

CHRISTA KAMLEITHNER

MIT DEM MARKT PLANEN.
ZU DEN EPISTEMISCHEN VORAUSSETZUNGEN
MODERNER STADTPLANUNG

Markt und/oder Plan

Planung wird gemeinhin als ein Zukunftsentwurf verstanden, der von einer zentralen Instanz konzipiert wird. So definiert beispielsweise Dirk van Laak Planung: Sie ist für ihn „ein öffentlicher, verfahrensgestützter Vorgriff auf die Zukunft, der die räumliche, infrastrukturelle und daseinssichernde Ausgestaltung von Gesellschaften betreibt“.¹ Dass Planung zentral erfolgt, scheint ihm selbstverständlich; ebenso die Situierung der Planung in der Nähe zu Utopie und totalitärer Planung. Klar ist auch das Gegenüber: die „Planungsgegnerschaft“, das Plädoyer für das „freie Spiel der Kräfte“, wie es in besonderer Schärfe von neoliberalen Nationalökonomern in den 1930er und 40er Jahren geführt wurde.² Autoren wie Friedrich A. von Hayek und die politischen Debatten ihrer Zeit scheinen bis heute den Begriff der Planung gefärbt zu haben – dabei ist die Geschichte der modernen Planung von ‚dritten Wegen‘ geprägt. Hayeks Kampfschrift *Der Weg zur Knechtschaft* von 1944, die an der Ausbildung der Dichotomie von Markt und Plan wahrscheinlich wesentlich beteiligt war, richtet sich gegen solche Mittelwege: Wettbewerbsprinzip und Planwirtschaft sind für Hayek „einander ausschließende Prinzipien“. Dabei ist sein Planungs-begriff ein durchaus allgemeiner. Wie die meisten Liberalen votiert auch er nicht für ein simples *laissez faire*, sondern für dessen staatliche Rahmung, genauer: für eine kontrollierte Wettbewerbsordnung, innerhalb derer dann die einzelnen Individuen und Unternehmen planen können. „Planung zum Zwecke des Wettbewerbs“, das ist eine Form der Planung ganz in Hayeks Sinne, nicht jedoch die, wie er sagt, üblich gewordene „Planung gegen den Wettbewerb“ – da jedoch Planung synonym mit der letzteren geworden sei, setze auch er den Begriff in diesem Sinne ein.³ Tatsächlich verbindet sich seit den 1920er Jahren mit dem Begriff der Planung die Vorstellung einer zentralen Planungsinstanz. Die Anfänge des modernen Planungsdenkens im 19. Jahrhundert – d. h. eines Reformdiskurses, der um Hygiene, Wohn- und Städtebau und allgemein um Sozialreformen kreist – waren jedoch durchweg von

¹ Dirk van Laak, „Planung. Geschichte und Gegenwart des Vorgriffs auf die Zukunft“, in: *Geschichte und Gesellschaft* 34, 3 (2008), S. 305-326: 306.

² Ebd., S. 315 f.

³ Friedrich A. Hayek, *Der Weg zur Knechtschaft*, München, 2007 [engl. OA 1944], S. 66.

liberalen Diskursfiguren geprägt. Zwar plädierten diese Reformvorschläge für staatliche oder kommunale Interventionen, diese wurden aber als begrenzt und marktkonform verstanden. Die räumlichen Muster, die sie anvisierten – und um diese städtebaulichen Reformideen soll es im Folgenden gehen⁴ –, überdauerten zudem die Veränderungen der politischen Landschaft, und vieles von dem, was längst vor 1900 angedacht worden war, wurde erst in den 1920er Jahren und danach umgesetzt.

Diese Kontinuität ist nicht weiter verwunderlich, waren doch viele Reformer um eine wissenschaftliche und politisch neutrale Argumentation bemüht. So ging es etwa dem *Verein für Socialpolitik*, der als eine Institution gilt, die Sozialversicherung und Arbeitsschutzgesetzgebung mit auf den Weg brachte, eben darum, auf Basis wissenschaftlicher Expertise zwischen den verschiedenen Parteien zu vermitteln. Folgt man Thomas Etzemüller, zeichneten sich die Experten des *social engineering* – jenes spezifisch modernen Ordnungsdenkens, das seinen Beginn in der Mitte des 19. Jahrhunderts und seine erfolgreichste Phase zwischen den 1920er und 1960er Jahren hatte – dadurch aus, dass sie „ausgebildet waren, mit kühlem Kopf, auf strikt *empirischer* Basis, *Prozesse* und *systemische Zusammenhänge* zu erkennen“, um daraus Planungsvorschläge abzuleiten.⁵ Ihre Erkenntnisse wollten sie dabei, so Etzemüller, nicht einfach verordnen – vielmehr sollten durch die Visualisierung von Daten, durch Publikationen und Ausstellungen Lernprozesse angestoßen werden; die Leute sollten „lernen, *sich selbst in Form* zu bringen“. ⁶ Diesem wissenschaftlichen Planungsverständnis, das sich als Einsicht in den Lauf der Dinge ausgibt und davon ausgeht, dass diese von allen geteilt werden kann, soll hier nachgegangen werden. Im Fokus steht dabei die eigentümliche Situation, dass die moderne Stadtplanung – wissenschaftliche Planung überhaupt – wesentlich auf Marktbeobachtung beruht und sie, auch wenn sie daraufhin angelegt ist, Fehler des Marktes auszugleichen, die Mechanismen des Marktes und die Muster, die er hervorbringt, in ihren Wissenskorpus aufnimmt, bestätigt und bekräftigt und ihnen so erst zur Durchsetzung verhilft. So waren, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, die Städtebauer und Sozialreformer der letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts aktiv an der Herstellung und Entwicklung des städtischen Boden- und Wohnungsmarktes beteiligt. Von Beginn an waren Marktwirtschaft und moderne Planung in komplexer Weise miteinander verknüpft.

⁴ Genauer gesagt wird es im Folgenden um die deutsche Wohn- und Städtebaudiskussion der 1860er und 70er Jahre gehen, aus der wesentliche Konzepte der modernen Stadtplanung hervorgingen.

