

Urbane Mischung planen? Welche Instrumente braucht es für die Umsetzung Urbaner Konzepte

Barbara Ettinger-Brinckmann, Präsidentin der Bundesarchitektenkammer

Vortrag auf der Tagung „Urbane Produktion – einer Strategie für die funktionsgemischte Stadt“, Köln, 8.11.2017

I. Die Charta von Athen und das Konzept Produktion in der Stadt

Sie haben mich als Vertreterin der Architekten und Stadtplaner aufgefordert, einen Beitrag beizusteuern mit dem Titel „Urbane Mischung planen“. Dies haben Sie sicher vor dem Hintergrund gemacht, dass die Diskussion um Funktionsmischung in unseren Städten immer wieder auf die Charta von Athen verweist, die der Ursprung oder zumindest der Verstärker der Idee der funktionalen Entmischung sein soll und die so auch dazu beigetragen haben soll, die Produktion aus der Stadt zu vertreiben und ihre Rückkehr zu erschweren. Ich verstehe diese Einladung also so: Da Stadtplaner und Architekten nun einmal vor 80 Jahren mit der Charta von Athen wirkmächtig das Städtebaukonzept der Zukunft formuliert haben, so sollen sie doch bitte auch die Verantwortung für die Folgen übernehmen und mit gleicher Überzeugungskraft das Konzept der funktionsgemischten Stadt formulieren und umsetzen. Insoweit fühle ich mich für die von mir vertretene Profession auch in der Verantwortung für die Folgen von Stadtplanungskonzepten. Denn, wie Pietro Hamel in seinem heute immer noch lesenswerten Buch „Unsere Zukunft: die Stadt“ 1972 bemerkte, „der Städtebauer trägt wohl eine besonders große Verantwortung, aber er wird praktisch nicht zur Rechenschaft gezogen. Dieser Verlust der Unmittelbarkeit und Direktheit (gemeint ist die Umsetzung seiner Planungen - beb) hat auch zur Folge, dass die Korrektur durch Erfolg oder Misserfolg wegfällt. Der Städtebauer wird beinahe unanfechtbar“.¹

Aber stimmt diese Schuldzuweisung überhaupt, denn weit weg von den Zielen, die wir heute hier diskutieren, waren auch damals die Stadtplaner nicht, als sie 1933 auf dem Congrès International d'Architecture Moderne die Situation der Großstadt analysierten und aufgrund dieser Analysen Lehrsätze entwickelten. Le Corbusier hat diese Beratungen über „Die funktionelle Stadt“ dann 1941 als Charta von Athen niedergelegt.²

Schauen wir also genauer hin: Die Charta stellt im Kapitel 3 „Arbeit“, Ziff. 41, fest: „Die Arbeitsstätten sind innerhalb des städtischen Komplexes nicht mehr rationell angeordnet: Industrie, Handwerk, Geschäfte, Verwaltung, Handel. Früher lagen Wohnung und Werkstätte, durch enge und ständige Bande verbunden, nah beieinander“.³ Schwerpunkt der damaligen Diskussion waren die sozialen und gesundheitlichen Belastungen, die die große, die Schwerindustrie für die Wohnbevölkerung mit sich brachte und die zur Forderung nach Trennung von Industrie und Wohnen führten, wie in Ziff. 47 formuliert: „Die für die Industrie bestimmten Teile der Stadt müssen unabhängig von den für das Wohnen bestimmten Teilen sein und voneinander durch einen Grünzug getrennt werden.“ Aber davor findet sich unter Ziff. 46 die Forderung: „Die Entfernungen zwischen Arbeitsplatz und Wohngebiet müssen auf ein Minimum reduziert werden“. Also die Stadt der kurzen Wege, damals wie heute eine zentrale Forderung der Stadtplaner.

Interessant ist, dass in der bisherigen Diskussion über die Charta von Athen deren klare Unterscheidung zwischen Industrie und den handwerklichen Formen der Produktion – wie wir sie ja hier vornehmlich betrachten - kaum berücksichtigt worden ist. Stattdessen wird aus den in Ziff. 77 genannten vier Funktionen kurzgeschlossen auf deren räumliche Trennung, die dann verantwortlich gemacht wird für die Aufhebung der funktionalen Mischung und Propagierung der funktionsentmischten Stadt. Tatsächlich hat die Charta von Athen das Gegenteil gefordert. Daher möchte ich die entsprechende Forderung der Charta von Athen in Ziff. 49 wörtlich zitieren:

„Das Handwerk, aufs engste mit dem Leben der Stadt verbunden, aus dem es direkt hervorgegangen ist, muss genau bezeichnete Orte im Inneren der Stadt einnehmen können.

