

---

# Städtebau: Quartiere offen für Vielfalt

Andreas Feldtkeller

## Einleitung: Verpassen wir die Zukunft?

„Kompakte und durchmischte Städte in polyzentrischen Regionen“ war das zentrale Thema des Gutachtens, das eine Expertengruppe im Jahr 1993 mit dem Titel *Zukunft Stadt 2000* für das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vorgelegt hatte. Von den Anregungen in dieser Studie ist bis heute – 23 Jahre später – nur wenig realisiert. Nach wie vor bestimmen sozialräumliche Entmischungsprozesse und siedlungsstrukturell bedingte Verkehrszwänge die Wirklichkeit in Städten und verstärkten Regionen. Sowohl die Öffentlichkeit mit ihren Medien als auch Politik und Planung haben bisher sorgfältig vermieden, sich realitätsbezogen mit der Frage auseinanderzusetzen, was denn das Ziel durchmischter und kompakter Städte in polyzentrischen Regionen sein könnte. Zwar ist die Einfamilienhaussiedlung im Umland der Städte nicht mehr der allererste Wunsch in der Bevölkerung: Unter den Herausforderungen der Globalisierung zieht es die Leute längst wieder in das städtische Umfeld. Deshalb würde man eigentlich erwarten, dass sich nun Raumordnung und Städtebau mit der Frage befassen, wie in dem, was wir unter *Stadt* verstehen Nachhaltigkeit, Alltagstauglichkeit und Inklusion zustande kommt. Leider ist das noch keineswegs der Fall. Man verlässt sich einfach auf die Anziehungskraft der jeweiligen Gemeinde für steuerzahlende Bewohner und Wirtschaft.

Die Art und Weise wie einander fremde Menschen im Alltag der verstärkten Welt zusammenleben, ist entscheidend für ihr Wohlbefinden und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Den städtebaulichen Fordismus des zwanzigsten

---

A. Feldtkeller (✉)  
Architekt Stadtplaner, Tübingen, Deutschland  
E-Mail: a.feldtkeller@kabelbw.de

Jahrhunderts hat diese Frage nicht weiter interessiert, ihm ging es einfach um das Funktionieren getrennter Gebiete für die Nutzungen Wohnen, Freizeit, Erwerbstätigkeit und Versorgen. Woher das Urbane (urban = städtisch + weltoffen) in der Stadt kommt, das war damals nicht vordringlich. Dafür hatte man ja die gewachsene Stadt. Heute sind die Herausforderungen andere. Die gewachsene Stadt gibt es nicht mehr. Deshalb betonte schon 1996 der Nationalbericht der Bundesregierung zur internationalen Konferenz HABITAT II (Enquetekommission des Bundestags 1998, S. 162f.):

Mit Nutzungsmischungen werden im Städtebau vielfältige Ziele angestrebt. Auf regionaler beziehungsweise gesamtstädtischer Ebene wird erwartet, dass Mischung verkehrsmindernde, energie- und flächensparende Stadt- und Siedlungsstrukturen ermöglicht. Eine eher kleinräumige Nutzungsmischung auf Stadtteilebene kann die Voraussetzungen zur Schaffung von Urbanität, zur Förderung eines Quartierslebens, zur Begünstigung urbaner Vielfalt, zum Abbau von Segregation und zur Verbesserung der Lebenssituation benachteiligter Bevölkerungsgruppen schaffen.

Allerdings ist „die eher kleinräumige Nutzungsmischung“ bis heute ein unbestelltes Feld der Planung. Das zeigt auch die Tagung HABITAT III dieses Jahres, in der dieses Thema ausgeklammert ist. Nutzungsmischung und kurze Wege werden ausschließlich unter dem Aspekt des Umweltschutzes betrachtet, die Zusammenhänge zwischen den sozialräumlichen Verhältnissen und deren gesellschaftlichen Implikationen bleiben weitgehend ausgeklammert.

Der folgende Beitrag kann natürlich diese Zusammenhänge nicht abschließend aufklären. Es soll ja nicht nur dargestellt werden, wie kleinräumliche Nutzung und eine Stadt der kurzen Wege aussehen könnten (Teil 2). Zuvor ist zu besprechen, ob und gegebenenfalls warum Quartierseffekte in der Stadtentwicklung eine wichtige Rolle spielen (Teil 1). Schließlich ist zu klären, wie es kommt, dass der städtebauliche Fordismus in der praktischen Stadtentwicklung weiterhin so hartnäckig die Oberhand behält (Teil 3). Auf der Grundlage dieser Erörterungen stehen dann (im abschließenden Teil 4) die politischen Voraussetzungen für eine Neuausrichtung der Planung – hin zur alltagstauglichen und integrativen Stadt – zur Diskussion.

---

## 1 Quartiersstrukturen als städtebauliche Thematik

1. Dass unterschiedliche Siedlungsstrukturen auch unterschiedliche Lebensformen im Alltag unterstützen, ist eigentlich bei allem was wir ganz allgemein über die Lebensbedingungen auf unserem Planeten wissen, naheliegend. Ebenso, dass städtische Gesellschaften aus Individuen und Gruppen „kulturelle und soziale Bedürfnisse“ (BauGB § 1, Abs. 6, Nr. 3) und Präferenzen haben, die

unterschiedlich ausfallen. Quartiersstrukturen können individuelle wie gesellschaftliche Bedürfnisse unterstützen, aber auch behindern. Man kann zwar mit Bauen keine sozialen Verhältnisse modellieren, aber bei der Stadtplanung gibt es verschiedene Möglichkeiten des Umgangs mit der Unterschiedlichkeit der Bedürfnisse: a) man kann annehmen, dass diese Unterschiedlichkeit für die Struktur von Stadtquartieren irrelevant ist, b) man kann versuchen, Quartiersstrukturen zu gestalten, die für alle Bedürfnisse gleichermaßen förderlich sind und c) man kann sich bemühen, mit der Möglichkeit unterschiedlicher struktureller Gestaltung der Unterschiedlichkeit der Bedürfnisse und Präferenzen entgegen zu kommen. Der entscheidende Mechanismus liegt bei diesen Varianten nicht bei den jeweils unterstützten Bevölkerungsgruppen, sondern im Spielraum der strukturellen Ausgestaltung der Quartiere (Feldtkeller 2012).