⁵ Thomas Etzemüller, „*Social engineering* als Verhaltenslehre des kühlen Kopfes“, in: ders. (Hg.), *Die Ordnung der Moderne. Social Engineering im 20. Jahrhundert*, Bielefeld, 2009, S. 11-39: 20.

⁶ Ebd., S. 21.

„Weder Kommunismus noch Kapitalismus“

Beispielhaft für diese Verflechtung kann der schon erwähnte *Verein für Socialpolitik* stehen, der, folgt man Thomas Nipperdey, bereits frühzeitig so etwas wie die „soziale Marktwirtschaft“ erfand und damit einen „Mittelweg“ gehen wollte.⁷ Die Gründung des Vereins geht auf eine Tagung 1872 in Eisenach zurück, die aus einer Unzufriedenheit mit bestehenden sozialreformerischen Institutionen wie dem *Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen* oder dem *Kongreß deutscher Volkswirthe* entstand, die, so die Kritik, vorwiegend den Unternehmerstandpunkt einnehmen würden.⁸ Auf dieser Tagung hielt der Sozialstatistiker Ernst Engel einen Vortrag zur Wohnungsnot, an dem sich der Mittelweg des Vereins und insgesamt der Wohn- und Städtebaureformer, der „weder Kommunismus noch Kapitalismus“ sein sollte,⁹ gut verdeutlichen lässt.

Engels Vortrag ist als Überblick über die bestehende Diskussion angelegt und bezieht sich auf politisch unterschiedlich situierte Stimmen. Auch die Argumente von Vertretern einer ökonomischen Liberalisierung finden sich darin – so ist eines seiner Themen das sogenannte „Baustellen-Monopol“, das er ebenso bekämpfen möchte wie die Freihändler, die den *Kongreß deutscher Volkswirthe* dominierten.¹⁰ Anfang der 1870er Jahre war diese Rede vom Monopol, das auf dem städtischen Boden lastet, im deutschsprachigen Städtebaudiskurs weit verbreitet, und sie war auch bereits im Berliner Magistrat angekommen. Als Ursache der Wohnungsnot, die in Berlin nach der Reichsgründung um sich griff, wurde der hohe Bodenwert angesehen, der dadurch entstünde, so die Auffassung, dass ringweise an die bestehende Stadt angebaut und so der Boden beständig knapp gehalten würde. „Statt dessen“, so wurde die Gegenstrategie des Magistrats pointiert zusammengefasst, „baue man von einer möglichst weit gegriffenen Peripherie nach dem Centrum und rücke dem kranken Monopol-Boden mit massenhaften, gesunden Concurenzflächen auf

⁷ Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1866-1918*. Band 2: *Arbeitswelt und Bürgergeist*, München, 1990, S. 336; vgl. auch Werner Plumpe, „Der Gründerkrach, die Krise des liberalen Paradigmas und der Aufstieg des Kathedersozialismus“, in: ders./Joachim Scholtz (Hg.), *Der Staat und die Ordnung der Wirtschaft. Vom Kaiserreich bis zur Berliner Republik*, Stuttgart, 2012, S. 17-42.

⁸ Jürgen Reulecke, „Die Anfänge der organisierten Sozialreform in Deutschland“, in: Rüdiger vom Bruch (Hg.), *Weder Kommunismus noch Kapitalismus. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Ära Adenauer*, München, 1985, S. 21-60.

⁹ Vgl. Rüdiger vom Bruch (1985), *Weder Kommunismus noch Kapitalismus*, der mit dieser, einem Buchtitel von Carl Jentsch (1893) entnommenen Formel die Haltung der bürgerlichen Sozialreformer charakterisiert.

¹⁰ Ernst Engel, *Die moderne Wohnungsnoth. Signatur, Ursachen und Abhülfe*, Leipzig, 1873, S. 21. Aufgebracht hat diese Argumentation der Freihändler Julius Faucher. Vgl. ders., „Ueber Häuserbau-Unternehmung im Geiste der Zeit“, in: *Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte* 7, 2 (1869), S. 48-74: 55.

den Leib.“¹¹ Als Gegengift wird also eine Vermehrung des Angebots an Grund und Boden durch die Erschließung des Umfeldes angesehen. Der erste Ring an Baustellen um die Stadt, in dem die Grundstückspreise durch die Spekulation in die Höhe getrieben werden, soll übersprungen werden, um weit draußen, wo der Boden noch billig ist, niedrig und weiträumig bauen zu können, wie als einer der ersten Julius Faucher, ein ausgewiesener Freihändler, vorgeschlagen hatte.¹² So wie dieser war auch der Berliner Magistrat überzeugt, die Wohnungsfrage durch die „Herstellung von billigen Communicationen“ lösen zu können. Mit dem Bau von Eisenbahnen sollte Land erschlossen und damit die Konkurrenz entfacht werden, um so die hohen Boden- und Mietpreise zu senken.¹³

Dieses Schreiben des Magistrats, das den zuständigen Minister ersuchte, die Berliner Nahverkehrspläne zu unterstützen, bildet in Engels Vortrag einen wichtigen Bezugspunkt – da diese Form der infrastrukturellen Unterstützung für ihn ein zentrales Beispiel dafür ist, wie der Staat in der Wohnungsfrage intervenieren kann. Sein Vortrag ist insgesamt der Versuch einer Sortierung von Zuständigkeiten: Was soll die sogenannte „Selbsthilfe“ leisten, und was sollen die Kommune und der Staat tun? Unter „Selbsthilfe“ wurde die Bildung von Sparvereinen und Baugenossenschaften nach englischem Modell verstanden, ein Mittel zur Lösung der Wohnungsnot, für das sich Liberale wie Konservative aussprachen. Durch solche Vereine sollen aus Mietern Eigentümer werden oder diese jedenfalls in den Genuss unkündbarer Mietverträge kommen. Die Aufgabe des Staates beziehungsweise der Kommunen bestünde darin, folgt man Engel, dieses Unterfangen zu unterstützen: durch die Erschließung günstigen Baulandes an der Peripherie, die Errichtung beispielgebender Wohnungen für die eigenen Beamten – und darüber hinaus könnten die Gemeinden kommunalen Grund günstig an Baugenossenschaften verpachten. Diese Forderung hebt sich von den Vorstellungen der Freihändler ab, ansonsten lässt sich eine verhältnismäßig große Übereinstimmung feststellen¹⁴: Aufgabe des Staates oder der Kommune sei es nicht, so Engel, Wohnungen für die Armen zu bauen, denn dies würde „die Privat-Speculation lähmen“; und er stellt weiter fest: „Wir wissen, daß diese Speculation nicht zu tadeln, daß sie vielmehr nur der Ausdruck unabänderlicher wirthschaftlicher Gesetze ist.“¹⁵ Die öffentliche Hand soll den Markt fördern und rahmen, sie soll keinesfalls selbst zum Marktteilnehmer werden und in das Marktgeschehen direkt eingrei-

¹¹ Hermann Schwabe, *Berliner Südwestbahn und Centralbahn. Beleuchtet vom Standpunkt der Wohnungsfrage und der industriellen Gesellschaft*, Berlin, 1873, S. 7. Der Brief des Magistrats an den Handelsminister, in dem diese Strategie formuliert wird, ist in Engel (1873), *Die moderne Wohnungsnot*, S. 40-45, zur Gänze abgedruckt.

¹² Vgl. Faucher (1869), Ueber Häuserbau-Unternehmung.

¹³ Zit. n. Engel (1873), *Die moderne Wohnungsnot*, S. 42.

¹⁴ Vgl. z. B. den *Bericht über die Verhandlungen des 14. Kongresses deutscher Volkswirthe*, Berlin, 1873.

¹⁵ Engel (1873), *Die moderne Wohnungsnot*, S. 53 f.

fen – darin stimmt Engel, Mitglied im *Verein für Socialpolitik* und damit so genannter „Kathedersozialist“, mit dem volkswirtschaftlichen Kongress völlig überein, der von anderen Vereinsmitgliedern des „Manchestertums“ bezichtigt wurde.¹⁶ Auch wenn die besagte Tagung von 1872 gemeinhin für einen politischen Umschwung hin zu mehr staatlicher Intervention steht,¹⁷ wurde diese also in engen Grenzen gedacht.

Stadtplanung und Stadtforschung

So wie die bürgerliche Sozialreform auf eine Mischung aus *Selbsthilfe* und *Staatshilfe* setzte und einem zu starken Staat ablehnend gegenüberstand, forderte auch die in dieser Zeit entstehende Disziplin der Stadtplanung nicht mehr Planung. Es ging der neuen Disziplin vielmehr darum, ‚richtig‘ zu planen, und das heißt, den Städtebau auf eine wissenschaftliche Basis zu stellen. Als einer der Begründer eines solchen als *Wissenschaft* verstandenen Städtebaus gilt der Ingenieur Reinhard Baumeister, der 1876 das erste moderne Städtebauhandbuch veröffentlichte, in dem er festhielt, dass er seine Vorschläge auf „sorgfältige Beobachtungen“ stützen und ihnen eine „rechnungsmäßige Grundlage verschaffen“ möchte.¹⁸ Entsprechend bezieht er sich in dieser Schrift auf Statistiker und Volkswirte: den erwähnten Freihändler Faucher etwa, sein österreichisches Pendant, den Volkswirt Emil Sax, Hermann Schwabe, den Leiter des *Statistischen Bureaus* der Stadt Berlin, und seinen Mitarbeiter Ernst Bruch, der Baumeisters Vorstellungen wohl am meisten prägte. Als Vordenker der noch jungen Disziplin fanden diese dann auch Eingang in Werner Hegemanns Historiografie von 1911, in der er ihr Wissen aufrief, um es gegen James Hobrecht und dessen Erweiterungsplan für Berlin von 1862 in Stellung zu bringen, jenen Plan, in dessen Kritik sich die moderne Planung formierte (vgl. Abb. 1).¹⁹

Denn es ist das Fehlen dieses Wissens, das er der Planung Hobrechts bzw. dem Berliner Polizeipräsidium, das für den Plan verantwortlich zeichnete, vorwarf. Seiner Auffassung nach war es nicht vorrangig die Spekulation, die die dichte Mietskasernenstadt und ihre Wohnungsmisere – das „steinerne Berlin“ – verursacht hatte, sondern es waren vielmehr die „Polizei“ und ihre fehlgelei-

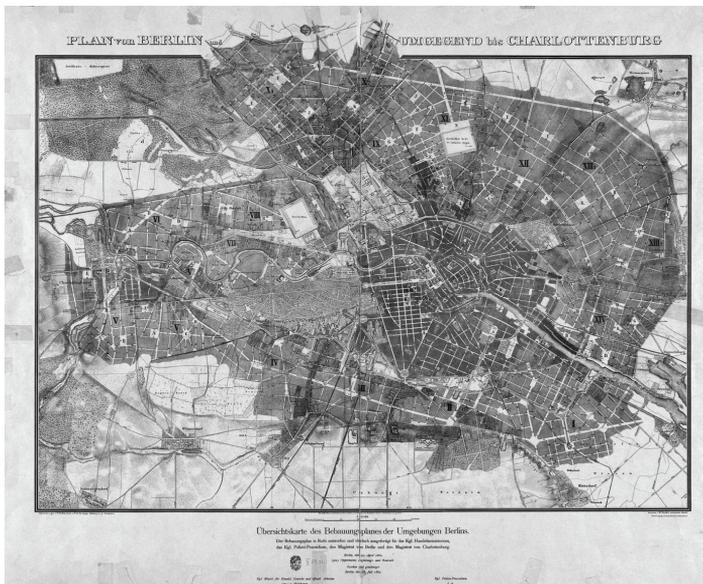
¹⁶ Zu diesem Gegensatz vgl. Rüdiger vom Bruch, „Bürgerliche Sozialreform im deutschen Kaiserreich“, in: ders. (1985), *Weder Kommunismus noch Kapitalismus*, S. 61-180: 79 f.

¹⁷ Vgl. z. B. ebd., S. 75 f.

¹⁸ Reinhard Baumeister, *Stadt-Erweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung*, Berlin, 1876, S. 49. Für einen Überblick über die Stadtplanungsgeschichte und ihre Heroen vgl. Gerd Albers, *Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa. Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen*, Braunschweig, Wiesbaden, 1997.

¹⁹ Vgl. Werner Hegemann, *Der Städtebau, nach den Ergebnissen der Allgemeinen Städtebau-Ausstellung in Berlin*, Teil 1, Berlin, 1911, insb. S. 14-56.

tete Planung.²⁰ Aus der Perspektive einer statistisch und ökonomisch informierten Planung plante Hobrecht in einer überkommenen Art und Weise. Er definierte ein gleichförmiges Straßenraster mit großen Baublöcken – ohne dabei festzulegen, wie dicht diese Blöcke, die sich rasch füllten, bebaut werden durften. Hobrecht hatte ältere Bebauungen im Auge: Er ging von drei- bis vierstöckigen Häusern in lockerer Hofbebauung aus, eingestreut dazwischen Fabriken. Für ihn war es nicht Aufgabe der Polizei, näher zu spezifizieren; es ginge lediglich darum, Straßen freizuhalten.²¹ Das verkenne aber, so könnte man seine Kritiker zusammenfassen, die nunmehr eingetretenen Marktverhältnisse. So wurde etwa die Meinung vertreten, dass schon die Existenz eines solchen Plans die Spekulation anheizen würde.²² Ebenso zählt die von Faucher aufgebrachte Rede vom „Baustellen-Monopol“ dazu, die darauf zielte, den kompakten Stadtanbau, wie ihn der Erweiterungsplan vorsah, zu unterbinden und stattdessen an der entfernten Peripherie zu bauen.²³



1 – Übersichtskarte des Bebauungsplanes der Umgebungen Berlins, 1862

²⁰ Ebd.; verschärft in: ders., *Das steinerne Berlin. Geschichte der größten Mietskasernenstadt der Welt*, 4. Aufl., Braunschweig, Wiesbaden, 1988 [OA 1930], S. 207-220.

²¹ Vgl. Johann Friedrich Geist/Klaus Kürvers, *Das Berliner Mietshaus 1740-1862*, München, 1980, S. 496-516; dies., *Das Berliner Mietshaus 1862-1945*, München, 1984, S. 147-158. Hier findet sich auch eine Kritik der Vereinfachungen Hegemanns.

²² Ernst Bruch, „Wohnungsnoth und Hülfe“, in: *Berlin und seine Entwicklung. Städtisches Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik* 6 (1872), S. 14-85: 43.

²³ Vgl. Faucher (1869), Ueber Häuserbau-Unternehmung; ders., „Die Bewegung für Wohnungsreform“, in: *Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte* 3, 4 (1865), S. 127-199: 195-199.

Das Vorbild dafür bot London mit seinen Reihenhäusern und Villen, von dem Faucher begeistert berichtete. Er beschreibt London als dynamische, in dauernder Veränderung begriffene Stadt, die den Aufstiegswillen ihrer Bewohner unterstützt. Die Londoner verändern ihren Wohnort, so Faucher, sobald es ihre finanzielle Lage erlaubt: Die reichere Bevölkerung zieht in Villenvororte an der städtischen Peripherie, in ihre Häuser ziehen andere ein, die sich verbessern möchten usw. – ein Vorgang, von dem fast alle zu profitieren scheinen.²⁴ Auch der Alltag ist von Mobilität geprägt: London hatte sich bereits frühzeitig sozial und funktional differenziert, die Citybildung war vorangeschritten, und das Pendeln zwischen City und Vorort war für die bürgerlichen Schichten alltäglich geworden. Diese räumliche Differenzierung erscheint Faucher als fortschrittlich – stimmt sie doch mit eingeführten Grundrenten-Modellen überein: Bodenpreise wie Höhe und Dichte der Bebauung nehmen in London vom Zentrum zur Peripherie hin ab, so wie es aus den sogenannten Thünen'schen Ringen abgeleitet werden kann.²⁵ Faucher glaubte an die Gültigkeit solcher ökonomischer Gesetze²⁶. Wenn sie sich in einer Stadt wie Berlin noch nicht nachweisen ließen, konnte das nur heißen, dass hier erst ein funktionierender Bodenmarkt entwickelt werden musste.

Denn von diesen Gesetzen her gesehen war die Stadtsilhouette Berlins schlichtweg falsch. Sie bildete nicht wie in London oder in älteren Städten, die sich langsam entwickelt hatten, eine flache „Kegelform“, sondern einen „Kessel“.²⁷ Die höchsten und am dichtesten belegten Häuser waren hier nicht im Zentrum zu finden, sondern am Rand der Stadt, auf freiem Feld. Dies zu ändern, Bebauung und Bevölkerung neu zu verteilen und an die als Norm verstandene, nach außen hin abnehmende Höhenentwicklung und Dichteverteilung anzupassen, war das Ziel der Städtebaureform. Ein Mittel dazu war der Ausbau des Nahverkehrs. 1910, bei der international beachteten Berliner Städtebau-Ausstellung, wo sich die neue Disziplin öffentlichkeitswirksam präsentierte, war die Verkehrsentwicklung eines der zentralen Themen. Immer noch gab dabei London den Vergleichsmaßstab ab. Berlin sollte, so Hegemann, der Generalsekretär der Städtebau-Ausstellung, endlich seinen Festungscharakter ablegen und eine „offene Stadt“ wie London werden (vgl. Abb. 2 und 3).²⁸

²⁴ Vgl. ebd., S. 157-175.

²⁵ Vgl. Gerhard Fehl, „Berlin wird Weltstadt: Wohnungsnot und Villenkolonien. Eine Begegnung mit Julius Faucher, seinem Filter-Modell und seiner Wohnungsreformbewegung um 1866“, in: Juan Rodríguez-Lores/ders. (Hg.), *Städtebaureform 1865-1900*, Teil 1, Hamburg, 1985, S. 101-152: 102, Fn. 4, 112. Die Thünen'schen Ringe beziehen sich auf eine landwirtschaftliche Nutzung des Bodens, wurden aber immer wieder auch auf die Stadt bezogen. Vgl. dazu Fn. 34.

²⁶ Julius Faucher, „Geschichte, Statistik und Volkswirtschaft“, in: *Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte* 1, 4 (1863), S. 124-131.

²⁷ Ernst Bruch, *Berlin's bauliche Zukunft und der Bebauungsplan*, Berlin, 1870, S. 15. Bruch übernahm Argumente Fauchers, kritisierte und modifizierte sie aber auch.

²⁸ Hegemann (1911), *Der Städtebau*, S. 20 f.

Abb. 18.

London, eine offene Stadt.

London, Paris, Wien. Bevölkerungsverteilung in den europäischen Großstädten, die als Vorbilder für die Berliner Entwicklung in Frage kamen.

Jedes Pünktchen = 1000 Einwohner.

In London gleichmäßige Verteilung über weite Gebiete (ermöglicht durch Schnellverkehr); in den Festungen Zusammenpressen auf engen Raum.

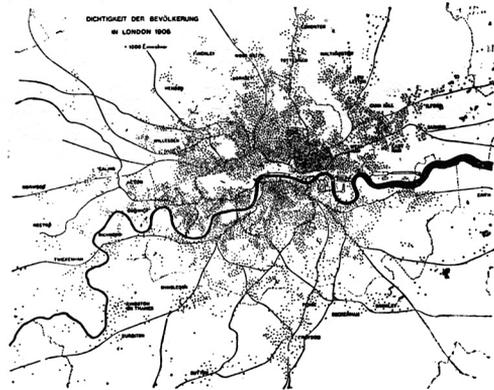
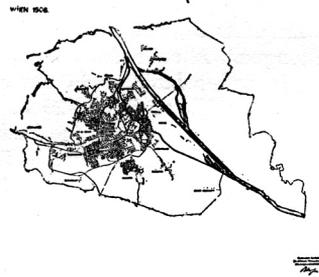
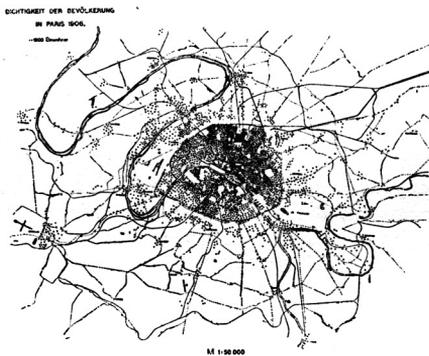


Abb. 19.

Paris — zwei Festungstädte — Wien.

Abb. 20.



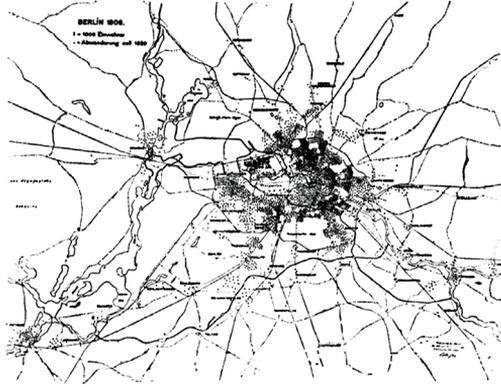
Jedes Pünktchen = 1000 Einwohner.

2 – Verkehrsnetze und Bevölkerungsverteilung in London, Paris und Wien,
Richard Petersen, 1911

Um Verkehrsplanung kümmerte sich der sogenannte Hobrechtplan nicht, der Eisenbahnbau war kein Thema, ebenso wenig der dichter werdende Verkehr in der Innenstadt, wie ihm Bruch, einer der ersten Kritiker, vorwarf. Bruch sah Berlin mit den Augen eines Statistikers, und er führte vor, wie eine statistisch informierte Planung aussehen könnte. Schon in seinem ersten Aufsatz zum Berliner Verkehr, der verschiedenste Daten zum Thema zusammenträgt, schlägt er vor, die Verkehrssituation im ältesten Teil Berlins durch Straßendurchbrüche zu verbessern.²⁹ In seiner Kritik des Bebauungsplans bekräftigt er diesen Vorschlag – das alte Gassenwerk sei nicht mehr angemessen, das „die

²⁹ Ernst Bruch, „Der Straßenverkehr in Berlin“, in: *Berlin und seine Entwicklung. Gemeinde-Kalender und städtisches Jahrbuch* 2 (1868), S. 65-121. Vgl. dazu Benedikt Goebel, *Der Umbau Alt-Berlins zum modernen Stadtzentrum*, Berlin, 2003, S. 8 und S. 121.

Groß-Berlin. Jedes Pünktchen = 1000 Einwohner.



Ohne inneren Grund hat sich die Berliner Entwicklung nicht an das Londoner, sondern an das Paris-Wiener Vorbild angelehnt. Obgleich Berlin eine offene Stadt ist, die nicht durch Wälle, sondern durch die größte Armee der Welt geschützt wird und obgleich Berlin auf ebenem Terrain (keine Felsen wie in Stockholm) liegt und fast unbegrenzt ausdehnungsfähig ist (keine Insel wie Boston, New-York, Stockholm), wurde die Bevölkerung wie in einer engen Festung zusammengepreßt.

3 – Verkehrsnetze und Bevölkerungsverteilung in Berlin, Richard Petersen, 1911

freie Bewegung hemmende Geschwür“ müsse aufgestochen werden, „um wieder ein normalmäßiges Pulsiren der Lebensquellen hervorzurufen“. ³⁰ Hobrecht habe dies versäumt, und überhaupt habe er übersehen, dass sich auch in Berlin „eine lokale Arbeitstheilung“ entwickelt habe. Dieser will Bruch – anders als der Bebauungsplan, der zu einer „Nivellirung“ der „äusseren Erscheinung“ geführt habe – mit einer Differenzierung der Bauformen begegnen. ³¹ Seine Vision ist die einer differenzierten Stadtlandschaft aus fest umrissenen Quartieren, die funktional wie baulich spezifiziert sind: eine Vision, die mit der Stadt des Neuen Bauens Jahrzehnte später verwirklicht werden wird.

Folgende Einheiten hat er dabei im Auge: Industriegebiete am Rand der Stadt, wo es große, günstige Grundstücke gibt, und benachbarte Arbeiterquartiere, eine zentrale Geschäftsstadt, Wohnquartiere aus kleinen Baublöcken, die die Anlage von Fabriken im Hof verhindern, und „Luxusquartiere“ in der Nähe von Parks oder Promenaden. ³² Dabei ginge es ihm nicht um eine klassenmäßige, sondern eine berufsständische Differenzierung, was etwa heißt, dass sich Fabrikherr, Beamte und Arbeiter einer Fabrik gemeinsam in einem Quartier niederlassen sollen – insgesamt gelte es aber, das „Zusammenpacken der

³⁰ Bruch (1870), *Berlin's bauliche Zukunft*, S. 94.

³¹ Ebd., S. 15 f.

³² Ebd., S. 31 f.; vgl. auch Baumeister (1876), *Stadt-Erweiterungen*, S. 80-83.

ganzen menschlichen Gesellschaft unter einem Dach“ zu beenden.³³ Dagegen setzte er funktional wie sozial homogenisierte Einheiten, die gewissermaßen durch Hochrechnung entstanden: Bruch ließ sich von stadträumlichen Veränderungen anleiten, wie er sie in London, Paris oder auch Berlin beobachtete und die er als Momente einer Modernisierung verstand; er isolierte diese Tendenzen aus seinem statistischen Material und setzte sie – mit sozialpolitischen Argumenten überformt – als Norm. Dabei verstärkte er sie, insofern er in kategorial voneinander geschiedene Einheiten auflöste, was als nuancierte Neuverteilung erkennbar war. Nicht zuletzt spielten in dieses Modell ökonomische Überlegungen hinein. Denn dass die Industrie am besten am Stadtrand situiert sei, ließ sich Anfang der 1870er Jahre zwar mit Kostenrechnungen argumentieren, aber nur bedingt statistisch nachweisen – galt dies doch auch nur für große Betriebe, die noch keinesfalls die Mehrzahl ausmachten.³⁴

Diese sozial segregierte und funktional differenzierte städtische Struktur, die Bruch und ihm folgend Baumeister anvisierten, sollte nun nicht, wie man vielleicht erwarten würde, durch einen großen Plan entstehen – sondern durch die Mobilisierung der Bevölkerung und eine Regelung des Spiels von Angebot und Nachfrage. Das konkrete Verfahren, das sie vorschlugen, verband vorausschauende Planung und Eigentätigkeit des Marktes. Ein flächendeckender Plan sollte gerade nicht erstellt werden, die Planung sollte sich vielmehr auf die Festlegung der Infrastruktur beschränken: ein zusammenhängendes Straßen- und Schienennetz, durch das das Bodenangebot erweitert werden sollte. Die Planung der Flächen dazwischen könne man, so hieß es, der „Privatunternehmung“ überlassen – so könne eine vielfältige städtische Struktur entstehen, die dennoch geordnet wäre, denn von den Investoren könne man erwarten, dass sie die Lagequalitäten erkennen und sich auf eine bestimmte Nutzung spezialisieren.³⁵ Das heißt, man ging davon aus, dass der Markt mit künftigen Entwicklungen besser umgehen könne als die Planung; gleichzeitig war man überzeugt, dass sich diese Entwicklungen in einem überschaubaren Rahmen bewegen würden. Ab Ende der 1880er Jahre übernahmen die Planer jedoch selbst die Aufgabe der Zonierung. Zonenbauordnungen regulierten nun Bebauungsdichte und Nutzung und unterschieden, wie etwa in Frankfurt am Main, „Innenstadt“, „Wohnviertel“, also Villenquartiere, „Fabrikviertel“ und „gemischte Viertel“ (Abb. 4). Mit diesen Zonenbauordnungen wurden unterschiedliche Anliegen verfolgt: hygienische, wie die Absonderung der Indus-

³³ Bruch (1872), *Wohnungsnoth und Hülfe*, S. 50; ders. (1870), *Berlin's bauliche Zukunft*, S. 37.

³⁴ Vgl. dazu Etienne Laspeyres, „Die Gruppierung der Industrie in den großen Städten“, in: *Berlin und seine Entwicklung. Städtisches Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik* 3 (1869), S. 34-88. Laspeyres bespricht in diesem Aufsatz Untersuchungen zur Pariser Industrie. Er ringt lange damit, dass er die Thünen'schen Ringe für Paris statistisch nicht nachweisen kann, um dann kleinteilige Entwicklungen festzustellen, die in Richtung einer Randwanderung der Industrie deuten, die er forcieren will.

³⁵ Bruch (1870), *Berlin's bauliche Zukunft*, S. 97; Baumeister (1876), *Stadt-Erweiterungen*, S. 86-91.

trie, auch soziale, wie die Ermöglichung ‚gesunder‘ Kleinwohnungen an der Peripherie – ein Ansinnen, das jedoch vorerst fehlschlug und erst mit mehr staatlicher Unterstützung ab den 1920er Jahren gelang.³⁶ Vor allem aber gaben diese Verordnungen Investitionssicherheit und stabilisierten die verschiedenen Bodenteilmärkte, woran die Eigentümer von Villen ebenso interessiert waren wie das große Boden- und Baukapital – während die kleinen Bauunternehmer und die Eigentümer kleiner Grundstücke sich gegen die Zonierung auflehnten.³⁷ Die Planung vollzog damit also auch einen Akt der Marktberreinigung – sie förderte die Akteure, die sie als Kräfte der Modernisierung ansah, und half mit, als anachronistisch betrachtete Kräfte vom Markt zu entfernen.



4 – Bebauungsplan von Frankfurt am Main, 1891

³⁶ Vgl. Juan Rodriguez-Lores/Renate Banik-Schweizer (Hg.), *Die Kleinwohnungsfrage. Zu den Ursprüngen des sozialen Wohnungsbaus in Europa*, Hamburg, 1988; Clemens Zimmermann, *Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik. Die Reformbewegung in Deutschland 1845-1914*, Göttingen, 1991.

³⁷ Vgl. Andreas Weiland, „Die Frankfurter Zonenbauordnung von 1891 – eine ‚fortschrittliche‘ Bauordnung?“, in: Juan Rodriguez-Lores/Gerhard Fehl (Hg.), *Städtebaureform 1865-1900*, Teil 2, Hamburg, 1985, S. 343-388: 365.

Planung als Regulation von Märkten

„Staatliche Planung und Marktwirtschaft sind keine Gegensätze“, darauf weist das *Handwörterbuch der Raumordnung* von 2005 hin: „Staatliche Planung soll subsidiär zu Allokationsprozessen des Marktes die vom Markt vernachlässigten langfristigen und kollektiven sowie monetär nicht bewertbaren Belange (Marktunvollkommenheit) nach gesellschaftlichen Zielen ordnen, entwickeln und sichern“.³⁸ Und an anderer Stelle heißt es: Die Raumplanung „ist als ein Teil der Gesellschaftspolitik, der rahmensetzenden Ordnungspolitik und neuerdings auch verstärkt als Entwicklungspolitik für marktwirtschaftliche Prozesse anzusehen.“³⁹ Bemerkenswert an dieser Stelle ist vor allem der zweite Teil, der gegenüber der zehn Jahre zuvor erschienenen Ausgabe neu ist. Neu ist ebenso ein Kapitel über „marktwirtschaftliche Instrumente“, die über Preisbeeinflussung Anreizsysteme schaffen sollen. Auch wenn Markt und Planung in beiden Ausgaben als miteinander verknüpft angesehen werden, hat sich ihr Verhältnis offenbar verschoben, nachdem es sich bereits in den Jahrzehnten zuvor deutlich verändert hatte.⁴⁰ Ging es in der Zeit der Planungseuphorie darum, Marktversagen auszugleichen, und verstand sich die Planung daher als eine Gegenspielerin des Marktes, hat heute wieder die Auffassung an Fahrt gewonnen, der Markt müsse nur gut entwickelt werden, ja die Planung selbst müsse mit marktwirtschaftlichen Instrumenten arbeiten, um Ressourcen bestmöglich zu verteilen. Mit dieser Haltung verbindet sich eine prinzipielle Planungsskepsis. Mit den Krisen und Umbrüchen der 1970er und 80er Jahre schwand der Glaube an die Voraussagbarkeit und Steuerbarkeit von Marktgeschehen; gleichzeitig setzte sich ein Planungsverständnis durch, das kommunikative Prozesse und Imagebildung in den Mittelpunkt rückt und damit versucht, Individuen, Quartiere, Städte und Regionen markttauglich zu machen.

Die historischen Unterschiede im Zusammenspiel von Markt und Planung sind erheblich, und doch sieht man der modernen, sich als Wissenschaft verstehenden Stadt- und Raumplanung in jeder ihrer Phasen an, dass ihre Genese mit der Entstehung und Entwicklung von Märkten zusammenhängt. Diese Märkte fielen dabei nicht vom Himmel, sie wurden durch bewusste Akte der Deregulierung geschaffen. Zu denken wäre hier etwa an die Preußischen Reformen, die Anfang des 19. Jahrhunderts Grund und Boden entfeudalisierten, Freizügigkeit und Gewerbefreiheit einführten, damit Arbeits- und Bodenmärkte schufen und so *von oben* eine kapitalistische Wirtschaftsordnung einführ-

³⁸ Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, 2005, S. 767.

³⁹ Ebd., S. 753.

⁴⁰ Wie nicht weiter überraschend ist, unterscheiden sich beide neueren Ausgaben sichtlich von der ersten von 1966, wo Planung von einem starken Staat her verstanden wird. Jedoch sind auch hier die Autoren bemüht, die Vereinbarkeit von Planung und wettbewerbsgesteuertem Markt zu zeigen. Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung*, Hannover, 1966, Sp. 1361-1370, 1806-1812.

ten.⁴¹ Das Stadt-Land-Verhältnis veränderte sich in Folge grundlegend; die Bevölkerung wurde in Bewegung gesetzt, die Städte wuchsen, eine neue räumliche Ordnung bahnte sich an, deren Entwicklung nur bedingt absehbar war. Erst mit diesen Prozessen entstand ein epistemisches Objekt *Stadt*, das seine eigene Dynamik, Ordnung oder Unordnung entfaltete und daher geradezu zwangsläufig wissenschaftlich erforscht und beplant werden musste: Die Interessen der privaten Grundstückseigentümer, die Gesetzmäßigkeiten des Boden- und Immobilienmarktes, die sich verändernden Arbeitsmärkte, die mit ihnen verbundenen Wanderungsbewegungen, neue technologische Entwicklungen, all dies waren neue Mitspieler, die die räumliche Ordnung beeinflussten und mit denen die Städtebauer umzugehen hatten – und erst mit ihnen wurde der Städtebau als Wissenschaft begriffen, die ein Gegenüber hat, das es zu erforschen gilt.

Erst nun wird die Stadt als *Organismus* verstanden, der seine eigenen Gesetze hat, die die Stadtplanung sich anzueignen sucht, um in ihn eingreifen zu können. Das heißt auch, dass sie sich auf die Existenz von Prozessen stützt, die nur bis zu einem gewissen Grad planbar sind und die ein Eigenleben führen – die Entwicklungsdynamik von Märkten ist der modernen Stadtplanung inhärent. Dabei stand und steht sie zum Markt in einem eigentümlichen Verhältnis: Ihre ersten Protagonisten kritisierten eine übermäßige Spekulation und stellten Fehlentwicklungen des Marktes fest, und doch glaubten sie an seine innere Logik, die erst zur Entfaltung gebracht werden sollte. Die um 1800 begonnene Neuaufteilung – und das heißt auch: Privatisierung – des Bodens wie andere Reformen zogen sich bis in die Jahrhundertmitte, und auch danach entstand erst langsam ein flüssiger Bodenmarkt, dessen Entwicklung eines der ersten Ziele jener Reformvorstellungen war, die den Beginn einer modernen, an Stadtforschung orientierten Stadtplanung bildeten. Diese beobachtet also nicht nur Prozesse, die dynamisch sind und ihre eigenen Gesetze haben, und reagiert auf sie – sie bringt sie auch hervor. Gerade in ihren Anfängen war sie nicht so sehr darauf bedacht, eine räumliche Ordnung zu fixieren als vielmehr darauf, Verkehr, und das heißt auch: Wettbewerb, in Gang zu setzen. Die späteren Zonenbauordnungen nahmen die damit entstehenden räumlichen Muster auf, bereinigten und bestätigten sie – die sozial und funktional differenzierte Stadt entstand so in sich selbst verstärkenden Prozessen, deren Richtung von der Planung gelenkt wurde.

⁴¹ Vgl. z. B. Wolfgang Kantzow, „Der Bruch in der Entwicklung der deutschen Städte ausgehend von der preußischen Reformpolitik und dem veränderten Begriff des Bodeneigentums“, in: Gerhard Fehl/Juan Rodriguez-Lores (Hg.), *Städterweiterungen 1800-1875. Von den Anfängen des modernen Städtebaues in Deutschland*, Hamburg, 1983, S. 25-34.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung*, Hannover, 1966.
- Dies., *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, 2005.
- Albers, Gerd, *Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa. Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen*, Braunschweig, Wiesbaden, 1997.
- Baumeister, Reinhard, *Stadt-Erweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung*, Berlin, 1876.
- Bericht über die Verhandlungen des 14. Kongresses deutscher Volkswirthe*, Berlin, 1873.
- Bruch, Ernst, „Der Straßenverkehr in Berlin“, in: *Berlin und seine Entwicklung. Gemeinde-Kalender und städtisches Jahrbuch* 2 (1868), S. 65-121.
- Ders., *Berlin's bauliche Zukunft und der Bebauungsplan*, Berlin, 1870.
- Ders., „Wohnungsnoth und Hülfe“, in: *Berlin und seine Entwicklung. Städtisches Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik* 6 (1872), S. 14-85.
- Bruch, Rüdiger vom, „Bürgerliche Sozialreform im deutschen Kaiserreich“, in: ders. (Hg.), *Weder Kommunismus noch Kapitalismus: Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Ära Adenauer*, München, 1985, S. 61-180.
- Engel, Ernst, *Die moderne Wohnungsnoth. Signatur, Ursachen und Abhülfe*, Leipzig, 1873.
- Etzemüller, Thomas, „Social engineering als Verhaltenslehre des kühlen Kopfes“, in: ders. (Hg.), *Die Ordnung der Moderne. Social Engineering im 20. Jahrhundert*, Bielefeld, 2009, S. 11-39.
- Faucher, Julius, „Geschichte, Statistik und Volkswirtschaft“, in: *Vierteljahrschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte* 1, 4, (1863), S. 124-131.
- Ders., „Die Bewegung für Wohnungsreform“, in: *Vierteljahrschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte* 3, 4 (1865), S. 127-199.
- Ders., „Ueber Häuserbau-Unternehmung im Geiste der Zeit“, in: *Vierteljahrschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte* 7, 2 (1869), S. 48-74.
- Fehl, Gerhard, „Berlin wird Weltstadt: Wohnungsnot und Villenkolonien. Eine Begegnung mit Julius Faucher, seinem Filter-Modell und seiner Wohnungsreformbewegung um 1866“, in: Juan Rodriguez-Lores/ders. (Hg.), *Städtebaureform 1865-1900*, Teil 1, Hamburg, 1985, S. 101-152.
- Geist, Johann Friedrich/Kürvers, Klaus, *Das Berliner Mietshaus 1740-1862*, München, 1980.
- Dies., *Das Berliner Mietshaus 1862-1945*, München, 1984.
- Goebel, Benedikt, *Der Umbau Alt-Berlins zum modernen Stadtzentrum*, Berlin, 2003.
- Hayek, Friedrich A., *Der Weg zur Knechtschaft*, München, 2007 [engl. OA 1944].
- Hegemann, Werner, *Der Städtebau, nach den Ergebnissen der Allgemeinen Städtebau-Ausstellung in Berlin*, Teil 1, Berlin, 1911.
- Ders., *Das steinerne Berlin. Geschichte der größten Mietskasernenstadt der Welt*, 4. Aufl., Braunschweig, Wiesbaden, 1988 [OA 1930].
- Kantzow, Wolfgang, „Der Bruch in der Entwicklung der deutschen Städte ausgehend von der preußischen Reformpolitik und dem veränderten Begriff des Bodeneigentums“, in: Gerhard Fehl/Juan Rodriguez-Lores (Hg.), *Städterweiterungen 1800-1875. Von den Anfängen des modernen Städtebaues in Deutschland*, Hamburg, 1983, S. 25-34.

- Laak, Dirk van, „Planung. Geschichte und Gegenwart des Vorgriffs auf die Zukunft“, in: *Geschichte und Gesellschaft* 34, 3 (2008), S. 305-326.
- Laspeyres, Etienne, „Die Gruppierung der Industrie in den großen Städten“, in: *Berlin und seine Entwicklung. Städtisches Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik* 3 (1869), S. 34-88.
- Nipperdey, Thomas, *Deutsche Geschichte 1866-1918. Band 2: Arbeitswelt und Bürgergeist*, München, 1990.
- Plumpe, Werner, „Der Gründerkrach, die Krise des liberalen Paradigmas und der Aufstieg des Kathedersozialismus“, in: ders./Joachim Scholtyseck (Hg.), *Der Staat und die Ordnung der Wirtschaft. Vom Kaiserreich bis zur Berliner Republik*, Stuttgart, 2012, S. 17-42.
- Reulecke, Jürgen, „Die Anfänge der organisierten Sozialreform in Deutschland“, in: Rüdiger vom Bruch (Hg.), *Weder Kommunismus noch Kapitalismus'. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Ära Adenauer*, München, 1985, S. 21-60.
- Rodriguez-Lores, Juan/Banik-Schweizer, Renate (Hg.), *Die Kleinwohnungsfrage. Zu den Ursprüngen des sozialen Wohnungsbaus in Europa*, Hamburg, 1988.
- Schwabe, Hermann, *Berliner Südwestbahn und Centralbahn. Beleuchtet vom Standpunkt der Wohnungsfrage und der industriellen Gesellschaft*, Berlin, 1873.
- Weiland, Andreas, „Die Frankfurter Zonenbauordnung von 1891 – eine ‚fortschrittliche‘ Bauordnung?“, in: Juan Rodriguez-Lores/Gerhard Fehl (Hg.), *Städtebaureform 1865-1900*, Teil 2, Hamburg, 1985, S. 343-388.
- Zimmermann, Clemens, *Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik. Die Reformbewegung in Deutschland 1845-1914*, Göttingen, 1991.