Das Handwerk unterscheidet sich seiner Natur nach von der Industrie und verlangt angemessene

Vorkehrungen. Es geht unmittelbar aus dem Potenzial der städtischen Zentren hervor. Das Buchbinderhandwerk, die Goldschmiedekunst, das Schneider- oder Modehandwerk finden in der intellektuellen Konzentration der Stadt die schöpferische Anregung, die sie brauchen. Es handelt sich hier um wesentliche städtische Tätigkeiten, deren Arbeitsplätze an den intensivsten Punkten der Stadt liegen könnten.“⁴

Mit ein wenig Modernisierung der Formulierungen könnten wir uns also ohne weiteres auf die Charta von Athen berufen, wenn wir – neben der heute so im Vordergrund stehenden virtuellen Produktion – uns für die materielle Produktion in engerem städtischen Zusammenhang mit Wohnen und Dienstleistungen einsetzen.

II Funktionale Trennung in der Darstellung der Stadtgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert

Tragendes Konzept der Charta war also: einerseits funktionale Trennung zwischen „großer“ – auch großflächiger – und schmutziger Industrie und Wohnen, andererseits aber eine enge Verbindung zwischen Formen der materiellen Produktion, die mit dem Wohnen vereinbar und die charakteristisch sind für die europäische Stadt. Demgegenüber gab es durchaus eine Reihe von einflussreichen Stadtplanungskonzepten, wie etwa früh die Gartenstadt von Ebenezer Howard oder später als Leitbild des Nachkriegsaufbaus die gegliederte und aufgelockerte Stadt, die Handwerksbetrieben keinen städtischen Ort zuwies. Diese war in der Diskussion der Stadtplaner nicht im Fokus, es dominierten vielmehr die Themen Wohnen, Verkehr, Öffentlicher Raum und die große Industrie.

So war die ‚kleine‘ Industrie, war die handwerkliche oder handwerksähnliche Produktion trotz ihrer zentralen Bedeutung für die reale Entwicklung der europäischen Stadt weder vor noch nach der Formulierung der Charta von Athen ein Aspekt, der Aufmerksamkeit bei der Zunft der Stadttheoretiker genoss. Nehmen wir etwa das umfangreiche Werk von Lampugiani⁵ in die Hand und prüfen die dort vorgestellten städtebaulichen Konzepte des 19. und 20. Jahrhunderts darauf hin, welcher Akzent auf den Sektor „Produktion in der Stadt“ gelegt wurde, dann finden wir kaum eine Erwähnung der materiellen Produktion, des Handwerks. Auch die große Erzählung über die Geschichte der Stadt von Mumford⁶ widmet diesem Kern der Stadtentwicklung keine besondere Aufmerksamkeit. Produktion wurde immer primär unter dem Gesichtspunkt der Verträglichkeit mit dem Wohnen oder auch in Bezug auf die Qualität der Arbeitsplätze in den hoch verdichteten Innenstadtquartieren betrachtet, aber nicht als Gegenstand der Stadtplanung. Und wie Hammel bemerkt: „Übrigens vollzog sich die Trennung von Wohnung und Arbeitsplatz ohne Zutun der Planer.

Nachträglich können wir somit feststellen, dass man einen natürlichen Prozess, der bereits im Gang war, zum Prinzip erhoben hat.“⁷ Aber auch der Werkwohnungsbau als erfolgreiche Kombination von Wohnen und Produktion, vollzog sich seinerzeit ohne die Stadtplaner. Hier waren die Unternehmer die Auslöser: „Früher waren Zechen Dörfer. In den Siedlungen standen reihenweise baugleiche Häuschen für jede Familie. Engmaschige soziale Systeme waren das.“⁸

III der Stellenwert der Produktion in der Stadt in den Städtebaukonzepten Deutschlands der letzten 50 Jahre

Es ist ja durch den Forschungsbericht deutlich geworden, dass sich Formen der materiellen Produktion erhalten haben oder auch etwa - mit dem Digitalisierungs-Stichwort 3-D-Drucker angedeutet - neu entwickeln, die mit der Wohnfunktion der Stadt im Einklang stehen. Und wir sind uns auch, so denke ich, darin einig, dass zur europäischen Stadt auch materielle Produktion gehört. Die Aufgabe für uns Architekten und Stadtplaner besteht also heute darin, die Aufmerksamkeit auf dieses Thema in den unterschiedlichen Zusammenhängen zu lenken, aufzuzeigen, wo es in Stadtplanungskonzepten besser beachtet werden könnte, wo Widerstände bestehen und wie sie beseitigt werden könnten und wie konkrete Lösungen aussehen oder aussehen sollten.

Um einschätzen zu können, wie die Lage in der Praxis ist, habe ich einige Berichte der letzten Jahre über Projekte der Stadtentwicklung in Deutschland daraufhin durchgeschaut, welchen Stellenwert die Produktion in der Stadt jeweils genießt.