2. Bei der Betrachtung dieses Spielraums geht es in erster Linie um die jeweils gebotene Erreichbarkeit von Gelegenheiten im für die praktischen Alltagsorganisation, also um die räumliche Zuordnung der wichtigen Funktionen (Arbeiten, Wohnen, aber auch Versorgung, Bildung und Freizeit) im städtebaulichen Gefüge. Hier unterscheidet sich der fordistische Ansatz des siedlungsräumlichen Abstandhaltens von Wohnen und Arbeiten vom traditionellen (!) Ansatz einer möglichst engen Verknüpfung von Wohnen und Arbeiten. Dies wollen wir uns an drei Beispielen klar machen, die jeweils wichtige Unterschiede in der Alltagspraxis betonen:

- *„Komplexe, funktional und sozial vielfältig verflochtene innerstädtische Gebiete sind für Migranten und Einkommensschwache geeignetere Gelände, um die gänzliche Abhängigkeit von Sozialtransfers zu vermeiden. Dafür gibt es inzwischen zahlreiche empirische Belege. In den sozial homogeneren, monofunktionalen Wohngebieten am Stadtrand ohne redundante Räume oder Flächen, die für ungeplante Aktivitäten verwendet werden können, ist bei gleicher sozialer Lage unter Deutschen und Nichtdeutschen der Anteil der Arbeitslosen wie der Sozialhilfeempfänger fünf Mal so hoch wie in den innerstädtischen Altbaugebieten“* (Häußermann und Siebel 2002, S. 54).
- *„Städte der funktionalen Trennung und damit hoher Dominanz des Autoverkehrs sind heute meist Städte für starke Nutzer oder auch Städte für Nutzer mit durchschnittlichen oder ‚normalen‘ Bedürfnissen. Schwache Nutzer, insbesondere Kindern, Jugendliche, ältere Menschen, alleinstehende Frauen mit Kinder, Nutzer mit atypischen Lebensgewohnheiten oder Angehörige von Minderheiten stoßen auf vielfältige Hindernisse, Risiken oder gar Bedrohungen. Von der auch für schwache Minderheiten bequem und ohne Bedrohung nutzbaren Stadt sind wir zu weit entfernt. (...) Hohe Dichte und Nutzungsmischung können dazu beitragen, Sicherheit und*

*Kontrolle, Kontakt und Anregung zu schaffen oder zu stärken“ (Zukunft Stadt 2000 1993, S. 15 f.).*

- Dieter Läßle schreibt in der Zusammenfassung einer Untersuchung für den Hamburger Senat (Läßle und Walter 2000): „Der hohe Anteil lokaler Beschäftigungsverflechtungen hat seine Ursachen in der lokalen Verankerung der beruflichen Milieus der Gewerbetreibenden. Arbeitskräfte werden überwiegend über die beruflichen Milieus der Betriebe integriert. Das Arbeitsamt erfährt nur einen Bruchteil über das Angebot auf den wohnungsnahen Arbeitsmärkten. Die Ausrichtung der Produktion und der Dienstleistungen auf die Kriterien der Qualität, der Individualität und der Kundenbindung sind die wichtigsten Strategiemerkmale der Betriebe, die in den kleinteiligen und wohnungsnahen Standorten überlebt haben oder sich dort neu gegründet haben. Darin unterscheidet sich der Schreinermeister nicht von einem Web-Designer oder einem Fleischerladen, der nur noch Produkte mit Öko-Siegel anbietet. (...) Wohnungsnah sind ihre Standorte, wenn sie auf der Ebene eines Blocks, Straßenabschnitts oder innerhalb eines Gebäudes zusammen mit Wohnungen oder anderen Nutzungen gemischt sind. Damit verbunden ist eine nähräumliche Orientierung für Bewohner wie für Gewerbetreibende und die dezentrale und kleinteilige Versorgung mit haushaltsnahen Diensten sowie Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten.“
3. Die in diesen drei Argumentationen herausgearbeiteten Differenzen liegen jeweils in der Alltagspraxis. Damit sind allerdings die gesellschaftlichen Quartiereffekte (Kronauer und Vogel 2004) der beiden gegenüberstehenden Gestaltungsmöglichkeiten nicht erschöpft. Bemerkenswert ist, dass diese Effekte (etwa Entstehen von Vertrauen, Einfluss auf Isolierung und Frustration, Bedeutung für Lebensfreude usw., Bedeutung für sozialen Zusammenhalt, Vereinbarkeit von Beruf und Familie) kaum umfassend untersucht und bewertet sind. Das mag an einem Missverständnis über die Aufgabe der Stadt als Maschine des Wohlbefindens und Zusammenlebens liegen. Vielfach wird angenommen, soziale und kulturelle Bedürfnisse zu befriedigen, sei unmittelbare Aufgabe von Politik oder Staat, Stadtstrukturen hätten dabei nur an geeigneter Stelle passende Standorte (für Kinderbetreuung, Schule, Park, Treffpunkte, Arbeitsstätten usw.) zur Verfügung zu stellen. Mit dem strukturellen Gefüge der Stadt (also der räumlichen Verteilung der Funktionen in der Alltagsgestaltung) habe dies nichts zu tun.

