtsgültig.

Während auf diese Weise das Planungsinstrumentarium vervollkommen wurde, zeigte sich andererseits eine Tendenz zur Deregulierung, die diesem Gewinn an Steuerungsmöglichkeiten entgegenwirkt. So wurde die regionale Planungsbehörde für Kopenhagen und Umgebung, die 1989 eine Neufassung des Re-

gionalplans vorgelegt hatte, im Jahre darauf abgeschafft (Larsson und Thomassen 1991, 48) – eine eigentümliche Parallele zur Auflösung der britischen „Metropolitan Counties“ unter der Thatcher-Regierung. Auch die Dezentralisierung wurde insofern weitergeführt, als ein Gesetz von 1992 die Regionalpläne von der bisher erforderlichen ministeriellen Genehmigung freistellte (Kjaersdam 1992, 48).

Deutschland

Die Mitte des 19. Jahrhunderts

„Erst um das Jahr 1840 begannen mit den Fabriken und den Börsen, den Eisenbahnen und den Zeitungen auch die Klassenkämpfe, die unstete Hast und das wagemutige Selbstgefühl der modernen Volkswirtschaft in das deutsche Leben einzudringen.“ (Treitschke 1919, 682). Allerdings gab es zwischen den Ländern des damaligen Deutschen Bundes erhebliche Unterschiede in der industriellen Entwicklung. Sachsen war mit seiner Textilindustrie ein Vorreiter der Industrialisierung und der Verstädterung; in Preußen standen einer Konzentration der Schwerindustrie im Ruhrgebiet und in Oberschlesien weite Agrarbereiche gegenüber; Württemberg dagegen betrieb eine auf dezentrale Streuung gerichtete Industriepolitik, während Bayern lange Zeit überwiegend agrarisch bestimmt blieb.

Die Rechtsauffassung des aufgeklärten Absolutismus hatte ihren Niederschlag im preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 gefunden, das den Grundsatz der Baufreiheit durch die Bedingung einschränkte, daß „zum Schaden oder zur Unsicherheit des gemeinen Wesens oder zur Verunstaltung der Städte und öffentlichen Plätze kein Bau und keine Veränderung vorgenommen werden“ solle (vgl. S. 244). Solcher Art Gefahren von der Öffentlichkeit abzuwehren, war Aufgabe der Polizei – und so war es die staatliche „Baupolizei“, in deren Händen die Kontrolle der baulichen Entwicklung lag. Allerdings hatte sie sich in der Festsetzung von Straßen- und Baufluchtlinien mit der gemeindlichen Selbstverwaltung abzustimmen, wie ein Erlaß des preußischen Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten aus dem Jahre 1855 zeigt, mit dem Richtlinien für die Aufstellung von „Bebauungs- und Retablisementplänen“ – der Begriff steht für Wiederaufbaupläne nach Bränden oder Naturkatastrophen – gegeben wurden; in ihm vereinten sich Verfahrensvorschriften mit Hinweisen auf den zu fordernden Inhalt der Pläne.

Indessen gab es hier Überschneidungen, die nach und nach die meisten deutschen Staaten veranlaßten, die Planungskompetenz auf die Gemeinden zu übertragen – so zuerst Baden mit dem Ortsstraßengesetz von 1868, Preußen dann 1875 mit dem Fluchtliniengesetz; Bayern tat sich damit schwerer und schwenkte erst 1960 mit dem Bundesbaugesetz – nicht ohne Vorbehalte – auf diese Regelung ein.

Die so gewonnene Planungskompetenz beförderte zweifellos das Verantwortungsgefühl der Stadtverwaltungen und -vertretungen für die räumliche Entwicklung; viele Städte konnten auch an Traditionen reichsstädtischer Eigenständigkeit anknüpfen. Innerhalb Preußens war dabei Frankfurt besonders aktiv, das diesen Status erst 1866 eingeübt hatte. Für Preußens Hauptstadt Berlin indessen wurde der große, von dem jungen Bauingenieur James Hobrecht zwischen 1858 und 1862 erarbeitete Bebauungsplan noch vom preußischen Polizeipräsidenten verfügt.

Erste Beiträge zu Städtebaudiskussion ab 1870

Auf diesen Berliner Bebauungsplan bezog sich die erste vorausschauende Kritik an der städtebaulichen Entwicklung (Bruch 1870), während die Mängel der Wohnverhältnisse schon erheblich früher angeprangert worden waren (Huber 1857). Wie in England zeigten sich auch Mißstände in hygienischer Hinsicht; zu ihrer Bekämpfung bildete sich 1868 der „Deutsche Verein für öffentliche Gesundheitspflege“, in dem sich Ärzte, Kommunalpolitiker, Ingenieure und Architekten zusammenfanden. Forderungen nach aufgelockerter Bauweise und nach einer Nutzungsdifferenzierung innerhalb des Stadtgebietes wurden hier vorangetrieben; Hauptanliegen war die Sorge für gesundes Wohnen – naheliegend in einer Zeit, in der die Wohnungsnot und die „Wohnungsfrage“ Tagesthemen waren. Die von den Vereinsversammlungen beschlossenen Empfehlungen – gerade im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts häufig auf die Stadtplanung bezogen – trugen erheblich zur Meinungsbildung über städtebauliche Fragen bei (Rodriguez-Lores 1985).

Gesundheitspflege bedeutete neben der Verminderung der Bau- und Wohndichte zunächst vor allem Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung; die Schwemmkanalisation nach englischem Vorbild war ein erster Ansatz, aber erst die Abwasserkläranlagen führten zu einer dauerhaften Lösung. So waren es zunächst die Ingenieure, die sich den andrängenden Aufgaben der Stadterweiterung widmeten: Vermessungsingenieure legten die Baulinien fest, Tiefbauingenieure schufen das Erschließungssystem.

Soweit es bei der Trassierung der Straßennetze ästhetische Ambitionen gab, orientierten sie sich an geometrischen Formen, bei deren Auswahl häufig auch Haussmanns Pariser Planungen Pate standen. Fachliche Grundsätze für Stadterweiterungen wurden erstmalig bei der Versammlung deutscher Architekten- und Ingenieurvereine 1874 in Berlin erörtert und beschlossen; Berichterstatter war der aus Hamburg stammende Karlsruher Professor Reinhard Baumeister, der zwei Jahre später das erste deutsche Fachbuch zur Stadtplanung veröffentlichte: „Stadterweiterungen in technischer, wirtschaftlicher und baupolizeilicher Beziehung.“ Gestalterische Fragen wurden nicht behandelt; Camillo Sittes Buchtitel „Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen“ (1889) zielte deutlich auf die Schließung dieser Lücke (vgl. S. 122).

Sittes Schrift fand viel Zustimmung und trug ihm den Ehrentitel des „Wiederbegründers der Stadtbaukunst“ ein; sie wurde – allerdings erst nach 1900 – in zahlreiche Sprachen übersetzt. Den von Sitte propagierten Formprinzipien folgte auch Karl Henrici, der 1893 einen von vier gleichen Preisen im Stadterweiterungswettbewerb für München gewann – übrigens dem ersten auf das ganze Stadtgebiet bezogenen Wettbewerb in Deutschland, annähernd gleichzeitig mit dem Wiener Wettbewerb zur Erlangung eines „Generalregulierungsplans“. Für begrenzte Stadterweiterungsgebiete indessen hatte es schon vorher Wettbewerbe gegeben, so in Mannheim (1872) und – wenn auch auf zwei beauftragte und einen dritten freiwilligen Konkurrenten beschränkt – in Straßburg (1878). 1890 veröffentlichte Stübben, Stadtbaurat in Aachen und später in Köln, sein Handbuch „Der Städtebau“, das noch zwei weitere Auflagen – 1907 und 1924 – erfahren sollte. Stübben galt zu seiner Zeit als Autorität im deutschen Städtebau wie auch im Ausland, wo er mehrfach als Berater wirkte. Auch auf internationalen Kongressen trat er – von 1893 bis in die zwanziger Jahre – als Referent hervor und berichtete seinerseits verschiedentlich über den Städtebau im Ausland; mit seiner Offenheit gegenüber ausländischen Entwicklungen und seiner enzyklopädischen Sicht des Fachgebietes war er gewiß eine der markantesten Erscheinungen in der europäischen Stadtplanung (vgl. S. 122f, S. 163, S. 192).

Neue Impulse um die Jahrhundertwende

Als wichtige rechtliche Neuerung setzte sich im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts die Gliederung der Städte in Zonen unterschiedlicher Nutzungsdichte durch, wie vom Deutschen Verein für öffentliche Gesundheitspflege wiederholt gefordert; Gebäudehöhe und Anteil der überbauten Grundstücksfläche konnten damit für verschiedene Stadtgebiete unterschiedlich festgesetzt

werden; auch die Art der Nutzung ließ sich so beeinflussen. Die erste Zonenbauordnung wurde 1891 in Frankfurt am Main erlassen; in Süddeutschland hieß das gleiche Rechtsinstrument Staffelbauordnung. Auch die Möglichkeit, rückwärtige Baulinien festzusetzen und damit das Blockinnere von Bebauung freizuhalten, geht auf diese Zeit zurück.

Das erste Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts brachte eine Fülle städtebaulicher Impulse. 1903 fand eine erste deutsche Städteausstellung in Dresden statt, die die Einrichtungen des großstädtischen Lebens zeigen sollte, „einen Bereich [...], der in dieser Zusammenfassung noch nicht zur Darstellung gebracht worden ist“, wie es in dem dazu herausgegebenen Sammelband heißt, und sie sollte auf die Frage antworten: „Was sind die Großstädte? [...] Welche Bedeutung haben sie materiell und ideell für die Gegenwart und Zukunft der Nationen? Wie müssen sie eingerichtet sein, um ihre Aufgabe zu erfüllen?“ (Bücher 1903, 4; vgl. S. 155)

In den Antworten herrschte der optimistische Grundton vor; die Großstädte erschienen als „Bahnbrecher auf dem Wege einer aufwärtsstrebenden, wahrhaft sozialen Kulturentwicklung“. Nur Georg Simmels Beitrag über „die Großstädte und das Geistesleben“ – wohl die erste soziologische Analyse des Großstädtlers in Deutschland – spiegelt eine skeptischere Auffassung. In dem Sammelband schlug sich das wachsende Interesse der Wissenschaft an der Stadt und ihren Phänomenen nieder, für das es schon vorher einzelne Belege gegeben hatte. Zugleich nahm auch in Fachkreisen die Kritik an der Stadtentwicklung des 19. Jahrhunderts überhand; aus den verschiedenen Wurzeln des städtischen Ingenieurwesens, der Baupolizei, der Wohnungsreform und der Architektur erwuchs ein neuer Berufsstand mit dem Bewußtsein einer umfassenden, von sozialer Verantwortung geprägten Ordnungsaufgabe. 1904 wurde die erste Städtebauzeitschrift begründet – von dem Wiener Camillo Sitte und dem Berliner Hochschullehrer Theodor Goecke; im Vorwort heißt es: „Der Städtebau ist die Vereinigung aller technischen und bildenden Künste zu einem großen geschlossenen Ganzen; der Städtebau ist der monumentale Ausdruck wahren Bürgerstolzes, die Pflanzstätte echter Heimatsliebe; der Städtebau regelt den Verkehr, hat die Grundlage zu beschaffen für ein gesundes und behagliches Wohnen [...]; hat für günstigste Unterbringung von Industrie und Handel zu sorgen und die Versöhnung sozialer Gegensätze zu unterstützen.“ (vgl. S. 232)

Um die gleiche Zeit erhielten die ersten Lehrstühle an Architekturfakultäten eine städtebauliche Ausrichtung, so in Stuttgart durch Theodor Fischer, in Dresden durch Cornelius Gurlitt. An der Technischen Hochschule Berlin-Charlottenburg führte die Zusammenarbeit der Architekten- und Ingenieurlehrstühle

zu der Veröffentlichungsreihe der „Städtebaulichen Vorträge“, die den damaligen Stand des Fachgebietes gut verdeutlichen.

Begriff und Begriffsinhalt der Stadtplanung

Wohl in Anlehnung an das englische „planning“ begann der Begriff der Planung sich durchzusetzen; 1910 erschien er zum ersten Male in einem Buchtitel: „Groß-Berlin – ein Programm für die Planung der neuzeitlichen Großstadt“ (B. Möhring, R. Eberstadt, R. Petersen). Es handelte sich um die Veröffentlichung einer der preisgekrönten Arbeiten für den städtebaulichen Wettbewerb für Groß-Berlin, das damals administrativ vollständig zersplittert war und gerade deshalb eine regionale Betrachtungsweise erforderte. In den Beiträgen spiegeln sich einerseits großmaßstäbliche formale Ambitionen wie etwa bei Bruno Schmitz, andererseits strukturelle Ordnungsüberlegungen wie – bei dem oben genannten Beitrag – die Sicherung von weit ins Stadttinnere vordringenden Grünkeilen. In einer großen Städtebauausstellung in Berlin wurden diese Entwürfe neben zahlreichen anderen Beiträgen – viele auch aus dem Ausland – der Öffentlichkeit nahegebracht.

Es ist sicher kein Zufall, daß sich etwa zur gleichen Zeit auch die Vorstellungen von dem änderten, was Stadtplanung leisten könne und solle. Bis dahin war es offenbar darum gegangen, das Stadtgefüge an Entwicklungen in Gesellschaft und Wirtschaft anzupassen, die weder vorhersehbar noch steuerbar schienen. Nun aber, angesichts der wachsenden wissenschaftlichen Durchdringung der Stadt – Georg Simmel, Max Weber, Werner Sombart seien genannt –, zeichnete sich die Möglichkeit ab, zumindest einen Teil der künftigen Entwicklungen zu prognostizieren und einen auf sie zugeschnittenen räumlichen Rahmen zu entwerfen.

Diese neue Sicht traf sich mit einer Grundstimmung, die sich seit der Jahrhundertwende durchzusetzen begann: der einhelligen Ablehnung der Stadtentwicklung des späten 19. Jahrhunderts mit ihren hohen Baudichten, ihren Mietskasernen, ihrem Freiflächenmangel, ihrer „Versteinerung“. Viele der großen Veränderungen seit der „Gründerzeit“ wurden nicht mehr als Fortschritt, sondern als Verlust empfunden; Denkmalschutz, Naturschutz, Heimatschutz traten in den Vordergrund, und ein preußisches Gesetz von 1907 richtete sich ausdrücklich gegen Verunstaltungen von Städten und Naturschönheiten. Die Begeisterung für den Gartenstadtgedanken hing mit tieferen Strömungen zusammen, denen auch die Jugendbewegung und die Lebensreformbestrebungen entstammten (vgl.

S. 139); ihr Wirken zeigte sich auch bei der Gründung der ersten deutschen „Gartenstadt“ Hellerau (vgl. Bollerey u.a. 1990).

Die Zwischenkriegszeit

Auf eine ähnliche Weise war die Zeit nach dem ersten Weltkrieg durch eine Aufbruchstimmung gekennzeichnet, die wesentliche Impulse aus der Hoffnung auf eine neue demokratische Gesellschaft empfing. Sie beflügelte auch die neuen systematischen Ansätze in der städtebaulichen Planung, vor allem das Bemühen um rationale Modelle für die städtische Nutzungsstruktur, also für die räumliche Disposition von Baugebieten und Freiflächen, von Zentren und Hauptlinien der technischen Infrastruktur wie Straßen und Bahnen. Dabei ging es auch um Auflockerung und Dezentralisierung, denn in den hohen Wohndichten sah man die Wurzel vieler sozialer Mißstände und den Keim für eine künftige Verwahrlosung solcher Baugebiete. Hinzu kam die verbreitete Klage über die – teils reale, teils vermeintliche – Anonymität und Wurzellosigkeit des Großstadtbewohners, aus der sich das Ziel einer Gliederung der Stadt ableitete. In einer überschaubaren Stadtteilgemeinschaft hoffte man den Städter neu beheimaten zu können.

Ein weiterer Ausgangspunkt für ein Neudurchdenken der Stadt war ihr kleinster Bestandteil, die Wohnung. Einerseits ging es um Reduzierung der Baudichten, um den Wohnungen bessere Belichtung, Besonnung und Durchlüftung zu sichern, andererseits aber wurden aus der gründlichen Beschäftigung mit dem Grundriß, der Orientierung und der Erschließung der Wohnungen neue Modelle wie der von Wohnwegen erschlossene Zeilenbau entwickelt. Wegweisend auf diesem Gebiet wirkten – neben manchen anderen – Martin Wagner in Berlin, Fritz Schumacher in Hamburg und Ernst May in Frankfurt.

Auch die Grundsätze städtebaulicher Gestaltung veränderten sich erheblich in den zwanziger Jahren. Der „malerische Städtebau“ in der Nachfolge – und manchmal Überinterpretation – Camillo Sittes hatte das erste Jahrzehnt des Jahrhunderts weitgehend bestimmt; nun wichen er einer strengeren geometrischen Auffassung, die den Tendenzen innerhalb der modernen Architektur entsprach. Indessen war das gestalterische Spektrum auch im Städtebau noch recht breit und vielfältig; von deutlichen Bemühungen um räumliche Beziehungen und perspektivische Wirkungen reichte er bis zur geometrischen Starre reiner Orthogonalität im parallelen Zeilenbau – abzulesen etwa an dem Gegensatz von Biebers „Borstei“ in München und der Großsiedlung Karlsruhe-Dammerstock von Gropius und Haesler.

Die planungsrechtliche Situation der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen war durch die Einsicht gekennzeichnet, daß die bisherigen Baugesetze angesichts der neuen, sozial orientierten Auffassung vom Städtebau reformbedürftig seien, und sie schlug sich zunächst in einzelnen Verbesserungen der Bauordnungen nieder. Nach einer Novellierung des preußischen Fluchtliniengesetzes im Kriegsjahr 1918 (als „Wohnungsgesetz“ bekannt) wurde in Preußen 1925 ein Städtebaugesetz konzipiert, das jedoch – offenbar im Hinblick auf eine kurz darauf einsetzende Bemühung um ein Reichsstädtebaugesetz – nicht verabschiedet wurde; lediglich Sachsen und Thüringen erließen 1931 und 1932 erkennbar an den preußischen Entwurf angelehnte Gesetze, in denen erstmalig der heutige Flächennutzungsplan – als „Flächenaufteilungsplan“ – in Erscheinung trat.

Das „Dritte Reich“ war in rechtlicher Hinsicht wenig aktiv; wohl wurden – teils auf der Grundlage früherer Vorarbeiten – einzelne gesetzliche Regelungen wie das Wohnsiedlungsgesetz von 1933 erlassen, aber eine 1942 fertiggestellte umfassende Kodifizierung des Bau- und Planungsrechtes blieb Entwurf. Zu erwähnen ist allerdings das „Gesetz zur Neugestaltung deutscher Städte“ von 1937, das durch weitgehende Enteignungsmöglichkeiten die Verwirklichung der megalomanen Umgestaltungspläne mit großen Achsen und Aufmarschplätzen erleichtern sollte.

Tatsächlich blieb davon fast alles auf dem Papier; bemerkenswert indessen sind die Stadtgründungen von Wolfsburg und Salzgitter sowie eine Anzahl von Sanierungsmaßnahmen in verschiedenen Städten, die zwar zum Teil deutlich politisch motiviert waren – etwa durch das Ziel, eine kommunistisch eingestellte Bewohnerschaft zu verdrängen –, aber neben weitgehender Umgestaltung auch Beispiele der Erhaltung alten Baubestandes aufwiesen. Daneben wurde – wie schon von Gustav Langen in den zwanziger Jahren vorweggenommen – die „Umsiedlung“ in Kleinstädte propagiert, so in dem einzigen „offiziellen“ Städtebaulehrbuch der Zeit, Gottfried Feders „Die neue Stadt“ (1939). Im übrigen sollte die Großstadt in „Stadtzellen“ gegliedert werden, die zugleich als Rahmen für die „Ortsgruppen“ – also Einheiten politischer Disziplinierung – dienen sollten (vgl. 293).

Aufbau nach 1945

Der Wiederaufbau nach Kriegsende stand zwar zunächst unter dem Diktat der Not, des Ersatzes für zehn Millionen zerstörte Wohnungen und der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen, aber gleichzeitig wurde auch vielerorts die Gelegenheit erkannt und genutzt, Mängel der überkommenen Stadtstruktur zu