Ende 1999 wurde das ExWoSt-Forschungsfeld "Nutzungsmischung im Städtebau" abgeschlossen.⁹ Der Endbericht der Begleitforschung fasst das Ergebnis so zusammen: „Zwar gibt es in vielen deutschen Städten Mischungsprojekte, sie stellen aber Ausnahmen gegenüber reinen Gewerbe- und Wohngebieten dar.“¹⁰

Die eindrucksvolle Leistungsübersicht „40 Jahre Städtebauförderung“ von 2011 hat zum Thema Gewerbe, Handwerk, Produktion in der Stadt so gut wie gar nichts zu berichten.¹¹ Für die vielfältigen Projekte unter den unterschiedlichen Themen der Städtebauförderung war die Produktion in der Stadt offenbar kein Thema, das einer expliziten Beachtung für Wert befunden wurde.

Nehmen wir das Konzept der integrierten Stadtentwicklungspolitik, wie sie die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ fordert. Dort sollte "Produktion in der Stadt" besondere Berücksichtigung finden. Aber so konkret wie ihr Gegenpart aus Athen wird diese Charta zu unserem Thema dann doch nicht, denn sie stellt lediglich ziemlich abstrakt fest: „Als besonders nachhaltig hat sich dabei das Konzept der Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung in den Stadtquartieren erwiesen.“¹²

Ein sehr viel positiveres Bild präsentiert das Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung (BBSR) in seiner Analyse „Neue Stadtquartiere. Bestand und städtebauliche Bedeutung“ von 2012: „Die Bestandserhebung des BBSR zeigt, dass in beträchtlichem Umfang Wohnungen und Arbeitsstätten im quartierbezogenen Zusammenhang konzipiert werden. Das trifft für knapp drei Viertel der neuen Stadtquartiere zu. In den neuen Stadtquartieren reicht das Nutzungsspektrum von Wohnen und haushaltsnahen Diensten einschließlich Gesundheit, Sport und Freizeit über Gastronomie und Beherbergung bis hin zu eher unternehmensbezogener Dienstleistung und Verwaltung. Vereinzelt entstehen auch Tagungs- und Messestätten. Darüber hinaus siedeln sich verarbeitende Betriebe an. Diese schließen Industrie und Handwerk mit ein. Es liegt nahe, dass unter den gewerblichen Nutzungen in neuen Stadtquartieren Handel und Dienstleistungen überwiegen. Diese weniger störenden Nutzungen lassen sich verträglich in bestehende Siedlungsstrukturen integrieren. Darin drückt sich nicht nur eine Abkehr der Planung von monostrukturierten Wohngebieten aus. Vielmehr schlagen sich programmatische Orientierungen auf ‚Nutzungsmischung‘ und ‚kurze Wege‘ zunehmend in den Resultaten der städtebaulichen Praxis nieder.“¹³

Also für unser Thema eine wenn auch zurückhaltende, aber dennoch positive Einschätzung. Diese kann ich auch persönlich mit Blick auf die neuen Stadtquartiere auf Konversionsflächen in Kassel bestätigen, bei denen für die Produktion nutzbare Gebäude gesichert und in die neue Wohnbebauung erfolgreich eingegliedert wurden. Dagegen zeigt die Analyse einer Vielzahl von Wettbewerben der letzten Jahre, die auf neue Wohnquartiere

gerichtet waren und sind, eine Fokussierung auf den Wohnungsbau – allenfalls kommt ein kleines Stadtteilzentrum oder eine Kita als ergänzende Nutzung in Betracht.

Wenig positiv äußert sich auch 2015 der Bericht „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ von. Eines seiner Programmziele heißt „Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit“ und nimmt zum Ausgangspunkt „Funktionsverluste in Handel, Handwerk und Dienstleistungen, Leerstände von Ladenlokalen und Immobilien, Rückgang der Kundenströme, Verödung, Vernachlässigung des öffentlichen Raumes.“¹⁴ Das Ziel ist klar – über die Behebung der beklagten Defizite finden sich in den Fallstudien im Bereich der materiellen Produktion aber keine Erfolge.