Aber schon bei Betrachtung der vorstehenden Schilderungen zeigt sich, dass der städtebauliche Fordismus und eine kleinteilige Nutzungsmischung mit kurzen Wegen so gegensätzlich ausgerichtet sind, dass eine Art Mittelweg (Variante b) nicht zur Verfügung steht. Der Verzicht auf eine Auseinandersetzung

mit der hier offensichtlich vorliegenden Dichotomie des Städtischen (Variante a) würde bedeuten, eine Politik des Verzichts auf die Auseinandersetzung mit den Quartiereffekten der kleinräumlichen Nutzungsmischung in ihrer konstruktiven Anwendung weiter zu betreiben. Es bleibt im Interesse einer *inklusiven Stadt* eigentlich nur (Variante c) der Umbau der bestehenden Stadtstrukturen in Richtung auf ein neues Mosaik aus (bestehenden) Quartieren des städtebaulichen Fordismus und neu geschaffenen Quartieren mit kleinteiliger Nutzungsmischung und kurzen Wegen, ein Mosaik, das der Unterschiedlichkeit der Lebens- und Interessenslagen in der Bevölkerung entgegen kommt.

Warum spielt dies in Politik und Planung der Stadtentwicklung eine so nebensächliche Rolle? Offensichtlich hapert es hier vor allem an einem Konsens über die Aufgabe der Stadt im gesellschaftlichen Miteinander. Städte bieten nicht allein das Dach über dem Kopf, sondern sie sind dem Grunde nach eine Organisation, in der das Zusammenleben mit Fremden – dem ursprünglich Anderen als natürlichen Feind im Ringen ums Überleben – immer wieder neu trainiert wird (Seabright 2004; Goffman 1971). Heute beispielsweise eine höchst aktuelle Aufgabe, wenn es um die Integration von Flüchtlingen und Zuwanderern geht. Hier führt der Verzicht auf die Auseinandersetzung mit Quartiereffekten dazu, die Chancen der Stadt als Integrationsmaschine aus den Augen zu verlieren (Farwick 2004, S. 299 ff.). Ähnliche Aufgaben liegen bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder beim Ziel der Verringerung und Vermeidung von Verkehr. Wir tun zwar so, als wäre der Zustand unserer Städte und der verstädterten Agglomerationen einfach gesellschaftlich (oder gar ökonomisch) bedingt. Dabei täuschen wir uns über das Maß, in dem dieser Zustand heute durch intellektuelle Konstruktionen wie den ‚städtebaulichen Fordismus‘ bestimmt ist (Montgomery 2013, S. 43 ff.). Erst wenn sich die Planung mit der Dichotomie in der als Integrationsmaschine funktionierenden Stadt auseinander setzt, wird es möglich sein, die notwendige Neuausrichtung der Stadtentwicklung ins Werk zu setzen.

---

## 2 Nutzungsmischung und kurze Wege als politisch zu gewährleistende Option

1. Die seit den frühen 1990er Jahren vergangenen 25 Jahre sind für die Aufgabe, die Zusammenhänge von Nutzungsmischung und Inklusion in den sozialräumlichen Strukturen der Stadt in der Praxis zu untersuchen, leider verschenkt worden. Deshalb müssen wir uns bei der Diskussion über die Ausgestaltung kleinteilig nutzungsgemischter Quartiere zunächst auf das Wissen konzentrieren, das uns aus dem Umgang mit älteren Mischgebieten zur Verfügung

steht. Wir sind damit wieder bei den Aussagen im Nationalbericht der Bundesregierung zu HABITAT II von 1996 (s. o.). Dass die Feststellungen dieses Berichts noch aktuell sind, hat die Leipzig Charta von 2007 mit der These, dass sich „*das Konzept der Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgen und Freizeitgestaltung in den Stadtquartieren*“ als „besonders nachhaltig erwiesen“ habe, noch einmal unterstrichen. Nichtsdestotrotz ist gegenüber dieser Äußerung angesichts der massiven gesellschaftlichen Veränderungen und eines erheblichen Defizits empirischer Nachprüfungen der zurückliegenden Jahre große Skepsis angebracht.

2. Das einzige verbindliche Ziel zur Neuausrichtung von Raumordnung und Stadtentwicklung besteht in Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes in einer Beschränkung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr auf 30 ha pro Tag in der Bundesrepublik bis zum Jahr 2020. Die Marke steht derzeit bei etwa 70 ha pro Tag. Weitergehende quantitative Ziele bei der Innenentwicklung über 2020 hinaus, sind bis heute nicht definiert.

Ein Gutachten des Instituts für ökologische Raumentwicklung Dresden (Siedentop 2003) über siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume hat das räumliche Ausgreifen von Suburbanisierungsprozessen in die ländlich geprägten Randbereiche der Agglomerationen und die fortschreitende Dispersion des Siedlungssystems zwischen 1980 und 2000 untersucht. Die Ergebnisse machen deutlich, dass die in den 90er Jahren wirkenden Trends den Anforderungen an eine nachhaltige Siedlungsentwicklung keineswegs gerecht geworden sind:

„Die in den 60er und 70er Jahren herausgebildete Funktionstrennung zwischen den Kernstädten als Arbeitsort und den Umlandgemeinden als Wohnstandort hat sich trotz einer erheblichen Dezentralisierung des Beschäftigungsangebotes nicht entscheidend verringert. (...) Insbesondere die engeren suburbanen Räume sind durch hohe Auspendlerüberschüsse gekennzeichnet, obwohl diese Gemeinden am stärksten von der Beschäftigungssuburbanisierung profitieren konnten“ (S. 177). „(...) Die Ressourcenintensität der Siedlungsstruktur hat sich weiter erhöht – Risiken zeigen sich insbesondere in der Verfestigung siedlungsstrukturell bedingter Verkehrszwänge, in sozialräumlichen Entmischungszwängen, in der Erhöhung der Infrastrukturintensität des Siedlungsraumes sowie in einer zunehmend fragmentierten Freiraumstruktur“ (S. 180). „(...) Unterstellt man eine lineare Reduktion des bundesweiten Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachses (...) auf 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020, so würde die Siedlungs- und Verkehrsfläche trotzdem um weitere 5600 km<sup>2</sup> bis zum Jahr 2020 zunehmen. Das entspricht einer Fläche von doppelter Größe des Saarlandes. (...) Die Verfolgung eines solchen Reduktionsziels ohne gleichzeitige Beachtung von Siedlungsstrukturzielen für die Landes- und Regionalebene könnte mit nicht-intendierten Wirkungen erheblichen Ausmaßes einhergehen. (...) Es bedarf daher neben einem mengensteuernden Ansatz auch einer standortbezogenen Entwicklungssteuerung, um den zukünftigen Siedlungs- und

Verkehrsflächenzuwachs räumlich so zu verteilen, dass daraus eine möglichst minimale Ressourcenintensität resultiert“ (S. 183).

3. Kleinräumliche Nutzungsmischung und kurze Wege sind bei einer Neuausrichtung der städtebaulichen Entwicklung nicht als Ziel zu betrachten, sondern als Mittel zur Rehabilitation der Stadt als Integrationsmaschine. Bei der Betrachtung dieses Mittels lassen wir uns noch einmal von der Definition im Nationalbericht zu HABITAT II (s. o.) leiten.

- Nutzungsmischung umfasst neben einer unverzichtbaren funktionalen Mischung auch sozial Mischung und gestalterische Mischung.
- Funktionale Mischung verbindet Wohnen und Arbeiten, „aber auch“ (also in zweiter Linie) Versorgen und Freizeit.
- Nutzungsmischung ist kein Selbstzweck, sie zielt auf ganz bestimmte, im Folgenden wiedergegebene Effekte.
- Das Quartier ermöglicht urbane Lebensformen, urban heißt hier nicht städtisch, sondern weltoffen, tolerant, Verschiedenheit und Andersartigkeit akzeptierend
- Das Quartier fördert „ein Quartiersleben“ – gedacht ist dabei an die selbstverständliche Anwesenheit unterschiedlichster Bevölkerungsgruppen an öffentlich, d. h. gemeinschaftlich genutzten Orten im Quartier
- Das Quartier begünstigt urbane Vielfalt – urbane Vielfalt ist die Vielfalt von Beschäftigungen, von sozialen Gruppen, Begegnungen und Erscheinungsformen
- Das Quartier baut Segregation ab – die städtebauliche Struktur bietet für Unterschiedlichkeit keine besonders herausgehobenen Räume an
- Das Quartier trägt dazu bei, die Lebenssituation benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu verbessern – dafür kommt es vor allem darauf an, im Quartier den Zugang zu „allen Formen der Beschäftigung des ersten und zweiten Arbeitsmarktes und der informellen Ökonomie“ (Dangschat 1998, S. 84) zu befördern.

Die genannten Quartiereffekte sind abhängig von kleinteiliger/kleinräumiger Nutzungsmischung, vorrangig von Wohnen und vielfältig unterschiedlichen Formen des Arbeitens. Wo immer kleinteilige Nutzungsmischung diese Effekte nicht auslöst, ist der Staat wohl oder übel gezwungen, auf Kosten der Steuerzahler (z. B. sozialpolitisch) Ersatz zu leisten.

Höchsttrichterlich untermauerte Kommentare betonen, dass durch die Bestimmung des Mischgebiets als einer Ordnung, die dem Wohnen und dem (nicht wesentlich störenden) Gewerbe dient, eine Gleichrangigkeit dieser beiden Hauptnutzungen einzuhalten ist. Ein Missverständnis wäre es, daraus zu

folgern, für Wohnen und Arbeiten müssten in den Plänen gleich große Flächen (je 50 % der Gesamtfläche) bereitgehalten werden. Teilgebiete können überwiegend dem Wohnen bzw. überwiegend dem Arbeiten dienen. Allerdings muss die Gleichrangigkeit überall erlebbar sein.

Wichtig ist: das Gewerbe muss auf die Bedürfnisse des Wohnens ebenso Rücksicht nehmen wie das Wohnen auf die Bedürfnisse des Gewerbes. Hier handelt es sich um eine stets neu auszuhandelnde Gratwanderung. (Für das neue Urbanen Gebiet (BauNVO § 6a) ist in Abs. 1, Satz 2 festgelegt: „Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein“. Die Bedeutung dieser Festlegung wird hoffentlich baldmöglichst höchstrichterlich bindend interpretiert).

Ins Städtebauliche übersetzt ist für die (kleinteilige) Nutzungsmischung ein Zusammenhang aus vier Elementen besonders geeignet: kleinteilige Nutzungsmischung, hohe bauliche Dichte, ein zusammenhängendes Netz öffentlicher Räume und eine Strategie ‚Produktion zurück in die Stadt‘. Diese vier Elemente sind keine Erfordernisse zur Auswahl, sondern Elemente, die erst im Paket ihre angestrebte gesellschaftliche Wirkung entfalten.

#### 4. Baustein Kleinräumige Nutzungsmischung

Der Begriff Nutzungsmischung wird oft missverstanden als Idee, es solle ein bestimmtes Rezept unterschiedlicher Ingredienzen wie in einem Mixer gemischt werden. Genauer geht es darum, der systematischen siedlungsräumlichen Trennung von Tätigkeitsbereichen, wie sie im städtebaulichen Fordismus praktiziert wird, eine wirksame Alternative gegenüber zu stellen. Der Grundsatz dabei ist planerische und liegenschaftliche Offenheit für funktionale, soziale und gestalterische Vielfalt in Quartieren (Dangschat 1998). Mischen meint genau genommen das Sortieren aufheben, eine Mischung herstellen. Die dabei entstehende Mischung entsteht nicht aus dem Rezeptbuch, sondern durch das investive Handeln von Akteuren, die interessiert und bereit sind, an Orten zu leben bzw. zu arbeiten, an welchem Wohnen und Arbeiten kleinteilig gemischt nebeneinander stattfinden und dafür Raum finden. Die Kleinräumigkeit zeigt sich in der unmittelbaren Nähe und engen Nachbarschaft, im gleichen Gebäude übereinander und/oder nebeneinander, im Straßenabschnitt und an Plätzen des öffentlichen Raumes. Mischung bedeutet, dass die unterschiedlichen Bestandteile sich nicht mehr absondern lassen.

Voraussetzung für das Entstehen von kleinteiliger und kleinräumlicher funktionaler Vielfalt ist ihre planungsrechtliche Zulässigkeit (z. B. in als solche ausgewiesenen Mischgebieten) und der Zugang der Akteure, die bereit und imstande sind, Nutzungsmischung zu verwirklichen zu Grundstücken, auf denen die Verwirklichung von Nutzungsmischung planungsrechtlich erlaubt ist.

Installierte kleinräumliche und kleinteilige Nutzungsmischung entsteht also durch eine Art Gegenstromverfahren Top-down durch die Kommune als



Träger der Planungshoheit und Akteur bei der Bodenordnung sowie bottom-up durch Akteure, die einen Standort in einem Quartier suchen, in dem auch von anderen Akteuren die Alltagsqualität geschätzt wird, die mit einer Mischung aus Wohnen und Arbeiten verbunden ist. Voraussetzung für das Entstehen und Fortwirken einer derartigen Nutzungsmischung ist, dass in dem betreffenden Gebiet Wohnen und Arbeiten als gleichwertig betrachtet und geschützt sind. Zugelassen werden nur Beschäftigungen, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Die Betriebe haben Rücksicht zu nehmen auf fundamentale Bedürfnisse des Wohnens – aber die ansässige Wohnbevölkerung hat gleichermaßen Rücksicht zu nehmen auf elementare Bedürfnisse der gewerblichen Tätigkeiten. Es geht nicht darum, dass Bewohner am selben Ort arbeiten. Vielmehr soll die Arbeitswelt in ihren vielfältigen Erscheinungen erlebbar wohnungsnah präsent sein. Zu beachten ist dabei die Erfahrung, dass in einem Stadtteil, der durch funktionale Vielfalt lebendig ist, auch die mit dieser Lebendigkeit verbundenen Störungen leichter und selbstverständlicher hingenommen werden als in einem Gebiet, das planungsrechtlich vor jeglicher Störung geschützt ist. (Ob Väter in einem solchen Mischgebiet eher bereit sind, sich in größerem Umfang an der Familienarbeit zu beteiligen, ist eine interessante Frage, die bisher kaum bedacht wird!).

Funktionale Vielfalt setzt voraus, dass im Quartier die Raumbedürfnisse der unterschiedlichen Betriebe solcher Dienstleistungs- und Produktionsbetriebe, die das Wohnen nicht wesentlich stören durch entsprechende städtebauliche Gestaltung auch tatsächlich befriedigt werden können. Blockrandbebauungen bieten die Möglichkeit, vor allem in den Erdgeschossen (mit direktem Zugang von Straßen und Plätzen) kleinere Betriebe mit geringen Emissionen aufzunehmen. Für größere und mit stärkeren Emissionen verbundene Nutzungen benötigen Mischquartiere Flächen und planerische Situationen, die auch größere zusammenhängende Nutzflächen und aktiven Schallschutz gegenüber Wohnnutzungen ermöglichen (Läpple 2016). Man kann bei einer Kombination aus Blockrandbebauung, Gewerbebauten und Gewerbehöfen von *hybriden* Quartiers-Gestaltungen sprechen, die sich an sehr unterschiedliche Bedürfnisse anpassen lassen.

#### 5. Bauliche und soziale Dichte, Umfang einheitlich strukturierter Siedlungsgebiete

Auch bauliche und soziale Dichte ist ein Element, das im städtebaulichen Fordismus nicht selbstverständlich für Lebensqualität steht. Die niedrigen Obergrenzen bei der Bebauungsdichte in den Wohngebieten der Baunutzungsverordnung belegen dies. In Verbindung mit Nutzungsmischung ist bauliche und soziale Dichte die Voraussetzung für die leichte Erreichbarkeit und Zugänglichkeit funktionaler Vielfalt, für eine höhere Nachfrage nach Beschäftigung, nach

Dienstleistungen und Gütern, für kurze Wege im Alltag (Stichwort Verringerung und Vermeidung von Verkehr, BauGB § 1, Abs. 6 Nr. 9), für sparsame Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr und nicht zuletzt für die nachhaltige Auslastung eines attraktiven öffentlichen Nahverkehrs. Höhere Dichten werden von Nutznießern gemischter Gebiete akzeptiert, die von den genannten Vorteilen profitieren. Sie erzeugen folglich nicht grundsätzlich – wie dies oft behauptet wird – soziale Spannungen. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Zulassung höherer Dichte von Bauträgern ausgenutzt wird, ohne einen Beitrag zum Nutzen vielfältiger Nutzungsmischung beizutragen.

#### 6. Öffentlicher Raum in Verbindung mit Nutzungsmischung und Dichte

Das urbane Quartier erschöpft sich nicht in den Faktoren Dichte und Vielfalt der Nutzungen. Entscheidend für die anzustrebenden Effekte ist die Wirksamkeit des öffentlichen Raums im Quartier. Der lebendige Alltag mit der Verschiedenheit der an ihm teilnehmenden Menschen entsteht aus dem Zusammenhang des für alle zugänglichen Freiraums und den begrenzenden Baulichkeiten mit der Vielfalt und Kleinteiligkeit der in ihnen beheimateten Nutzungen. Aufenthaltsqualität bedeutet dabei mehr als nur eine *Beruhigung des Verkehrs*. Der öffentliche Raum muss hierzu so ausgestaltet sein, dass er als Bühne des Zusammenlebens geeignet ist. Dazu gehört die Vielgestaltigkeit der Straßen- und Platzräume, seine Ausstattung mit Gelegenheiten des Sich-Zeigens und Beobachtens und nicht zuletzt die an den öffentlichen Raum anstoßende Erdgeschosszone der Straßenwände, die zu unterschiedlichen Tageszeiten im Alltag erreichbar sind mit ihren ganz verschiedenen Funktionen und Gelegenheiten. Hier begegnen sich Menschen mit unterschiedlichsten Identitäten und aus tageszeitlich ganz unterschiedlichen Motiven.

Die Erdgeschoszone ist die wichtige Kontaktzone des Gebäudes zum öffentlichen Raum. Die Nachverdichtung bietet erhebliches Potential, die funktionale Mischung im Quartier zu verbessern, zu stärken oder zu stabilisieren. So kann eine Bevölkerungszunahme zur Erhöhung der Kaufkraft und damit zur erfolgreichen ‚kritischen Masse‘ im Einzelhandelsbereich (richtiger: im weiteren Bereich der Versorgung insgesamt, A.F.) beitragen. Nicht nur im Neubau spielt in diesem Zusammenhang die Belebung der Erdgeschoszone durch soziale, kulturelle oder gewerbliche Nutzung eine wichtige Rolle. Aus Sicht der Kommunen ist eine solche Belebung der Erdgeschossbereiche das Kriterium mit der annähernd größten Bedeutung für die Stärkung der Quartiere. 73% halten eine belebte Erdgeschoszone für (sehr) wichtig (Bundesstiftung Baukultur 2014, S. 65).

Die Vielfalt an Nutzungen die auf den Straßenraum orientiert sind, und die definierten Straßen- und Platzräume tragen dazu bei, dass Orte ‚lebendig‘ wirken und Konflikte nicht überhand nehmen, sondern auf informelle Art geregelt werden können. Darüber hinaus lässt das Mischgebieten zugeschriebene Attribut der Lebendigkeit

darauf schließen, dass man dort eher ein facettenreiches soziales Geschehen, Initiative der Nutzer und auch Neues, bislang Unbekanntes erwartet. (...) Die dort stattfindenden beiläufigen, aber regelmäßigen Begegnungen erscheinen für die Integration im Quartier von entscheidender Bedeutung – durch diese entstehen schwache Bindungen, die den Einzelnen in der Stadtgesellschaft verorten, Brücken schlagen zwischen verschiedenen Gruppierungen und dadurch für den Zusammenhalt in einer heterogenen Gesellschaft von höchster Relevanz sind (Steffen 2004, S. 76).

Der öffentliche Raum im urbanen Quartier ist ein wichtiger Ort für den Aufenthalt der Kinder und Jugendlichen im Alltag. Das Verständnis für diese Aufgabe der Stadt ist in letzter Zeit fast vollständig verloren gegangen. Auch hier reicht Verkehrsberuhigung nicht aus. Fotografen haben den Alltag der Kinder auf den Straßen früherer Zeiten eindringlich festgehalten. Aus diesen Bildern lernen wir, welche Möglichkeiten die Planung hat, den öffentlichen Raum lebendig zu gestalten. Heute sind ‚Grün in der Stadt‘ und die ‚Belebung durch Freizeitaktivitäten‘ beliebte Motive der Stadtgestaltung. Erinnerungen an die *Stadt der Kindheit* vor ihrer Ausrichtung auf den motorisierten Verkehr dürfen dadurch nicht verdrängt werden (Vgl. dazu: Jane Jacobs 1961, William H. Whyte: *The Social Life of Small Urban Spaces* 1980, Amanda Dargan and Steven Zeitlin: *City Play* 1990; Christa Berg: *Kinderwelten* 1991, etc.).

7. ‚Produktion zurück in die Stadt‘ als Teil des urbanen Quartiers

Deutschland hat im Vergleich zu anderen europäischen Ländern noch einen hohen Anteil produzierenden Gewerbes im Spektrum der Beschäftigungen insgesamt. Aber ein großer Teil davon ist in die Peripherie der Städte abgewandert. Vermehrt gibt es jetzt den Ruf ‚Produktion zurück in die Stadt‘ (Läpple 2016). Dabei geht es weniger darum, beträchtlich störende Gewerbe- und Industriekomplexe zurückzuholen. Es gilt, sich ankündigende Entwicklungen in der Neuausrichtung der Fertigung (Produktion abgestimmt auf individuelle Wünsche, Reparaturtätigkeiten, Neuentwicklungen) und die mit ihnen verbundenen Innovationen einerseits in der Nachbarschaft von Wohngebieten, andererseits aber auch direkt in neu entstehenden Nutzungsgemischten Quartieren unterzubringen. Empirische Untersuchungen der letzten Zeit über die Versuche, Nutzungsmischung wieder in gemischten Quartieren heimisch zu machen, offenbaren eine beträchtliche Einseitigkeit der Praxis: Nicht Wohnen und *Arbeiten* werden wieder verbunden, sondern Wohnen und *Konsumieren* in den Bereichen Versorgen, Betreuen und Freizeit. Damit wird ein wichtiger Teil der Arbeitswelt aus dem Zusammenleben in der Stadt ausgeklammert (Nordbüro der norddeutschen Handwerkskammern 1993).

Was bedeuten ‚Urbane Manufakturen‘ im Quartier für den gesellschaftlichen Zusammenhalt? Stadtleben ist Koexistenz und Kooperation mit dem Fremden und auch Unbequemen. Die Beheimatung von Produzenten im

Quartier macht in einfacher und selbstverständlicher Weise deutlich, dass auch das Fremde und teilweise Unbequeme nützlich sein kann. Der Flaschner oder die Glaserei um die Ecke sind Protagonisten der kurzen Wege. Vielfalt der Fertigungsbetriebe und deren Sichtbarkeit betonen nicht den Wohncharakter des Viertels betonen, sondern bilden einen neutralen Gegenpol und stärken die soziale Breite der Beschäftigungsangebote. Sie geben ein Beispiel dafür, dass gerade „*nicht wesentlich Störendes*“ (BauNVO § 6) nützlich und sogar verbindend sein kann.

Dieter Läßle hat darauf hingewiesen, dass die informellen und losen Zusammenschlüsse im nutzungsgemischten Quartier zu einem leichteren Zugang zu neuer und besserer Arbeit beitragen, sodass Bewohner ermutigt werden, einen weniger attraktiven Job selbst zu kündigen (Läßle 2000). Dies bekommt erhöhte Bedeutung, nachdem der mehrfache berufliche Wechsel in der Zukunft zur Regel wird und der soziale Aufstieg in entsprechenden Etappen vor sich geht. Das betrifft nicht nur den Arbeitsplatz im Büro, sondern auch in der Werkstatt. Durch die jahrzehntelange Vorherrschaft des städtebaulichen Fordismus hat sich die Gesellschaft daran gewöhnt, Fertigung als etwas Lästiges, nicht in die Nähe des Wohnen Gehörendes zu betrachten; die „Konsum- und Freizeitgesellschaft“ ist auch ein Produkt jahrzehntelangen städtebaulichen Fordismus’.

#### 8. Zusammenfassung: Nutzungsmischung als Element siedlungsräumlicher Polyzentralität

Bei der Frage nach der Attraktivität kleinteilig nutzungsgemischter Gebiete und ihrer Ausdehnung wird verständlicherweise gefragt, ob dafür überhaupt eine ausreichende Nachfrage vorhanden ist und ob „Nutzungsmischung gegen den Markt durchgesetzt werden kann“. Das Problem liegt hier nicht in der Nachfrage, sondern im Angebot. Die seit den 1990er Jahren realisierten Beispiele funktionsgemischter Quartiere, an denen sich potenzielle Interessenten orientieren können, sind erstens knapp und zweitens in der Regel für die sozialen und kulturellen Bedürfnisse des Bevölkerungssegments, das sich dafür interessieren muss, nicht attraktiv genug ausgebildet. Die Immobilienwirtschaft beschränkt sich auf Mischungen aus Wohnen + Büros, Wohnen + Einzelhandel, Wohnen + Freizeitangebote. Vielfach fehlen auch Angebote mit einem über das Quartier hinausgehenden ‚Bedeutungsüberschuss‘. Mit solchen Mischungen ergeben sich eben nicht die Quartiereffekte, die auf das hier anzusprechende Klientel anziehend wirken. Hinzu kommt, dass es sich bei gelungenen Mischgebieten bisher um isolierte Exoten handelt. Es hat sich noch keine Alltagskultur herausgebildet mit der Idee, man lebe gut in der vielfältig nutzungsgemischten Stadt, auch – oder besser – gerade bei hoher Nutzungsdichte. Und noch etwas Weiteres: Nutzungsmischung wird propagiert fast ausschließlich

zur ‚Belebung‘ der Innenstädte. Die angestrebte Neuausrichtung der Agglomerationen wird es aber erst geben, wenn Nutzungsmischung angewandt wird, um so etwas wie ‚neue Innenstädte‘ außerhalb der klassischen Stadtkerne in die zersiedelten Peripherien einzubauen. Wäre die Stadt- und Regionalplanung in der Zeit seit den frühen 1990er Jahren den Empfehlungen der Studie ‚Zukunft Stadt 2000‘ gefolgt, hätten wir heute in den Siedlungsstrukturen um die größeren Städte ein Netz urbaner Quartiere mit dichter und kleinräumiger Nutzungsmischung für einen Anteil von der Hälfte der Stadtbevölkerung. Das Leben in dicht bebauten und kleinteilig funktionsgemischten Quartieren wäre dann nicht mehr eine ständig neu zu hinterfragende Selbstverständlichkeit.

Ökologisch und gesellschaftlich effizient sind solche Quartiere als Knoten in einem feingliedrigen Netz, verbunden durch einen leistungsfähigen öffentlichen Nahverkehr. Der Nahverkehr wird auf diese Weise zu Lebensadern neuer Regionalstädte. Die alten Innenstädte sind ohnehin mehr und mehr zu Orten der Geldwirtschaft und des Shopping, zu künstlichen Freizeitparks degeneriert. Ob sie sich überhaupt noch ‚reurbanisieren‘ lassen, ist höchst fraglich. Die Knappheit bezahlbarer Wohnangebote lässt sich nicht in erster Linie in den Kernstädten beheben. Das Angebot nachhaltiger und inklusiver Quartiere, sozusagen neuer und neuartiger ‚Innenstädte‘ muss ebenso in den verstärkten Peripherien gestärkt werden.

---

### 3 Das fordistische Stadtmodell war von Beginn an ein intellektuelles Konstrukt

1. Die Stadtentwicklung der zurückliegenden Jahrzehnte war und ist beherrscht von der Vorstellung, Wohnen und Arbeiten sorgfältig zu trennen. Die allgemeine Motorisierung und die fortschreitende Informationstechnik haben es erlaubt, dass sich Städte uferlos in ihr Umland ausgebreitet haben. Etwas überspitzt kann man sagen, die Mehrheit der Stadtbewohner wohnt gar nicht mehr in der Stadt selbst, sondern (meist als Dauerpendler) in den sogenannten Schlafstädten der Agglomerationen. Die Planung hat in dieser Entwicklungsphase versäumt, zusammen mit der räumlichen Ausbreitung der Siedlung auch neue urbane Kerne (mit Dichte und Mischung) anzulegen. Stattdessen wurde eine landschaftszerstörende Verkehrsinfrastruktur aufgebaut. Der Weg *zurück in die Stadt* bedarf einer nachholenden Urbanisierung der verstärkten Regionen. Wie diese Nach-Urbanisierung aussehen könnte, ist offen. Für mehr Gewissheit in brauchbaren Konzepten und Strategien ist eine stärkere Auseinandersetzung mit den räumlichen und sozialen Potenzialen notwendig.

Die Prägung unserer Ballungsgebiete besteht inzwischen in einem ‚*städtebaulichen Fordismus*‘, der als Planungsregel einer mehr als sechzig Jahren Entwicklungsdauer schließlich den gesamten Siedlungsbestand beherrscht. Das Besondere an diesem Fordismus beruht nicht allein auf der systemischen Trennung von Wohn- und Arbeitsgebieten, sondern zusätzlich in dem Glauben, man müsse Alles, was technisch möglich ist, auch in der Stadtentwicklung anwenden – und weiter in der Vorstellung, das Ergebnis könne automatisch die unterschiedlichen sozialen und kulturellen Präferenzen in der Bevölkerung zugleich befriedigen. Rechtlich materialisiert hat sich dieses Konzept in der Baunutzungsverordnung von 1961 mit ihren vorgeschriebenen niedrigen Obergrenzen der baulichen Dichte und dem Angebot von Gebietstypen (Wohngebiet, Gewerbegebiet) in denen Beeinträchtigungen der jeweiligen Hauptfunktion (Wohnen, Arbeiten) durch das Verbot (angeblich) widerstrebender Funktionen ausgeschlossen werden. Faktisch materialisiert hat sich die Vorstellung in der Bauleitplanung der zurückliegenden Jahrzehnte bis heute, die ihre Inhalte strikt an dieser Vorstellung ausgerichtet hat.

Alle Städte, so verschieden sie auch sein mögen und welche Funktionen sie auch zu erfüllen haben, bestehen aus drei Gebieten: Dem Gebiet der Arbeit, Industrie, Handel und Verwaltung, dem Gebiet des Wohnens und dem der Erholung. Jedes dieser Gebiete hat seine charakteristischen Eigenschaften und sollte demgemäß ausgebildet werden. Wir haben jedes dieser Gebiete sorgfältig zu studieren, um herauszufinden, wie sie geplant werden sollten, damit sie ihre besonderen Aufgaben ganz erfüllen können. Wenn wir ein Straßensystem entwickeln, das den Anforderungen des Fußgängers wie auch denen der Kraftfahrzeuge entspricht, können wir diese verschiedenen Gebiete wirksam miteinander verbinden, doch so dass keines auf das andere einen nachteiligen Einfluss hat (Hilberseimer 1963, S. 8 ff.).

Ludwig Hilberseimer war von 1928 bis 1932 den Posten als Meister für Siedlungswesen und Städtebau am Staatlichen Bauhaus Dessau, ab 1931 Vorstandsmitglied des Deutschen Werkbunds und ab 1938 Professor für Stadt- und Regionalplanung am Illinois Institute of Technology in Chicago. Das Konzept des städtebaulichen Fordismus war keine der Evolution folgende Fortentwicklung der vorausgehenden Städtebaupraxis. Es propagierte ganz offen einen Bruch mit der Vergangenheit, in der Städte immer durch die Dichotomie aus Mischen und Trennen geprägt waren. Die Stadt war immer ein Ort der Zuwanderung, ein Ort, der imstande war, Fremde aufzunehmen und einzubeziehen. Eine langsam aus den Traditionen der Städtebildung herauswachsende Modernisierung der Stadt ist etwas anderes als das abrupte Verwerfen der Zusammengehörigkeit von Leben und Arbeiten im Alltag der Stadt. Bei Letzterem handelt

- es sich gerade nicht um eine schrittweise Anpassungsleistung, sondern um eine ausgesprochen intellektuelle Konstruktion. Nach Reulecke (1985, S. 101) ist zwar schon die Entstehung der modernen Kernfamilie aus der Trennung von Erwerbsarbeit und Familienleben zu Ende des 18. Jahrhunderts begründet, eine Trennung, die im Laufe des 19. