

Adam, Brigitte; Baudelle, Guy; Dumont, Marc

Book Part

Räumliche Doktrinen der Stadtentwicklung: Beständigkeit und Wandel im Laufe der Zeit

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Adam, Brigitte; Baudelle, Guy; Dumont, Marc (2023) : Räumliche Doktrinen der Stadtentwicklung: Beständigkeit und Wandel im Laufe der Zeit, In: Gustedt, Evelyn Grabski-Kieron, Ulrike Demazière, Christophe Paris, Didier (Ed.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland, ISBN 978-3-88838-115-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 44-62,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-1157036>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/275745>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Adam, Brigitte; Baudelle, Guy; Dumont, Marc:

Räumliche Doktrinen der Stadtentwicklung – Beständigkeit und Wandel im Laufe der Zeit

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1157036>

In:

Gustedt, Evelyn; Grabski-Kieron, Ulrike; Demazière, Christophe;
Paris, Didier (Hrsg.) (2023):

Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland.

Hannover, 44-62.= Forschungsberichte der ARL 22.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-11572>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Brigitte Adam, Guy Baudelle, Marc Dumont

RÄUMLICHE DOKTRINEN DER STADTENTWICKLUNG – BESTÄNDIGKEIT UND WANDEL IM LAUFE DER ZEIT

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Frankreich: anhaltende, stets erneuerte Tradition der Zentralregierung, die eine Weiterentwicklung von Doktrinen nicht verhindert
 - 2.1 Ein zentralisiertes System
 - 2.2 Die technische Planungsphase und ihre Doktrinen (1945–1982)
 - 2.3 Eine Phase der Dezentralisierung seit Anfang der 1980er Jahre
 - 2.4 Zwei neue Doktrinen: prioritäre Geographie und Wettbewerbsfähigkeit (1980–2000)
 - 2.5 Stärkung der Territorien angesichts ökologischer Erfordernisse
 - 3 Deutschland: Die Anpassung der räumlichen Doktrinen auf dem Weg zu einem gemeinsamen nationalen Ansatz der Stadtentwicklung
 - 3.1 Der Beginn der modernen Stadtentwicklung in Deutschland
 - 3.2 Wiederaufbau, Funktionalität und Stadterweiterung
 - 3.3 Die Ära der Stadterneuerung und der Planungseuphorie
 - 3.4 Von der „Planung durch Projekte“ zur nachhaltigen Stadtentwicklung
 - 3.5 Leipzig-Charta vor dem Hintergrund verschiedener städtischer Herausforderungen
 - 4 Schlussfolgerung
- Literatur

Kurzfassung

Auf dem Gebiet der Stadt- und Regionalplanung weisen Frankreich und Deutschland seit Beginn der Neuzeit mehrere Parallelen auf. Allerdings besteht nach wie vor ein Unterschied zwischen stärker zentralisierten Governance-Prozessen (Frankreich) und einer stärkeren Stellung der Gemeinden (Deutschland). Die Planungsstrategien Frankreichs und Deutschlands haben sich jedoch einander angenähert. Ein Vergleich, der sich über etwa 100 Jahre erstreckt, muss allerdings für einen beträchtlichen Zeitraum zwischen den deutschen Planungsstrategien in Ost- und Westdeutschland differenzieren.

Die Stadtplanung wurde durch ähnliche Modelle wie die Charta von Athen oder die Leipzig-Charta beeinflusst. Letztere, ein europäisches Dokument, wurde im Jahr 2020 erneuert. Darüber hinaus lassen sich in beiden Ländern ähnliche Wege erkennen: das Streben nach einer starken technischen Ausrichtung, die Tendenz zu einer nachhaltigen Entwicklung, mehr Flexibilität, die wachsende Bedeutung integrierter Politiken und die Herausforderungen der Zersiedelung. Die wichtigsten Doktrinen wie Integration, Partizipation und Zukunftsorientierung haben die Stadt- und Regionalplanung sowohl in Deutschland als auch in Frankreich begleitet.

Schlüsselwörter

Integration – nachhaltige Entwicklung – Wettbewerbsfähigkeit – Partizipation – Freiräume

Spatial doctrines of urban development – persistence and change in the course of time**Abstract**

In the field of urban and regional planning, France and Germany have shown several analogies since the beginning of the modern age. However, there is still a difference between more centralised governance processes (France) and a stronger position of the municipalities (Germany). But the planning strategies of France and Germany have moved closer together. A comparison covering about 100 years must differentiate between German planning strategies in East and West Germany for a considerable period.

Urban planning has been influenced by similar models like the Athens Charter or the Leipzig Charter. The latter, a European document, was renewed in 2020. Furthermore, in both countries, similar paths can be identified: the pursuit of a strong technical focus, the tendency towards sustainable development, more flexibility, the growing importance of integrated policies and the challenges of urban sprawl. Main doctrines like integration, participation and future orientation have accompanied urban and regional planning in Germany as well as in France.

Keywords

Integration – sustainable development – competitiveness – participation – open spaces

1 Einleitung

In diesem Kapitel sollen die Doktrinen aufgezeigt werden, die die Stadtentwicklung auf zentraler Ebene sowohl im Bereich der Raumordnung als auch der Stadtplanung geleitet haben.

Eine Doktrin kann als eine Reihe von Überzeugungen oder Prinzipien definiert werden, die eine Vorstellung von der Gesellschaft widerspiegeln und oft durch Denk- oder Verhaltensregeln ergänzt werden. Eine Doktrin ist eine Frage von Prinzipien und Teil einer Ideologie. In dieser Hinsicht hat die Planerin Françoise Choay (1965) zwei Hauptmodelle identifiziert: ein kulturalistisches, das sich mehr auf die Vergangenheit bezieht, und ein progressives, modernistisches. Alle Lehrmeinungen verwenden verschiedene Bezugsrahmen (Faludi/van de Valk 1994; Scholl/Elgendy/Nollert 2007; Adam/Fritzsche 2017; Baudelle/Gaultier 2018): nachhaltige Stadtplanung (Carriou/Ratouis 2014), Zusammenhalt, Vielfalt, Attraktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Urbanität, Polyzentrismus, Stadterneuerung, Kompaktheit, integrierte Stadtentwicklung, Kooperation, räumliche Gleichheit und sogar territoriale Gleichheit – so gab es in Frankreich ein *Ministère de l'égalité des territoires* (Ministerium für territoriale Gleichheit, 2012–2014), eine Bezeichnung, die bewusst verspottet wurde (Estèbe 2015).

Dieser Beitrag fasst die wichtigsten Grundsätze zusammen, von denen sich die französische und die deutsche Planung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs leiten lassen, und geht auf Fragen wie die Verbreitung von Modellen und die mögliche Chance von Konvergenzen zwischen den beiden Ländern ein, möglicherweise als Folge der europäischen Integration.

2 Frankreich: anhaltende, stets erneuerte Tradition der Zentralregierung, die eine Weiterentwicklung von Doktrinen nicht verhindert

2.1 Ein zentralisiertes System

In Frankreich ist die maßgebliche Rolle der Zentralregierung nie infrage gestellt worden. Diese Schlüsselrolle ist pfadabhängig, da die Beziehungen zwischen der nationalen und der lokalen Ebene im Bereich der Stadtplanung historisch tief verwurzelt sind, insbesondere seit dem 19. Jahrhundert (Oblet 2005). Das Fehlen jeglicher lokalen Entscheidungsprozesse vor den 1980er Jahren erklärt die seit Langem bestehende Macht des Staates bei der Festlegung von Stadtplanungsinstrumenten und wichtigen Planungspolitiken, die die Stadtentwicklung prägen, auch wenn sie nicht direkt zu diesem Zweck konzipiert wurden. Verschiedene Fünfjahrespläne, die in den Nachkriegsjahrzehnten umgesetzt wurden, zielten darauf ab, die Produktion und die Infrastruktur wiederherzustellen und das Produktionssystem zu modernisieren. In diesem Zusammenhang wurden die Städte als Instrumente zur Stärkung der nationalen Produktivität konzipiert, was sie zwang, ihre Struktur anzupassen.

Nach Kriegsende ermöglichte das sogenannte *aménagement du territoire* (Jean/Vanier 2009; Desjardins/Geneau de Lamarlière 2016) eine erfolgreiche Regionalpolitik. Die Stadtentwicklung wurde in diesem Rahmen in hohem Maße vom Staat überwacht, bevor die Planungsbefugnisse ab Anfang der 1980er Jahre schrittweise dezentralisiert wurden. Dies ist ein in Europa seltener Fall einer sehr bewussten und ikonischen, fortgeschriebenen Politik von der Mitte des 20. Jahrhunderts bis heute (Caro/Dard/Daumas 2002; Alvergne/Musso 2003) zu einer relativ neuen Periode mit starken Veränderungen.

2.2 Die technische Planungsphase und ihre Doktrinen (1945–1982)

Es gibt zwei Hauptphasen (Desjardins 2017). Die erste dauerte bis Anfang der 1980er Jahre und wurde vom technischen und willensstarken Planungsregime dominiert, das durch die Gründung der *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* (DATAR – Interministerielle Delegation für Raumordnung und regionale Attraktivität) im Jahr 1963 unterstützt wurde. In Anlehnung an das berühmte Pamphlet von Gravier (1947) bestand das Ziel vor allem darin, das nationale Territorium zugunsten der Provinzen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Diese Bemühungen sollten sich unter anderem auf die Strukturierung eines „städtischen Rahmens“ (Hautreux/Lecourt/Rochefort 1963) stützen, insbesondere durch die acht berühm-

ten sogenannten *métropoles d'équilibre* (ausgewogene Metropolen). Dieser Versuch war jedoch nicht wirklich von zentraler Bedeutung, da die Stadtentwicklungspolitik hauptsächlich auf die Umsetzung von drei aufeinander folgenden Paradigmen ausgerichtet war: Infrastruktur, Modernisierung und Produktivität.

Die Infrastrukturpolitik stand an erster Stelle, da in den 1950er Jahren die meisten Städte nur über eine Basisinfrastruktur für die Wasserversorgung, die Abwasserbehandlung oder die Abfallentsorgung verfügten und noch wenige städtische Abteilungen die Kapazitäten hatten, diese zu verwalten. Die Modernisierung wurde als ein umfassenderes Paradigma betrachtet, das auch den Wohnungsbau und das Experimentieren mit industrialisierten Bauverfahren einschloss, wie z. B. die sogenannte *Politique dite des modèles d'innovation* (Politik der Innovationsmodelle) (Direction de la Construction 1974). In einer Zeit uneingeschränkten Wachstums (Fourastié 1979) prägte schließlich das Paradigma der Produktivität die Stadtentwicklung und zielte darauf ab, in den alten historischen Kernen durch die sogenannte Stadterneuerungspolitik Hauptgeschäftsbereiche (CBD – central business districts) auszudehnen, indem unhygienische zentrale Bereiche abgerissen wurden. Eine erste Raumplanungsdoktrin wurde bereits in den 1950er Jahren im Rahmen einer zunehmenden, durch neue Gesetze gestützten Regulierungsplanung entwickelt, die zur allgemeinen Einführung von *Plans d'urbanisme directeur* (PUD – Stadtentwicklungsplan) führte, die bald in *Plans directeurs d'urbanisme* (PDU – Stadtentwicklungsplan) umbenannt wurden. Sie orientierten sich an drei Grundsätzen. Der erste betraf die Spezialisierung des Raums, die sich aus den Zoneneinteilungsregeln der 1930er Jahre ergab und zur Ausweisung von *Zones à urbaniser en priorité* (ZUP – Prioritäre städtebauliche Entwicklungszone) in den Außenbezirken führte (1958–1969). Frankreich hielt sich vor allem an die funktionalistischen Grundsätze der Charta von Athen und baute 800.000 Wohnungen in fast 200 ZUPs, die die Nachfolge der großen Mehrfamilienhaussiedlungen (die sogenannten *grands ensembles*) antraten, die bereits hauptsächlich aus Hochhäusern und Wohnblöcken bestanden, im Gegensatz zu den nordeuropäischen Ländern, in denen Einfamilienhausprogramme dominierten (Vereinigtes Königreich, Benelux, Bundesrepublik Deutschland, nordische Länder). Die Zentralisierung in Verbindung mit einer starken Standardisierung, die durch die Industrialisierung des Bauwesens begünstigt wurde, erklärt wahrscheinlich diesen Eifer. Nach der gleichen Logik wurden auch zahlreiche Industriegebiete, Einkaufszentren und Universitätsgelände geplant. Dieses weitverbreitete Zonierungsprinzip scheint von der deutschen Zonierung inspiriert worden zu sein, einer Vision, die durch die ersten Bebauungspläne (*abgestufte Bauordnungen*) (Gemünd 1913), wie den von Franz Adickes für Frankfurt im Jahr 1891, geprägt wurde. Heute wird dieses Prinzip in Bezug auf wachsende Städte eher kritisch gesehen, da es wenig Vielfalt und Flexibilität in der Planung bietet.

Die zweite Doktrin, die in der Stadtplanung zum Tragen kam, führte zu einer Entkopplung zwischen Urbanität und Mobilität aufgrund einer Mobilitätsvision, die auf einen effizienteren Modernisierungsprozess abzielte (Wiel 2005; Mangin 2004). In jeder Stadt wurden Umgehungsstraßen nach einem neuen Modell in Übereinstimmung mit dem Buchanan-Bericht (1963) geplant, zusätzlich zu einer sehr bedeutenden Politik der Straßen- und Schienenausrüstung (insbesondere im Großraum Paris).

Schließlich förderte die modernistische Staatsdoktrin neue städtische ‚Zentralitäten‘, was zu gegensätzlichen Politiken gegenüber den historischen Zentren führte: für die einen war es eine Politik des Schutzes und der Förderung des Kulturerbes (die sogenannten *Secteurs sauvegardés* [Schutzgebiete-Politik]), für die anderen eine radikale Stadterneuerung durch die Beseitigung von Elendsquartieren und betondominierten Bahnsteigen über unterirdischen Parkplätzen (der sogenannte *Urbanisme sur dalle* [Plattenbau]), um neue *cités administratives* (Verwaltungsstädte) und Hauptgeschäftsbereiche wie La Part Dieu in Lyon oder Meriadeck in Bordeaux zu schaffen.

Diese Doktrinen der Spezialisierung überführten auch die Raumordnungspolitik in einen größeren Rahmen. Das vom Vereinigten Königreich und Nordeuropa inspirierte Modell der *New Towns* (Neue Städte) war beispielgebend dafür, dass in Frankreich Mitte der 1960er Jahre staatlicherseits acht *New Towns* gegründet wurden: fünf im Großraum Paris, drei in bestimmten *Métropoles d'équilibre* (Lille, Lyon, Marseille) und eine in der Nähe von Rouen, die von Anfang an den Grundsätzen der Zonierung und Verkehrstrennung treu blieb. Diese neuen Städte dienten auch als Laboratorium für das *Loi d'orientation foncière* (LOF – Gesetz zur Ausrichtung der Bodennutzung) von 1967 (Vadelorge 2014). Es führte in den 1970er Jahren zur Erstellung der ersten Masterpläne für die Metropolgebiete, den sogenannten *Schéma directeur d'aménagement et urbanisme* (SDAU – Masterplan für städtebauliche Entwicklung). Sie wurden von den zentralen staatlichen Dienststellen entworfen – ohne Konsultation der Kommunen, die weder über städtebauliche Befugnisse noch über technische Ressourcen verfügten. Ebenso wenig wurden die ersten interkommunalen Gremien konsultiert, die 1967 in Lille, Lyon und Marseille eingerichtet wurden. Die Raumplanung stützte sich ausschließlich auf demographische und ökonomische Wachstumsmodelle.

Gleichzeitig begünstigte die Wachstums- und Regionalpolitik die fordistische Produktionsausweitung auf allen Ebenen des städtischen Systems. Seit den 1950er Jahren unterstützte der Staat den spontanen Prozess der industriellen Dekonzentration auf der Suche nach günstigen und nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitskräften außerhalb des überlasteten Großraums Paris, worauf bald eine von der DATAR betriebene Politik der Dezentralisierung des verarbeitenden Gewerbes folgte (Saint-Julien 1982; Baudelle/Fache 2015). Diese Politik führte zur Ansiedlung neuer Automobilmontagewerke in westlichen Städten (Le Mans, Rennes, Seine-Tal) und in den nordöstlichen Industriegebieten, die von der Rezession im Bergbau betroffen waren. Diese Politik hat die räumliche Arbeitsteilung zwischen der Hauptstadt (weitgehende Konzentration von Exekutivaufgaben und Verwaltungshauptsitzen) und den Provinzen (Beschränkung auf gering qualifizierte Arbeitsplätze) verstärkt.

In den 1960er und 1970er Jahren führte diese Doktrin zu anderen nationalen Entwicklungspolitiken, wie z. B. der Schaffung von Fremdenverkehrsorten in den Bergen (Les Ménuires) und an der Küste (La Grande-Motte) oder neuen großen Industriehafengebieten (Dunkerque, Fos-sur-Mer, Le Havre, Saint-Nazaire) (De Roo 1988; Baudelle 2008).

Die Expansion der Industrie, die Abwanderung in die Städte, die Politik der Dezentralisierung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich und die dramatische Entwicklung von Schulen, Krankenhäusern und kultureller Infrastruktur erklären, warum die

mittelgroßen Städte (20.000–200.000 Einwohnerinnen und Einwohner) zwischen 1954 und 1975 das stärkste Wachstum verzeichneten, als die städtische Bevölkerung zwei- bis dreimal so schnell wuchs wie in den nachfolgenden Perioden. In den 1980er Jahren verstärkte sich die Dynamik durch den Ausbau des Hochschulwesens (neue Fachhochschulen, Ingenieurschulen, Universitäten und Campus) und die fieberhafte Entwicklung von Wissenschaftsparks (Certaines 1988).

2.3 Eine Phase der Dezentralisierung seit Anfang der 1980er Jahre

Die zweite Phase ist gekennzeichnet durch eine allmähliche Umgestaltung der Rollen in der Planung und die Entstehung eines Governance-Systems der ersten Generation (Vervielfachung der Interventionskalen, erweitertes und komplexeres System von Akteuren). Dieser Schritt entspricht der Machtverschiebung von 1982–1983, die die kommunalen Kompetenzen in der Stadtplanung und die Vorrechte der Departements und Regionen mittels gewählter Versammlungen stärkte. In jüngster Zeit (2014 und 2015 haben zwei wichtige Gesetze (MAPTAM und NOTRe)¹ die strategischen Kompetenzen der Regionen und der sogenannten Metropolen in der lokalen Entwicklung gestärkt, vielleicht nach dem Vorbild des deutschen Modells (starke Bundesländer, Metropolregionen), um Einrichtungen von europäischem Rang zu fördern und die Grundsätze der territorialen Gleichheit und der territorialen Solidarität umzusetzen.

2.4 Zwei neue Doktrinen: prioritäre Geographie und Wettbewerbsfähigkeit (1980–2000)

Die sehr interventionistische Vision des Staates, die darauf abzielte, die „Gleichheit der Gebiete“ zu gewährleisten, um eine isotrope Doktrin zu unterstützen, hielt bis Anfang der 1990er Jahre an. Sie führte indirekt zu einer dramatischen Zersiedelung, die durch das Prinzip der gleichen Erreichbarkeit gefördert wurde: Erreichbarkeit jedes Ortes über das Straßennetz (insbesondere über das Autobahnnetz). Diese Doktrin war jedoch nicht immun gegen zwei große aufkeimende Anliegen, die den bisherigen Grundsatz der territorialen Differenzierung veränderten: zum einen die soziale Vielfalt und zum anderen die Wettbewerbsfähigkeit, die als eine Erweiterung des Produktivitätsparadigmas verstanden wurde.

Die Besorgnis über die Verarmung in den Großwohnsiedlungen infolge der zunehmenden Nutzung von Einfamilienhäusern durch die Mittel- und Oberschicht in Vorstadtsiedlungen wuchs. Sie führte Anfang der 1980er Jahre zu einer neuen Generation von städtebaulichen Maßnahmen, die sich auf die soziale Mischung konzentrierten. Diese räumliche Doktrin führte zur ‚prioritären Geographie‘ der *Politique de la Ville* (Stadtpolitik), die eigentlich der Sanierung der am stärksten benachteiligten Randbezirke gewidmet war. Mit dieser Ausrichtung entsteht ein erster Bruch mit dem bisherigen

1 Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM – Gesetz zur Modernisierung der territorialen öffentlichen Aktion und Bestätigung der Metropolen, 2014) und Loi portant Nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe – Gesetz über die neue territoriale Organisation der Republik, 2015).

Grundsatz der Gleichheit in der Raumentwicklung aufgrund der Einführung des Prinzips der positiven Diskriminierung, welches sich an den *Educational Priority Areas* (Schwerpunktbereiche Bildung) im Vereinigten Königreich und dem *Area Approach* (Gebietsansatz) in den USA orientiert. Diese Politik verbindet wirtschaftliche (Beschäftigung), soziale (Bildung, Sicherheit) und städtebauliche (Wohnraum, Ausstattung) Perspektiven miteinander. Sie erweitert die Vision der Raumplanung durch die Festlegung von Schwerpunktgebieten, auf die der Staat seine finanziellen Zuweisungen konzentriert. Mit dem Ziel, zunächst die soziale Entwicklung in den Stadtvierteln und dann die soziale Entwicklung in den Städten zu fördern, hebt sich dieser großzügig finanzierte Ansatz der geographischen Prioritäten deutlich von anderen Planungspolitiken ab. Sein Höhepunkt war der ‚Pakt für den Aufschwung‘ von 1994 mit der Einrichtung zahlreicher sogenannter *Zones franches urbaines* (ZFU – Freie städtische Zonen), *Zones de revitalisation urbaine* (ZRU – Städtische Revitalisierungszonen) und *Zones urbaines sensibles* (ZUS – Sensible städtische Zonen).

Im Jahr 2000 wich diese Politik der extremen Zonierung den sogenannten ‚integrierten Stadtentwicklungsmodellen‘, die auf eine Hebelwirkung durch die neue Doktrin der massiven Interventionen *Grands projets urbains* (GPU – Städtische Großprojekte, 1991–1994) und später *Grands projets de ville* (GPV – Städtische Großprojekte, 2000–2006) setzten. Die Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit seit 1999 hat den Grundsatz der fiskalischen Solidarität zwischen den Gemeinden desselben Ballungsraumes gestärkt.

In den 1990er Jahren entstanden sowohl die nachhaltige Entwicklung als neuer Grundsatz der städtischen Regulierung (s. Kanning/Scholles/Mancebo 2023) als auch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit im Kontext des zunehmenden interurbanen Wettbewerbs (Motte 2006), die auch von der europäischen Politik im Rahmen institutioneller Anpassungsprozesse beeinflusst wurde (Dühr/Stead/Zonneveld 2007). Gleichzeitig hat der Zentralstaat aufgrund seiner relativen Machtlosigkeit angesichts der Wirtschaftskrise und der Verschärfung sozialräumlicher Ungleichheiten an Legitimität eingebüßt, was zu einer Neuskalierung des öffentlichen Handelns führte (Brenner 2004). Die Verschärfung der europäischen Wettbewerbsvorschriften, die zu einem faktischen Verbot staatlicher Beihilfen für Großunternehmen führte, hat auch die traditionellen Möglichkeiten des Staates zur räumlichen Umverteilung von Aktivitäten auf der Grundlage von Raumordnungsbeihilfen (sogenannte *Aides à finalité régionale*) erheblich eingeschränkt. Infolgedessen hat die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Kohäsionspolitik 2007–2013 die 71 *Pôles de compétitivité* (Wettbewerbspole) zum wichtigsten regionalpolitischen Instrument in Frankreich gemacht.

2.5 Stärkung der Territorien angesichts ökologischer Erfordernisse

Die neue Kohäsionspolitik hat die wichtige Rolle der (größeren) Städte bei der Schaffung von Wohlstand anerkannt. Im Großen und Ganzen hat sie den Grundsatz eines integrierten und ortsbezogenen Ansatzes beibehalten, sodass Differenziertheit statt Gleichheit im Mittelpunkt der 2020 geschaffenen neuen *Agence nationale de la cohésion des territoires* (ANCT – Nationale Agentur für territorialen Zusammenhalt) steht, einem europäisch inspirierten Ansatz. Ihre Gründung zielt auf die integrierte Umset-

zung der territorialen und städtischen Wachstumspolitik durch den Zusammenschluss mehrerer nationaler Institutionen ab: das ehemalige *Commissariat général à l'égalité des territoires* (CGET – Generalkommissariat für die Gleichheit der Gebiete), welches die ehemalige DATAR ersetzt hatte, das *Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux* (Epareca – Nationale öffentliche Körperschaft für die Entwicklung und Umstrukturierung von Handels- und Gewerbegebieten) und die *Agence du numérique* (AdN – Digitale Agentur für Breitbandinfrastruktur, Mobiltelefonversorgung und digitale Nutzung). Ziel ist es auch, die Beziehungen zu anderen wichtigen nationalen Agenturen und Zentren in den Bereichen Wohnungsbau (*Agence nationale de l'habitat* – ANAH), Stadterneuerung (*Agence nationale pour la rénovation urbaine* – ANRU), Umwelt (*Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* – ADEME) und Raumplanung (*Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement* – CEREMA) zu stärken. Darüber hinaus bekräftigt die Schaffung der ANCT den Grundsatz der Differenzierung der Gebiete, der die Utopie der territorialen Gleichheit zugunsten von maßgeschneiderten Programmen aufgibt.

So haben europäische politische Orientierungen eine zentrale Rolle bei der Entstehung eines Paradigmas zum Aufbau von Kapazitäten und Fähigkeiten und der Eröffnung einer neuen Ebene komplexer Beziehungen zwischen Regionen und offiziell integrierten Metropolgebieten (sogenannte *Métropoles*, interkommunale Kooperationseinrichtungen) gespielt. Dieses Bemühen um Selbstverwaltung, das eher technischer Natur als von einer politischen Philosophie inspiriert ist (Lopez/Pellegrino/Coutard 2019), entstand vor dem Hintergrund des Rückgangs des staatlichen Interventionismus und der zunehmenden ökologischen Besorgnis über den Klimawandel, den Rückgang der biologischen Vielfalt und die wirtschaftlich kontraproduktive und ökologisch nicht nachhaltige Suburbanisierung. Neben den Zielen des sozialen Zusammenhalts und der Vielfalt (Bekämpfung der städtischen Ghettos) wurde der Kampf gegen die Zersiedelung zugunsten der Umwelt durch die *Grenelle*-Gesetze (2009–2010) gestärkt, mittels derer neue Raumordnungsgrundsätze durch die Anwendung der EU-Umweltrichtlinien über ökologische Korridore (grüne und blaue Gürtel) und die biologische Vielfalt festgelegt und diese Regelungen zur neuen Priorität der Stadtplanung gemacht wurden. Darüber hinaus wurde eine zwangsweise Begrenzung der Stadtentwicklung eingeführt, um Mobilität und Urbanität neu zu ordnen, indem beispielsweise jedes neue Einkaufszentrum oder Geschäftszentrumsprojekt mit einer öffentlichen Verkehrsinfrastruktur ausgestattet wird.²

Diese Zunahme von Umweltaspekten bedeutet den Rückgang einiger langjähriger Stadtplanungstheorien (Ascher 2000). Um die lokalen Kapazitäten zu stimulieren, wurde durch aufeinander folgende Generationen von Ausschreibungen zur Einreichung von Projekten versucht, die städtische Governance zu fördern und gleichzeitig die staatliche Intervention in bestimmten Bereichen aufrechtzuerhalten, wie z. B. die Zentren schrumpfender mittelgroßer Städte, illustriert durch die 222 *Actions cœurs de villes* (Aktionen zur Revitalisierung der Innenstädte) im Jahr 2018, oder auch die Sanierungsmaßnahmen für die von Armut geprägten Vorstädte mithilfe von mittler-

2 Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR – Gesetz über den Zugang zu Wohnraum und Stadterneuerung), 2014, Artikel 157.

weile stark integrierten Instrumenten wie den *Programmes d'investissement d'avenir* (PIA – Zukunftsinvestitionsprogramme). Diese „Fernverwaltung“ (Epstein 2005) verändert die Kontrolltechniken des Zentralstaates über die Entscheidungsprozesse in der lokalen Stadtplanung.

Letztlich bleibt die französische Zentralplanung einer traditionellen Governance treu, die von instrumenteller Rationalität beherrscht wird: Top-down-Entscheidungen, zentrale Kontrolle, geschlossenes Handeln, eine einzige Behörde, direkter Führungsstil, Streben nach Zielen der formalen Politik, durch Komponenten bestimmtes Systemverhalten, repräsentative Demokratie (Allmendinger 2017). Auf lokaler Ebene hingegen verlagert sich Governance hin zu kollaborativer Planung, d.h. mögliches Experimentieren, diskursiver Gestaltungsprozess und Planung als kommunikativer Prozess, der die Konstruktion verschiedener Arenen beinhaltet (Healey 1992). Sie wird somit zu einer *collaborative complex adaptative system planning* (CAS – Kollaborative Planung komplexer adaptiver Systeme), die folgende Elemente umfasst: interdependente Netzwerke, verteilte Überwachung, ein offenes System, geteilte Autorität, geleitete, Möglichkeiten schaffende Interaktionen, gewählte Agenten und Ressourcen, generativer Führungsstil, die Verwirklichung kollektiven Handelns und ein durch Interaktionen bestimmtes Systemverhalten sowie deliberative Demokratie (Booher/Innes 2018).

3 Deutschland: Die Anpassung der räumlichen Doktrinen auf dem Weg zu einem gemeinsamen nationalen Ansatz der Stadtentwicklung

3.1 Der Beginn der modernen Stadtentwicklung in Deutschland

In ganz Europa wird die Charta von Athen (1933) als die zentrale Idee genannt, die die moderne Stadt prägt. In Zeiten umweltverschmutzender Industrien und zunehmender Mobilitätsmöglichkeiten durch das Auto sollten die städtischen Funktionen getrennt werden – wahrscheinlich über das hinaus, was die Modernisten befürworteten (Gintrand 2020). Darüber hinaus erforderte die rasche Industrialisierung Maßnahmen zur Regulierung und zum Ausgleich der negativen Folgen, zur Bereitstellung von Wohnraum und zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.

Die Lebensbedingungen in den besonders hochindustrialisierten deutschen Ballungsräumen verschlechterten sich mit zunehmender Luftverschmutzung und immer weniger Frei- und Grünflächen zur Erholung und Entspannung von der harten Arbeit. Daher entstanden zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Deutschland Freiräume als strukturierendes und ausgleichendes Element der Stadtplanung. Städtische Agglomerationen begannen, sich über ihre administrativen Grenzen hinaus auszudehnen. Im Jahr 1910 fanden in Düsseldorf und Berlin Ausstellungen zum Städtebau statt. Sie brachten die Idee der Regionalparks und Grünzüge aus den USA nach Deutschland. Robert Schmidt, ein berühmter deutscher Ingenieur und Planer, setzte diese Ideen für das stark industrialisierte Ruhrgebiet um und schuf ein Netz grüner Freiräume, um den weiteren unkontrollierten industriellen Flächenverbrauch zu begrenzen (KVR 1995; Reiß-Schmidt 1996). Ein weiteres Beispiel ist der Kölner Grüngürtel. Auf Initiative des Kölner Oberbürgermeisters Konrad Adenauer plante Fritz Schumacher in den 1920er

Jahren Grünflächen zum Schutz von Freiräumen und zur Integration von Sportanlagen (Bauer 2014). Generell konnten die damaligen Ideen auf eine Tradition viel älterer Stadtparks zurückgreifen, die sich bis in frühere Jahrhunderte zurückverfolgen ließen (DGGL 2018).

Darüber hinaus erforderte die zunehmende Industrialisierung der Städte den Bau von Wohnungen und eine Ausweitung der Siedlungsflächen. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts entstanden neue städtebauliche Modelle, die in deutschen Städten realisiert werden konnten. Sie waren beeinflusst von der englischen Idee der *Gartenstadt* (Koch 1984, s. Abb. 1). Eine der ersten Gründungen einer *Gartenstadt* mit einer starken Verbindung von Produktion und Wohnen entstand in Dresden-Hellerau (Lindner/Lühr 2008).

Eine weitere relevante Orientierung bot die architektonische Bauhaus-Bewegung, eine akademische Schule mit einer starken Stellung an der Universität Weimar (später in Dessau). Architektinnen und Architekten, Planerinnen und Planer sowie Künstlerinnen und Künstler schufen neue Ideen. Sie beeinflussten sowohl die Architektur als auch den Städtebau, indem sie die neuen Möglichkeiten der industriellen Produktion nutzten. Zusammen mit anderen Vorbildern ebneten sie den Weg für Großsiedlungen (Baumann 2007).



Die Margarethenhöhe war eine der frühen deutschen Gartenstädte. Die Siedlung wurde von Margarethe Krupp initiiert und gefördert, um ein lebenswertes Umfeld für die Arbeiterschaft zu schaffen. Neubausiedlungen, die von industriellen Arbeitgebern gegründet wurden, gehören zu den typischen Elementen der Stadtentwicklung in der Zeit der zunehmenden Industrialisierung.

Abb. 1: Margarethenhöhe Essen / Quelle: Adam 2017

Diese Ansätze sind heute sichtbarer Bestandteil der Städte und urbanen Gebiete in Deutschland. Darüber hinaus spiegeln sie zwei sehr wichtige Merkmale der Stadtentwicklung als stabile Doktrinen wider: Integration und Zukunftsorientierung. Integration zeigt sich vor allem in der sektorübergreifenden Planung, Zukunftsorientierung in dem Versuch, Freiräume zu erhalten und auf das offensichtlich unbegrenzte Bevölkerungswachstum zu reagieren. Diese Doktrinen begleiteten die Stadtentwicklung in Deutschland in den folgenden Jahrzehnten – von Zeit zu Zeit modifiziert, um sie an die veränderten Bedingungen der jeweiligen Zeit anzupassen.

Eine dritte Doktrin der Stadtentwicklung gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht: die Beteiligung an einer dialog- und prozessorientierten Planung. Stadtentwicklung und Planung wurden zu Beginn der Moderne ausschließlich als technisch determinierte Ideen und Angelegenheiten gesehen.

3.2 Wiederaufbau, Funktionalität und Stadterweiterung

Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden zwei politisch unterschiedliche deutsche Republiken. Während die westdeutsche Verfassung der lokalen Ebene viel Verantwortung übertrug, war die Deutsche Demokratische Republik zentralistisch organisiert. Insgesamt herrschte ein gigantischer Mangel an Wohnraum. In beiden Ländern wurde die ‚gegliederte und aufgelockerte Stadt‘ zum Leitbild für den Wiederaufbau der Städte. An die Ideen des beginnenden 20. Jahrhunderts anschließend entstanden grüne Siedlungen mit weniger Hochhäusern. Auf diese Weise wurden vor allem in Ostdeutschland Großwohnsiedlungen gebaut, die der Idee der Funktionstrennung folgten (BBR 2000).

Alte Wohnungsbestände wurden umgebaut oder grundlegend erneuert. Repräsentative Achsen und offene Plätze wurden zu typischen neuen Elementen der ostdeutschen Städte. Besonders in Westdeutschland wurde schon bald nach dem Zweiten Weltkrieg das Modell der autogerechten Stadt verfolgt. Viele Städte waren völlig zerstört (z.B. Kassel) und konnten in einer neuen, modernen, dem wachsenden Autoverkehr angepassten Form wieder aufgebaut werden (Reichow 1959).

Zunächst erfolgten alle Wiederaufbau-Projekte mehr oder weniger als Planungsinitiativen von oben nach unten. Doch Ende der 1950er Jahre wurde die Stadtplanung in Westdeutschland zu einer öffentlichen politischen Angelegenheit, die immer mehr öffentliches Interesse fand. Das dritte Element der deutschen Stadtentwicklungsdoktrin wurde sichtbar: die Partizipation. Bereits 1955 erregte eine Tagung unter dem Motto „Der Stadtplan geht uns alle an“ große Aufmerksamkeit. Dies war ein Signal. Die Bürgerinnen und Bürger sollten direkt in die Planungsprozesse einbezogen werden (Albers/Wékel 2008: 28).

Dennoch wuchsen in den 1960er Jahren in beiden Teilen Deutschlands die Städte und dehnten sich weiter aus, ohne dass es zu nennenswerten Protesten kam. Es entstanden Großwohnsiedlungen als Trabantenstädte mit hohen Wohntürmen und integrierten Infrastrukturen. Diese Ansätze folgten der Idee der industrialisierten Stadtentwicklung, die in den 1920er Jahren entstanden war. Das Leitbild der Bewegung war

‚Urbanität durch Dichte‘. In Westdeutschland entstanden auch Einfamilienhäuser an der Peripherie (BBR 2000). Ein starker Glaube an Wachstumsprozesse unterstützte die Zukunftsorientierung.

3.3 Die Ära der Stadterneuerung und der Planungseuphorie

Das gegenwärtige Planungssystem und die Planungsstrategien beruhen hauptsächlich auf der Stadtentwicklung in Westdeutschland. Im Jahr 1960 verabschiedete das Parlament der Bundesrepublik Deutschland das *Bundesbaugesetz* (BBauG). Im Jahr 1971 trat dann das *Städtebauförderungsgesetz* in Kraft. Nach der Charta von Athen konzentrierte sich das BBauG auf eine Planungsstrategie, die auf der Idee einer funktionell orientierten Flächennutzungsplanung beruhte. Die Flächennutzungsplanung besteht aus zwei Schritten, die sich in ihrer Präzision unterscheiden. Der sequentielle Ansatz hatte die Bauleitplanung seit den 1930er Jahren geprägt (Heigl 1984). Nun wurden sie gesetzlich verankert. Das Städtebauförderungsgesetz zielte auf die städtebauliche Erneuerung und Modernisierung von Wohnsiedlungen. Zunächst wurden ganze Stadtteile durch neue moderne Bauten und Stadtstrukturen ersetzt. Das führte dazu, dass alte Ortskerne verschwanden und für die Zukunft verloren gingen (s. Abb. 2). Die Menschen bekamen neue Wohnungen, statt die vorhandenen, zum Teil historischen Strukturen zu erhalten und zu modernisieren (Zöpel 2011). Mit sehr negativen Auswirkungen wurden diese Formen der Stadtentwicklung als *Flächensanierung* bezeichnet.



In den 1970er Jahren neu gebaut, mit einem umfassenden und ehrgeizigen Plan, der mit der Umwelt abgestimmt ist, funktional auf Handel und Gewerbe ausgerichtet; als Ausgleich für die Lücken wurden Wohnsiedlungen außerhalb des Zentrums gebaut.

Abb. 2: Die Innenstadt von Bad Godesberg / Quelle: Adam 2017

Die Stadt wurde weiterhin autoorientiert entwickelt und Großwohnsiedlungen erhielten neue Impulse – in West- wie in Ostdeutschland –, wo spätestens in den 1970er Jahren die autogestützte Mobilität erheblich zunahm (Albers/Wékel 2008: 39).

Nach den ersten großen Stadterneuerungsprojekten und der Flächensanierung in Westdeutschland begannen die Menschen zu demonstrieren und gegen die Zerstörung und Vernachlässigung traditioneller Gebäude und Strukturen zu protestieren (Der Spiegel 1980). Westdeutschland erlebte eine Phase, in der die Bürgerinnen und Bürger außerhalb des Parlaments stark in die Entscheidungsprozesse einbezogen wurden. Die Städtebaugesetze und Planungsverfahren boten Möglichkeiten für eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit. 1976 wurde mit dem BBauG die Bürgerbeteiligung als erste von zwei Beteiligungsstufen eingeführt.

In der Zwischenzeit wurden Planungsmethoden entwickelt. Neben der wachsenden Rolle der Partizipation wurde die Stadtplanung als mehrdimensionales, zukunftsorientiertes Konzept etabliert, die sektorübergreifende Planung erweitert und z.B. um die Finanzplanung ergänzt. Die sogenannte integrierte Stadtentwicklung als umfassendes, informelles, von den Kommunalparlamenten beschlossenes Programm der Stadtentwicklung, das über die gesetzliche Bauleitplanung hinausgeht, vervollständigte den Stadtentwicklungsansatz. Neben einer Reihe von Planungsmethoden wurde die integrierte Stadtentwicklungsplanung zu einem System, das aus folgenden Elementen besteht (Albers/Wékel 2008): Bestandsaufnahme, Monitoring, Prognoseszenarien, Konzepte, Ziele, kombinierte formelle und informelle Ansätze, verbindliche Planungsziele.

Die Planung erschien als eine vollkommene Lösung. Es handelte sich um eine neue Art der technisch bestimmten Planung. Forschung und eine umfangreiche (Monitoring- und Prognose-)Datenbank gewannen großen Einfluss auf integrierte Programme und Flächennutzungsplanung. Die Bedürfnisse der Bevölkerung schienen berechenbar zu sein – ein Rückschritt in Zeiten einer politisch interessierten Öffentlichkeit und Partizipation? Ohne dies genau zu beantworten: Dies war der Beginn einer dialektischen Entwicklung der genannten Planungsmethoden und der dahinterstehenden Überzeugungen in den folgenden Perioden der Stadtentwicklung. Die drei wichtigsten Doktrinen (Integration, Partizipation und Zukunftsorientierung) (auch von Faludi/van der Valk 1990 identifiziert) wurden an die Bedingungen der jeweiligen Epoche angepasst.

3.4 Von der „Planung durch Projekte“ zur nachhaltigen Stadtentwicklung

Bald wurde die mangelnde Vorhersehbarkeit von Berechnungen und Trends sichtbar. Die Menschen verhielten sich nicht wie geplant, bestimmte Geschosswohnungsbauten der 1970er Jahre blieben ohne ausreichende Nachfrage und Prognosen über den Bedarf an natürlichen Ressourcen, z.B. Energie oder Trinkwasser, erwiesen sich später als völlig unrealistisch. Zudem war das gesamte System einer umfassenden integrierten Planung durch die schrumpfende finanzielle Basis der Kommunen bedroht (BMVBS/BBSR 2009).

Der Gedanke einer umfassenden Überwachung und Planung wurde verworfen. Ein neuer Ansatz wurde geboren: Planung durch Projekte oder Projekte statt Planung. Auch hier erlangte die Partizipation einen sehr hohen Stellenwert in der Stadtentwicklung und -planung, aber die Probleme geringerer Betonung von Zukunftsorientierung und isolierter Betrachtung von projektorientierter Planung verlangten rasch nach Korrekturen. Karl Ganser, Leiter der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscherpark (1989–1999), modifizierte den deutschen Städtebau durch die Etablierung des sogenannten perspektivischen Inkrementalismus. Gemeint ist damit eine Art projektorientierter Planung, die in einen Rahmen umfassender und zukunftsweisender Ideen für die gesamte Stadt oder Stadtregion eingebettet ist (Reicher/Niermann/Schauz 2011). Mit der IBA Emscherpark wurde dieses Planungsmodell als Großprojekt zur Revitalisierung des altindustrialisierten und strukturschwachen Ruhrgebiets umgesetzt. Die Planung wurde nicht nur mit dem Bauen, sondern auch mit Festival-Projekten kombiniert.

Die Zeit verging, Deutschland wurde wiedervereinigt und 1992 lieferte die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung eine neue Grundidee für Politik und Planung: die nachhaltige Entwicklung. In den 1980er Jahren wurde das BBauG zum Baugesetzbuch (BauGB) reformiert. Das bisherige BBauG und das Städtebauförderungsgesetz wurden zusammengeführt. Ende der 1990er Jahre wurde das Ziel der nachhaltigen Stadtentwicklung aufgenommen. Nachhaltige Stadtentwicklung erfordert die gleichberechtigte Integration ökologischer, sozialer und ökonomischer Belange (und damit automatisch eine sektorübergreifende Betrachtung) mit einem starken Fokus auf Partizipation, Dialogprozesse und Zukunftsorientierung. Darüber hinaus hat sich die Stadtentwicklung weg von der funktionalen Trennung gemäß der Charta von Athen hin zur Idee multifunktionaler Stadtteile mit kurzen und begehbaren Verbindungen entwickelt (BMVBS/BBR 2000).

Die ‚Karriere‘ der nachhaltigen Entwicklung führte zu einer Weiterentwicklung der integrierten Stadtentwicklung. Ihr neuer Schwerpunkt könnte als eine Synthese aus isolierter projektorientierter Planung einerseits und andererseits aus dem früheren umfassenden Ansatz, der die Planung bzw. die Planerinnen und Planer als allwissend ansah, gesehen werden. Die „neue“ integrierte Stadtentwicklung wurde als informelle und zukunftsorientierte Stadtentwicklungsstrategie im Zusammenspiel mit dem formellen Baurecht erkannt. Monitoring und Prognose erhielten wieder eine stärkere Stellung. So gibt es in München ein Monitoringsystem für nachhaltige Entwicklung und in Berlin werden Daten und Strategien zu einem Stadtentwicklungsplan Klima zusammengefasst (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2011). Außerdem sind die Menschen zunehmend davon überzeugt, dass Daten nicht nur Zahlen sind, sondern auch das Ergebnis eines lokalen Stadtentwicklungsmonitorings sein können. Auch die Bevölkerung kann zum Experten werden. Forschung – in Form von Studien oder Modellprojekten – unterstützt die Planung, anstatt sie absolut zu bestimmen (Albers/Wékel 2008: 30).

3.5 Leipzig-Charta vor dem Hintergrund verschiedener städtischer Herausforderungen

Die integrierte Stadtentwicklung war auch die Hauptthese der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Diese Charta zur Stadtentwicklung wurde im Jahr 2007 von den EU-Mitgliedstaaten verabschiedet. Sie spiegelt die raumbezogenen Doktrinen (Integration, Partizipation und Zukunftsorientierung) wider und stellt sie in den aktuellen europäischen Kontext. Hauptziele waren die Förderung von Selbstbestimmung und Partizipation, die Förderung multifunktionaler Strukturen, die Qualifizierung des öffentlichen Raums und die Integration benachteiligter Stadtteile.

Zehn Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung und nach vielen Anstrengungen zur Modernisierung und Erneuerung der Städte in Ostdeutschland haben Schrumpfungsprozesse (auch in Großstädten wie Leipzig oder Dresden) zu dem gemeinsamen Bundes- und Länderprogramm *Stadtumbau* geführt. Mit dem *Stadtumbau* sollen die Innenstädte gestärkt werden, indem Wohnungen, vor allem Plattenbauten an den Stadträndern, abgebaut werden. In der Zwischenzeit sahen sich die Städte in Westdeutschland mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Das Programm wurde daher auf ganz Deutschland ausgeweitet. Um eine finanzielle Unterstützung der Kommunen zu erhalten, musste ein integriertes Stadtentwicklungskonzept vorgelegt werden.

Die Jahrtausendwende läutete die Trendwende ein. Seitdem wachsen die deutschen Großstädte wieder. Leipzig ist heute eine der Städte mit den höchsten Bevölkerungswachstumsraten. Eine der größten Herausforderungen ist es heute, gerade in den schnell wachsenden Städten bezahlbaren Wohnraum anzubieten. Nach Jahrzehnten schrumpft nun die Pro-Kopf-Wohnfläche in den größten deutschen Städten (Statistisches Bundesamt 2019). Dennoch gibt es in Deutschland weiterhin schrumpfende Städte, vor allem Kleinstädte im ländlichen Raum, aber auch größere Städte in alten Industriegebieten.

Ein weiteres großes (Stadtsanierungs-)Programm namens *Soziale Stadt* zielt auf die Verbesserung benachteiligter Stadtteile ab. Die Beobachtung und Überwachung der Stadt zeigt problematische und wachsende Unterschiede zwischen den Stadtteilen auf. Ein sehr stark integrierter Ansatz soll dazu beitragen, die Situation in diesen benachteiligten Stadtteilen zu stabilisieren und zu verbessern. Soziale, ökologische und wohnungspolitische Fragen werden gleichzeitig berücksichtigt. Aktionspläne werden als sektorübergreifende Ansätze mit direkter lokaler Beteiligung umgesetzt (Franke/Löhr/Sander 2000). Auch hier hängt die finanzielle Förderung von der Entwicklung integrierter Konzepte ab.

Die oben genannten Programme (*Stadtumbau* und *Soziale Stadt*) sind Teil der deutschen Stadtplanungs- und Städtebauförderung des Bundes und der Länder, die die Stadtentwicklung auf lokaler Ebene unterstützen sollen. Sie wurden 1971 im Rahmen des *Städtebauförderungsgesetzes* ins Leben gerufen und werden permanent an sich ändernde Problemstellungen angepasst. Seit 2007 sind sie in die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* integriert, die die Anstrengungen auf allen Verwaltungsebenen bündelt und die Menschen und Akteure in die Planung und Umsetzung einbezieht, z. B. durch die Durchführung von Modellprojekten (Nationale Stadtentwicklungspolitik 2021).

Der Klimawandel erfordert auch Antworten im Bereich der Stadtentwicklung. Derzeit zeichnet sich eine Tendenz ab, das Konzept der nachhaltigen Entwicklung durch ein Konzept zukunftsfähiger „resilienter Städte“ anzureichern, ohne es jedoch in irgendeiner Weise zu ersetzen (Fekkek/Fleischhauer/Greiving et al. 2016). Auch wenn die resiliente Stadt stärker mit dem Klimawandel und Klimakatastrophen in Verbindung gebracht wird, ändert dies nichts an der Ausrichtung auf Integration. Zudem muss die Bedeutung von Grün- und Freiflächen als zentraler Erfolgsfaktor erkannt werden. Das neuerdings geforderte Ziel des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel geht auf die Wurzeln der modernen Stadtentwicklung in Deutschland zurück. Im Jahr 2017 hat das Bundesbauministerium das *Weißbuch Stadtgrün* veröffentlicht. Das *Weißbuch* stellt das Ergebnis eines umfangreichen Dialogprozesses dar, an dem viele unterschiedliche Akteure beteiligt waren. Die Erarbeitung und Umsetzung des Weißbuchs wurde von Forschungsprojekten begleitet, für die das BBSR verantwortlich ist. Trotz des starken Bevölkerungswachstums in vielen Städten müssen Grün- und Freiflächen erhalten und qualifiziert werden. Neben den positiven Effekten für die Stadt erhöhen klimagrüne Städte ihre Attraktivität und ihre Lebensqualität. Außerdem brauchen Städte eine ausgewogene Verteilung von Grünflächen. Auch der soziale Aspekt von Grünflächen wird in der Stadtentwicklung deutlich berücksichtigt.

4 Schlussfolgerung

Der Vergleich zwischen Frankreich und Deutschland zeigt ähnliche Trends und deutliche Ähnlichkeiten in der Stadtplanung aufgrund der Verbreitung von Bezugsrahmen und Modellen, zumindest zwischen Frankreich und der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland. Die wichtigsten Doktrinen wie Integration, Partizipation und Zukunftsorientierung haben in beiden Ländern die Modernisierung der Stadtplanung begleitet. Auf beiden Seiten des Rheins hat sich die Stadtentwicklung von einem Ansatz, der sich auf die funktionale Sichtweise der Charta von Athen stützt, hin zu einem spezifischen und kooperativen Planungsansatz entwickelt. Die DDR, die sowjetische Planungsprinzipien übernahm, ging bis zur Wiedervereinigung freilich einen anderen Weg.

Seit den 1990er Jahren ist die nachhaltige Entwicklung zu einem Schwerpunktthema geworden. In den letzten Jahren hat sich die Stadtentwicklung zunehmend zu einem kooperativen Rahmen für die nationale und lokale Ebene – und auch für private Akteurinnen und Akteure – entwickelt, ohne dass jedoch ein echter neoliberaler Wandel wie in Großbritannien oder den USA stattgefunden hätte.

Es überrascht nicht, dass die Unterschiede in Frankreich im Vergleich zu Deutschland in einem stärker zentralistisch ausgerichteten Ansatz zum Ausdruck kommen. In den deutschen Bundesländern musste hingegen stets den Gemeinden die Ausübung ihres Rechts zur Kontrolle der Flächennutzungsplanung überlassen werden. Das BauGB wird jedoch vom deutschen Parlament erlassen und ist für alle deutschen Gemeinden verbindlich. Die aktive Rolle der nationalen Ebene wird aus französischer Sicht oft unterschätzt. In ähnlicher Weise darf von deutschen Beobachtenden die Dezentralisierung der Stadtplanung in Frankreich nicht unterschätzt werden.

Die Frage nach den Auswirkungen der Europäischen Union bleibt offen. Die Leipzig-Charta scheint in Deutschland einflussreicher gewesen zu sein als in Frankreich, wo man sich häufiger auf die Aalborg-Charta bezieht. Ist dennoch ein Europäisierungsprozess in der Planung durch die Konvergenz der Ziele absehbar? So will die Europäische Union beispielsweise „bis 2050 einen Zustand ohne Nettoflächenverbrauch erreichen“ (EC 2011: 15), ein Ziel, das vom französischen *Plan biodiversité* (Biodiversitätsplan) 2018, von der staatlichen Ideenschmiede *France Stratégie* (Fosse 2019) und von einer an die *Préfets* (Präfekten) gerichteten Anweisung im Jahr 2019 aufgegriffen wird (Cavaillès 2019). Es ist davon auszugehen, dass solche Orientierungen unter anderem zu einer Konvergenz der Entwicklungsstrategien und Stadtplanungsinstrumente in Frankreich und Deutschland führen werden.

Literatur

- Adam, B.; Fritzsche, S. (2017): The European City – a Model for Future Urban Development and its Elements. In: Die Erde 143 (1-2), 105-127.
- Albers, G.; Wékel, J. (2008): Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung. Darmstadt.
- Allmendinger, P. (2017): Planning theory. London.
- Alvergne, C.; Musso, P. (2003): Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. Paris.
- Ascher, F. (2000): Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs. La Tour d'Aigue.
- Baudelle, G. (2008): „Construire ensemble les territoires“: les transformations récentes du modèle français d'aménagement. In: Arnould P.; Baudelle, G. (Hrsg.): Construire les territoires. Paris, 145-158. = Historiens & Géographes 403.
- Baudelle, G.; Fache, J. (Hrsg.) (2015): Les mutations des systèmes productifs en France. Rennes.
- Baudelle, G.; Gautier, G. (Hrsg.) (2018): Les nouvelles fabriques de la ville. Objets, référentiels et méthodes. Rennes.
- Bauer, J. (2014): Perspektiven der Freiraumvernetzung in Köln. In: RaumPlanung (172), 14-19.
- Baumann, K. (2007): Bauhaus Dessau. Architektur – Gestaltung – Idee. Berlin.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2000): Urban Development and Urban Policy in Germany. An Overview. Bonn. = Berichte 6.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2000): Nutzungsmischung im Städtebau – Endbericht. Bonn. = Werkstatt: Praxis Heft 2.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 37/2009.
- Booher, D. E.; Innes, J. E. (2018): Planning with Complexity. An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy. London.
- Brenner, N. (2004): New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford.
- Buchanan, C. (Hrsg.) (1963): Traffic in Towns: A study of the long term problems of traffic in urban areas. Report to the Ministry of Transport. London.
- Caro, P.; Dard, O.; Daumas, J. (Hrsg.) (2002): La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats. Rennes.
- Carriou, C.; Ratouis, O. (2014): Quels modèles pour l'urbanisme durable? In: Métropolitiques, 25.06.2014.
<http://www.metropolitiques.eu/Quels-modeles-pour-l-urbanisme.html> (25.06.2014).
- Cavaillès, J. (2019): Zéro artificialisation nette des sols en 2050?
https://politiquedulogement.com/2019/10/zero-artificialisation-nette-des-sols-en-2050/#_edn3 (25.05.2021).
- Certaines, J. (1988): La fièvre des technopoles. Paris.
- Choay, F. (1965): Urbanisme, utopies et réalités: une anthologie. Paris.
- De Roo, P. (1988): Atlas de l'aménagement du territoire. Paris.
- Desjardins, X. (2017): L'aménagement du territoire. Paris.

- Desjardins, X.; Géneau de Lamarlière, I. (Hrsg.) (2016): *L'aménagement du territoire en France*. Paris. DGGL – Deutsche Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftskultur e.V. (Hrsg.) (2018): *Kulturelles Erbe. Gärten, Parks und Landschaften*. München. = DGGL Themenbuch 13.
- Direction de la Construction (1974): *Modèles innovation 1973 [et] 1974*. Paris.
- Dühr, S.; Stead, D.; Zonneveld, W. (2007): The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation. In: *Planning Practice and Research* 22 (3), 291-307.
- EC – European Commission (2011): *Roadmap to a Resource Efficient Europe*. Brussels: 20.9.2011, COM (2011) 571 final.
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0571_/com_com\(2011\)0571_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0571_/com_com(2011)0571_en.pdf) (28.05.2021).
- Epstein, R. (2005): Gouverner à distance: Quand l'Etat se retire des territoires. In: *Esprit* (11), 96-111.
- Estèbe, P. (2015): *L'égalité des territoires: une passion française*. Paris.
- Faludi, A.; van der Valk, A. (1990): *De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planning doctrine*. Assen.
- Faludi, A.; van der Valk, A. (1994): *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Dordrecht.
- Fekkak, M.; Fleischhauer, M.; Greiving, S.; Lucas, R.; Schinkel, J.; von Winterfeld, U. (2016): *Resiliente Stadt – Zukunftsstadt*. Wuppertal.
https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6614/file/6614_Resiliente_Stadt.pdf (08.01.2020).
- Fosse, J. (2019): *Objectif 'zéro artificialisation nette': quels leviers pour protéger les sols? France stratégie*. Paris.
- Fourastié, J. (1979): *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. Paris.
- Franke, T.; Lühr, R.; Sander, R. (2000): *Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung*. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (39), 243-268.
- Gemünd, W. (1913): *Die Grundlagen zur Besserung der städtischen Wohnverhältnisse*. Berlin/Heidelberg.
- Gintrand, F. (2020): *De la charte d'Athènes: concept de fonction urbaine et zonage*. In: *Chroniques d'Architecture*, 14.04.2020.
- Gravier, J.-F. (1947): *Paris et le désert français: décentralisation, équipement, population*. Paris.
- Hautreux, J.; Lecourt, R.; Rochefort, M. (1963): *Le niveau supérieur de l'armature urbaine française*. Paris, Ministère de la Construction, Commission de l'équipement urbain. Paris.
- Healey, P. (1992): *Planning through debate: The communicative turn in planning theory*. In: *Town Planning Review* 63 (2), 143-162.
- Heigl, F. (1984): *Der Städtebau des 20. Jahrhunderts – vom idealen Plan zum idealen Konzept*. Teil 1. In: *DBZ* (6), 791-800.
- Jean, Y.; Vanier, M. (Hrsg.) (2009): *La France, aménager les territoires*. Paris.
- Kanning, H.; Scholles, F.; Mancebo, F. (2023): *Die nachhaltige und partizipative Stadt: ein herausforderndes Konzept!* In: *Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (Hrsg.): Städte und Metropolen in Frankreich und Deutschland*. Hannover, 157-175. = *Forschungsberichte der ARL* 22.
- Koch, M. (1984): *Moderner Städtebau der 20er Jahre und seine ideengeschichtlichen Bezüge*. In: *disP – The Planning Review* (75), 20-24.
- KVR – Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.) (1995): *Kommunalverband Ruhrgebiet. Wege, Spuren. Festschrift zum 75jährigen Bestehen des Kommunalverbandes Ruhrgebiet*. Essen.
- Linder, R.; Lühr, H. (Hrsg.) (2008): *Gartenstadt Hellerau: Die Geschichte ihrer Bauten*. Dresden.
- Lopez, F.; Pellegrino, M.; Coutard, O. (2019): *Les territoires de l'autonomie énergétique: Espaces, échelles et politiques*. Londres.
- Mangin, D. (2004): *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*. Editions de la Villette. Paris.
- Motte, A. (2006): *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995–2005)*. Paris-La Défense. = *Recherche* 133.
- Nationale Stadtentwicklungspolitik (2021): *In Städten gestalten wir unsere Zukunft!*
https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Home/home_node.html (23.04.2021).
- Oblet, T. (2005): *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*. Paris.
- Reicher, C.; Niermann, L.; Schauz, T. (2011): *Die Festivalisierungen der Internationalen Bauausstellung Emscher Park und ihrer Folgeformate im Ruhrgebiet*. In: *Altrock, U.; Kunze, R.; Schmitt, G.; Schubert, D. (Hrsg.): Jahrbuch Stadtregion 2011*. Berlin, 39-51.
- Reichow, H. (1959): *Die autogerechte Stadt. Ein Weg aus dem Verkehrs-Chaos*. Ravensburg.

- Reiß-Schmidt, S. (1996): Freiraum als regionale Infrastruktur im Ruhrgebiet. In: Informationen zur Raumentwicklung (4/5), 259-276.
- Saint-Julien, T. (1982): Croissance industrielle et système urbain. Paris.
- Scholl, B.; Elgandy, H.; Nollert, M. (2007): Raumplanung in Deutschland – Formeller Aufbau und zukünftige Aufgaben. Spatial Planning in Germany. Formal Structure and Future Tasks. Karlsruhe. = Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung 35.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Klima. Berlin.
- Der Spiegel (1980): Sanierung haut den Gesundesten um. In: Der Spiegel (26), 22.06.1980. <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14326116.html> (07.01.2020).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019): Städte-Boom und Baustau: Entwicklungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2008 – 2018. = Pressemitteilung des Statistischen Bundesamts 12, 04.12.2019. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/12/PD19_N012_122.html;jsessionid=CD-217058221BB38FE6A0408748EFFCFB.internet722 (12.12.2019).
- Vadelorge, L. (2014): Retour sur les villes nouvelles. Une histoire urbaine du xx^e siècle. Paris.
- Wiel, M. (2005): Ville et mobilité, un couple infernal? La Tour d'Aigues.
- Zöpel, C. (2011): 40 Jahre Städtebauförderungsgesetz – ein Grund zum Feiern? In: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Bericht zur Stadtentwicklung 2011. 40 Jahre Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Perspektiven. Düsseldorf, 15-16.

Autorin und Autoren

Dr. Brigitte Adam, nach dem Studium der Raumplanung in Dortmund (Dipl.-Ing.) arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg und anschließend als technische Angestellte bei der Stadt Bochum. Seit 1992 arbeitet sie als wissenschaftliche Projektleiterin am BBSR, seit 2016 ist sie für das Stadtmonitoring und Stadtgrün in der Abteilung SU 6 Stadt-, Umwelt- und räumliches Monitoring zuständig. Sie lehrte an verschiedenen deutschen Universitäten zu Methoden und Problemen der Stadt- und Regionalplanung (u.a. als Gastprofessorin im Sommersemester 2001 an der Technischen Universität München).

Guy Baudelle ist Professor für Stadt- und Regionalplanung an der Universität von Rennes 2, Inhaber des europäischen Jean-Monnet-Lehrstuhls und Präsident des Instituts für Stadtplanung von Rennes. Zu seinen derzeitigen Forschungsgebieten gehören Regionalplanung und Stadtentwicklung in Frankreich und der Europäischen Union sowie die räumliche Vorausschau. Er war Direktor von mehreren internationalen und nationalen Forschungsprogrammen (DATAR, Ministerium für Planung, Ministerium für Ökologie und nachhaltige Entwicklung). Er war auch Direktor des Wissenschaftlichen Ausschusses der Nationalen Forschungsagentur.

Marc Dumont ist Professor für Stadtplanung an der Universität Lille, Forscher bei Territories, Cities, Environment and Societies (TVES lab.) und leitet das Institut für Stadt- und Regionalplanung von Lille (IAUL). Seit 2001 konzentriert sich seine Arbeit auf metropolitane und territoriale Politiken und die Dynamik von Stadtrandgebieten. Er ist Ko-Vorsitzender des Projekts Metropolitan Transitions (I-Site Fondation universitaire Lille Nord-Europe). Seit Juli 2021 ist er Vorsitzender der Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Urbanisme et Aménagement (Verband zur Förderung von Lehre und Forschung in Stadtplanung und Raumordnung) (APERAU Internationale).