Mit der Bundesstiftung Baukultur spreche ich einen Akteur an, an dem ich selbst beteiligt bin, für dessen Äußerung ich also eine gewisse Mitverantwortung trage. Der Baukulturbericht - Stadt und Land - 2016/17, der sich primär mit Mittel- und Kleinstädten beschäftigt, beginnt mit dem programmatischen Satz „Eine vitale Gemeinde hat eine lebendige Ortsmitte, in der Menschen wohnen und Gewerbe zu Hause ist“.¹⁵ Und spricht vom „Gewerbe als Hoffnungsträger für Kleinstädte“.¹⁶ Die Erfüllung einer solchen Hoffnung sieht aber auch die Stiftung kritisch: „In integrierter Lage können produzierendes Gewerbe, Handel und kleinere Dienstleistungsunternehmen helfen, Gebäudeleerstand zu beheben und den Belegungsgrad im Ortskern zu verbessern. Für die ortsansässige Bevölkerung bieten sie Beschäftigung, Ausbildungsperspektiven und Einkommen. Doch je flächenintensiver und peripherer gelegen die Ansiedlung von Einrichtungen und Betrieben wird, umso schwieriger ist eine infrastrukturelle Anbindung und siedlungsbezogene Integration in die Gemeinde.“¹⁷ Unter den Handlungsempfehlungen¹⁸, die die Bundesstiftung Baukultur zum Abschluss ihres Jahresberichtes gibt, findet sich dann jedoch keine, die sich ausdrücklich auf den Zusammenhang von Produktion und Wohnen bezieht.

Auf dieses vielfältige konzeptuelle Defizit verweist auch die diesjährige Ausschreibung des Wettbewerbs European mit dem Thema „Produktive Städte“, die formuliert: „In den letzten Jahrzehnten vollzog sich in ganz Europa eine umfassende Stadterneuerung im Sinne einer durchmischten Stadt ... Rückblickend ist festzustellen, dass ein wichtiger Aspekt systematisch ausgeschlossen wurde: die produktive Ökonomie“.¹⁹

Hier wie auch im Rahmen der anderen Projekte, so denke ich, müssen wir aufmerksamer werden und immer auch die Integration materieller Produktion und nicht nur der Dienstleistungen in Stadtentwicklungsprojekte einbeziehen. Wie dies beispielhaft die Stadtbauwelt im vergangenen Jahr mit ihrem thematischen Heft ‚Die produktive Stadt‘ und ihrer entsprechenden Tagung vorgemacht hat.²⁰ Und wir müssen nicht nur die Großstädte betrachten, die bei der SMART City eher gemeint sind, sondern ebenso Mittel- und Kleinstädte, auch weil die deutsche mittelständische Industrie sich keineswegs vornehmlich in Großstädten befindet, sondern ganz beachtliche Standorte in mittleren und sogar kleinen Städten hat – etwa um Kassel mit B. Braun in Melsungen oder Viessmann in Allendorf, adidas, Puma und Scheffler in Herzogenaurach – allesamt Weltmarktführer.

Denn wir werden in vielen Städten zunehmenden Leerstand gerade in den Gebieten zu erwarten haben, die ein wenig in die Jahre gekommen sind und die Investoren weniger anziehen – wegen der Bausubstanz, der Nachbarschaft, der Zuschnitte der Grundstücke, also um die Kernstadt herum und in den älteren Vororten. In den Dörfern hat sich der Auszug des Gewerbes, hier des Ackerbaugewerbes, schon vor Jahren vollzogen. Die Landwirtschaft wurde ausgesiedelt und es blieben die verlassenen Höfe im Dorf. Früher wurde, vor allem in Süddeutschland, die Aussiedlung mit dem ‚schönen‘ Wort Vereinödung bezeichnet, wobei man damit allerdings nicht das nun verödete Dorf, sondern den Hof meinte.

Aber können wir heute die Rückkehr oder die Erhaltung der materiellen Produktion als Element der urbanen Mischung planen? Was sind die Voraussetzungen dafür, dass Quartiere und Gebäude für Unternehmer interessant sind, und wie sollten wir Gebäude für die entsprechenden Funktionen bauen – und zwar so, dass sie auch baukulturellen Anforderungen genügen? Ohne Nachfrage, ohne Bauherren, können weder die Kommunen noch die Stadtplaner und auch nicht die Architekten erfolgreich tätig werden. Ob eine entsprechende Nachfrage

besteht, wird sicher hier noch diskutiert. Mir geht es zunächst einmal darum, ob bei vorhandener Nachfrage der Weg in die Umsetzung einfach oder voller Hürden ist.

IV Das Städtebaurecht als vermeintliches Hemmnis und das neue urbane Gebiet

Sollten wir auf Änderungen des Städtebaurechts hinwirken, es noch stärker am Konzept der urbanen Stadt orientieren? Gegenwärtig richten sich alle Hoffnungen auf die neue Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ in der Baunutzungsverordnung.²¹ Bundesbauministerin Hendricks sagte im Bundesrat am 31. März 2017: „...schließlich wollen wir mit der neuen Baugebietskategorie des Urbanen Gebiets eine Stadtentwicklung in Gang setzen, die auf weniger Flächenverbrauch ausgerichtet ist. Wir greifen hier die ‚Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt‘ auf, indem wir auf die kompakte ‚Stadt der kurzen Wege‘ setzen. Dies bedeutet eine höhere bauliche Dichte, also mehr Wohnungen auf gleicher Fläche, und eine flexiblere Nutzungsmischung. Handwerksbetriebe und andere kleinere Gewerbebetriebe sollen trotz des Wohnungsbaus nicht aus den Innenstädten verdrängt werden.“²²

Eine eher defensive Haltung zur Produktion in der Stadt kommt hier zum Ausdruck, nicht etwa ein politischer Aufruf, die neue Gebietskategorie auch für Gewerbe offensiv zu nutzen. Eine ähnliche Haltung findet sich auch in anderen politischen Äußerungen, denn immer wieder wird als Ziel dieser neuen Gebietskategorie die neuen Wohnungsbaumöglichkeiten herausgehoben, Gewerbe jedoch kaum erwähnt. Der neue § 6a enthält eine solche Schwerpunktsetzung gerade nicht, sondern behandelt die sonstigen Gewerbebetriebe mit Wohnen gleichberechtigt. Eine Bemerkung am Rande: das Einkaufen, die Versorgung mit Waren für den täglichen Bedarf kommt im Übrigen auch zu kurz – und sind nicht gerade die großen Supermärkte an der Peripherie die Gegenspieler zur Stadt der ‚kurzen Wege‘, die ja immer als zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegte gedacht sind? Wir sollten nicht dem Fehler verfallen und uns einseitig auf die Behebung eines Defizits ausrichten und dabei andere wichtige Elemente vergessen.

Zurück zum Thema: Eigentlich hätte man meinen können, dass das Mischgebiet der Baunutzungsverordnung bereits ein geeigneter Ort für Produktion in der Stadt ist. Aber in der Praxis gab es Probleme, weil gemäß Wortlaut die Nutzungsarten Wohnen und Gewerbe in dem Gebiet gleichgewichtig vorhanden sein sollen. Also ließ sich die funktionale Mischung nicht frei gestalten und war rechtlichen Risiken ausgesetzt.

Auch die anderen Gebietstypen der Baunutzungsverordnung bieten die Möglichkeit von Produktion in der Stadt – teilweise mit der Einschränkung auf nicht störende Betriebe oder teilweise nur ausnahmsweise. Dass die Baunutzungsverordnung mit ihren Gebietstypen das rechtlich entscheidende Hindernis für Produktion in der Stadt darstellt, lässt sich also kaum bestätigen.

Das urbane Gebiet ist nun nicht mehr an die Forderung der Gleichgewichtigkeit gebunden und bietet damit – und das ist der große Vorteil – mehr Spielräume und bedarf weniger Rechtfertigung. Um Überraschungen durch die Verwaltungsgerichte zu vermeiden, stellt § 6a Abs. 1 Satz 2 Baunutzungsverordnung ausdrücklich fest: „Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.“ Es eröffnet zudem mehr Spielräume durch die in § 6a Abs. 4 vorgesehenen Mischungsmöglichkeiten innerhalb des Plangebietes und innerhalb einzelner Gebäude. Damit bietet das Urbane Gebiet eine Flexibilität, die über die gemäß § 1 Abs. 4 und 5 Baunutzungsverordnung vorgesehene hinausgeht. Die Flexibilität wird weiterhin erhöht durch die Grundflächenzahl von 0,8 und die Geschossflächenzahl von 3,0, was neben den Werten für das Kerngebiet die höchstzulässigen Nutzungsmöglichkeiten für Grundstücke darstellt. Hinzu kommt die Veränderung der Immissionsrichtwerte der TA Lärm, die dann doch tagsüber hinter den Werten für Gewerbegebiete zurückbleiben, aber die von Kerngebieten und Mischgebieten um 3 dB überschreiten dürfen. Damit gilt für Urbane Gebiete der höchste Richtwert für ein Gebiet, in dem Gebäude mit Wohnnutzung eine allgemein zulässige Nutzungsart bilden.

Ob der weiter geltende Trennungsgrundsatz gemäß § 50 Bundesimmissionsschutzgesetz – „Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen ... auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete ... so weit wie möglich vermieden werden“ – zu Einschränkungen auch beim Urbanen Gebiet führt, wird man sehen. Und es ist auch nicht klar, ob die Öffnung in Bezug auf Lärmbelastung oder Flächennutzung das eigentliche Problem für die Ansiedlung von Produktion in der Stadt löst. Der Endbericht „Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier – Bestandsaufnahme, Beispiele, Steuerungsbedarf“ von 2015²³ äußert sich hierzu zurückhaltend: „Meist werden Regelungen zu Dichte und Maß der baulichen Nutzung kritisiert, deren wirklicher Restriktionsgehalt (ist) aber eher als gering zu bewerten“. Allerdings werden wir eine verlässliche Antwort auf diese Fragen und Klarheit über mögliche Probleme, die die Verwaltungsgerichtsbarkeit herausarbeitet, erst in frühestens 10 Jahren erhalten, sofern überhaupt dieser Gebietstyp von den Kommunen schnell umgesetzt und das Gebiet dann auch entsprechend genutzt wird.

Schneller könnte dieser Gebietstyp umgesetzt werden, wenn er im Rahmen von § 34 Baugesetzbuch als Vergleichstyp anwendbar wäre. Aber die für ein urbanes Gebiet geltenden Werte sind nur im Rahmen der Bauleitplanung anwendbar, nicht aber als faktisches Gebiet: § 245 c Abs. 3 BauGB verbietet die indirekte Anwendung für die Bestimmung der Zulässigkeit eines Vorhabens innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile. Die Gesetzesbegründung erläutert etwas lakonisch: „Nach § 245c Absatz 3 soll § 6a der Baunutzungsverordnung zunächst nur dann seine Wirkung entfalten, wenn die Gemeinde dies planerisch vorgesehen hat.“²⁴ Wobei allerdings der Ausdruck „zunächst“ sich im Gesetzestext nicht wieder findet. Verhindert werden soll offenbar, dass sich die höheren Dichte- und Lärmwerte sozusagen durch die Hintertür durchsetzen. Der Gesetzgeber hatte also hier wohl Angst vor der eigenen Courage.

V Handlungsfelder der Architekten- und Stadtplanerkammern

Wenn wir hier gemeinsam feststellen, dass Produktion in der Stadt ein wünschenswerter Beitrag zur Erhaltung und Weiterentwicklung der europäischen Stadt ist, dann müssen auch wir - die Stadtplaner und Architekten - das als einen Auftrag betrachten. Denn das Ziel einer funktionalen Mischung neben der sozialen in abstrakter Weise hochzuhalten, die Vorteile zu unterstreichen, die Schwierigkeiten aber zugleich als fast unüberwindbar einzuschätzen und auf konkrete Konzepte zu verzichten, das ergibt ja keine erfolgversprechende Strategie. Überhaupt beruht das Konzept der „Mischung“ der Funktionen, wie Roskamm in seiner Studie für den Berliner Senat herausgearbeitet hat, auf einer prinzipiellen Anerkennung getrennter Funktionen einer Stadt: „Dem Ziel Nutzungsmischung geht die gedankliche Trennung in Nutzungsarten voraus.“²⁵ Diese Trennung aber will das Konzept der Europäischen Stadt gerade nicht anerkennen, sondern hinter sich lassen. Diese grundsätzliche Debatte über unser Stadtplanungsrecht werden wir sicher andernorts noch führen müssen.

Zum Abschluss meines Beitrages möchte ich einige Vorschläge zur Diskussion stellen zu dem, was meine Profession und insbesondere meine Institution, die Kammern der Architekten und Stadtplaner, zur Stärkung der Idee der Produktion in der Stadt beitragen könnten:

1. Folgen sollten wir der Anregung des eben zitierten Berichts, dass – ich zitiere - „auf der übergeordneten Ebene der Stadt die grundsätzliche Haltung zu Fragen der sozialen und funktionalen Mischung (oder Mannigfaltigkeit, wie Jane Jacobs es nennt) und die daran anschließenden strategischen Leitlinien formuliert werden.“²⁶ Insofern ist die heutige planungspolitische Fixierung ausschließlich auf den Wohnungsbau, die ja auch bei der verbalen Begleitung der Änderung der Baunutzungsverordnung zum Ausdruck gekommen ist, für das Ziel der europäischen Stadt nicht unbedingt produktiv.
2. Kommunen sollten im Zuge der Ausweisung von urbanen Gebieten und bei Grundstücksverkäufen das Instrument des Wettbewerbs anwenden bzw. Investoren dazu anhalten und Gebäudetypen ermöglichen, die für eine funktionale und auch soziale Mischung stehen. Dabei ist den Erdgeschosszonen besondere

Beachtung zu schenken. In diesem Zusammenhang gilt es die ‚Konzeptvergabe‘ in Verbindung mit geregelten Wettbewerbsverfahren zu stärken, die statt des Preises die inhaltliche Konzeption und das gestalterische Konzept als entscheidende Kriterien zum Gegenstand haben.

3. Die städtebauliche Forschung sollte in allen geeigneten Projekten Produktion in der Stadt mit einbeziehen – und zugleich den Handel nicht vergessen. Im gerade in der Ausschreibung befindlichen Projekt des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung „Strategien zur Sicherung lebendiger und nutzungsgemischter Wohn- und Versorgungsstandorte“ erläutert die Leistungsbeschreibung: „Die Schaffung neuer Qualitäten in den Zentren, bestehend aus einem attraktiven und nachfrageorientierten Wohnraum-, Aufenthalts- und Infrastrukturangebot, ist von entscheidender Bedeutung für eine nachhaltige Stadtentwicklung sowie die Innenentwicklung kleinerer Städte und Gemeinden.“²⁷ Aber ein Hinweis auf die Produktion fehlt, obwohl dies gerade für diesen Stadttyp wichtig wäre.
4. Gelungene Beispiele der Produktion in der Stadt, in Quartiersentwicklung und Gebäudeplanung wären stärker herauszuheben. Wir verteilen in Deutschland zahlreiche Preise für gelungene Leistungen der Planer. Es muss nicht unbedingt ein Preis mehr sein, aber die Kategorie „Vorbildliche Produktion in der Stadt“ – etwa Hybridgebäude, Stapelung, besondere Erdgeschosszonen - sollte bei den Staatspreisen oder den Verbandspreisen in Zukunft nicht fehlen.
5. Von der Verdrängung bedrohte kleinere Gewerbebetriebe sollten ermutigt werden, möglicherweise gemeinsam mit an der Neuansiedlung Interessierten, Instrumente der Städtebauförderung zu nutzen. Infrage kommt etwa eine Erhaltungssatzung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB. Hiernach können zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart in definierten Gebieten Rückbau, Änderung oder Nutzungsänderungen unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden. Und es darf dann eine etwaige Genehmigung zur Beseitigung eines Produktionsbetriebs (nur) versagt werden, wenn dieser das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher Bedeutung ist.
6. Wir sollten auch die Diskussion um das Urbane Gebiet weiterführen, insbesondere um die vier Punkte:
 - Quartiersbezug statt Grundstücksbezug,
 - Dichtewerte,
 - Lärmgrenzwerte im Innenraum statt an der Außenwand und
 - Geltung dieses Gebietstyps auch im Rahmen von 34er Fällen statt Anwendungsverbot.
7. Dass man mit städtebaulichen Geboten etwas erreichen könnte in Bezug auf die Produktion in der Stadt, halte ich für eher unwahrscheinlich. Wohl kommen aber private Initiativen zur Stadtentwicklung gemäß § 171f BauGB und den entsprechenden Landesgesetzen in Betracht, die sogenannten BIDs – Business Improvement Districts. Danach können – ich zitiere - „Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzeptes der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartieren und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen“. So das etwas kompliziert klingende Konzept, das vor mehr als 10 Jahren in das Baugesetzbuch aufgenommen wurde. Nahezu alle Bundesländer haben Landesrecht für die Umsetzung dieses Instruments bereitgestellt. Die Hessische Landesregierung begründete seinerzeit so: „Ziel ist die Schaffung eines sicheren, einladenden und prosperierenden Stadtquartiers für Gewerbetreibende, Bewohner und Kunden.“ Vorteil eines BID-Konzeptes ist, nicht auf die 100% Zustimmung aller Eigentümer angewiesen zu sein. Hamburg hat 2007 sein entsprechendes Gesetz so geändert, dass BIDs auch für Gewerbegebiete eingerichtet werden können, muss aber zugestehen, dass bislang noch kein Gewerbegebiet von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Erste Diskussionen sollen laufen.²⁸
8. Für eine weitere Anregung möchte ich noch einmal auf die Entstehung der Charta von Athen zurückkommen, ihren internationalen Ansatz. Zur Vorbereitung des Kongresses hatten nationale Gruppen 33 Städte analysiert, nicht nur europäische, auch internationale. Aus Deutschland waren dabei Berlin, Köln, Dessau, Frankfurt. Die Lehrsätze der Charta beruhen also auf vergleichbaren

Entwicklungen weltweit und wir können annehmen, dass auch heute Probleme weltweit einander entsprechen.²⁹ Wir würden also gut daran tun, auch in Bezug auf unser heutiges Thema über die Grenzen zu schauen und nach Anregungen international zu suchen. Architekten und Stadtplaner sind durchaus international organisiert und wir sollten unsere Organisationen, wie z.B. das NAX – Netzwerk Architektexport - für derartige Vergleiche nutzen. Ein internationaler Vergleich wäre auch ein gutes Thema für ein Forschungsprojekt - dies könnte ich in die entsprechenden Institutionen einbringen.

9. Was mir auch notwendig erscheint, ist eine Koordination der Wirtschaftsförderung mit der Stadtplanung. Unter den wirtschaftsbezogenen Förderprogrammen ist mir keines begegnet, das einen Akzent in Bezug auf die Entwicklung der funktional gemischten Stadt setzt. Vielmehr arbeiten unterschiedlichen Ressorts für Wirtschaft auf der einen Seite und für Städtebau auf der anderen Seite nach meinem Eindruck relativ unabhängig voneinander. Hier für mehr gegenseitige Aufmerksamkeit zu sorgen nehme ich als Auftrag aus dieser Konferenz mit.

Es gibt also einiges zu tun, und ich will genau zuhören, um so viel wie möglich aus dieser Tagung in die Diskussionen der Kammern und der Verbände von Architekten und Stadtplaner mitzunehmen. Denn unser gemeinsames Ziel heißt weiter, die europäische Stadt mit den heutigen Möglichkeiten zu erhalten, wiederzubeleben und zu stärken. Und die materielle Produktion, nicht nur die virtuelle ist eines ihrer unverzichtbaren Elemente. Dass es dabei nicht nur um das Ob, sondern auch um das Wie gehen muss, also um die städtebaulich-architektonische Einfügung und Gestaltqualität, um die Baukultur, das bleibt uns Verpflichtung und Forderung an uns selbst, an die Bauherren, die Politik und Verwaltung.

-
- 1 Pietro Hammel, Unsere Zukunft: Die Stadt. Frankfurt, Suhrkamp 1972, Seite 197.
- 2 Programme und Manifeste zur Architektur des 20. Jahrhunderts zusammengestellt und kommentiert von Ulrich Conrads. Braunschweig 1975, Seite 129
- 3 Le Corbusiers „Charta von Athen“. Texte und Dokumente. Kritische Neuausgabe herausgegeben von Tilo Hilpert. Braunschweig 1884, Seite 140.
- 4 FN 3, S.144
- 5 Vittorio Magnago Lampugnani, Die Stadt im 20. Jahrhundert. Visionen, Entwürfe, Gebautes, 2011 und Die Stadt von der Neuzeit bis zum 19. Jahrhundert. Urbane Entwürfe in Europa und Nordamerika, 2017
- 6 Lewis Mumford, Die Stadt. Geschichte und Ausblick. DTV Deutscher Taschenbuch 1987
- 7 Hammel, S. 224.
- 8 Julia Ley, Was bleibt. Süddeutsche Zeitung Nr. 253, 4./5. November 2017
- 9 Nutzungsmischung im Städtebau – Endbericht. Werkstatt: Praxis Heft 2/2000, Hrsg.: BMVBS/BBR, Bonn 2000
- 10 Zitiert nach: Roskamm, Nikolai. Das Leitbild von der „urbanen Mischung“. Geschichte, Stand der Forschung, Ein- und Ausblicke, Senat Berlin, 2013, S. 9
- 11 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 40 Jahre Städtebauförderung, Berlin 2011
- 12 In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2010, S. 315,317
- 13 Neue Stadtquartiere. Bestand und städtebauliche Bedeutung. BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2012, S. 11. Interessant auch Fallstudien in Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Aktive Stadt- und Ortsteilzentren – Bausteine aus der Praxis der Zentrenentwicklung Dritter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung, Bonn 2017
- 14 Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms. 2. Zwischenevaluierung Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Herausgeber Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2015, S. 50
- 15 Bundesstiftung Baukultur, Baukulturbericht 2016/17 Stadt und Land, Potsdam 2017, S 2
- 16 FN 15, S. 25
- 17 FN 15, S. 26
- 18 FN 15, S. 134f
- 19 <https://www.euopan.de/de/Wettbewerbe/Aktuell/Europan%2014/Thema%20Europan%2014/>
- 20 Stadtbauwelt 211 / 35.2016
- 21 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt vom 4.5.2017, BGBl. I 2017, S. 1057
- 22 956. Sitzung des Bundesrates 31.03.2017, S. 177
- 23 Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier – Bestandsaufnahme, Beispiele, Steuerungsbedarf. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH; Bergische Universität Wuppertal. 2015, S. 121
- 24 BR-DR 806/16, S. 44
- 25 Roskamm, S. 14
- 26 FN 9, 125
- 27 S. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Aktuell/Forschungsprojekte/10-08-42-8/Leistungsbeschreibung.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- 28 10 JAHRE BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS IN HAMBURG. Handelskammer Hamburg, 2016, S. 45f (<http://www.hamburg.de/contentblob/7947936/99b5ab4447db9fab2f9e9865459ea415/data/broschuere-10-jahre-bid-in-hamburg.pdf>)
- 29 Der EU-Pakt von Amsterdam von 2016 hat „Partnership on Jobs and Skills in the Local Economy“ unter seinen priorisierten Themen, hat aber Funktionsmischung nicht im Fokus, sondern die Infrastruktur:
- S.https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/cities_forum_background_information_jobs_and_skills.pdf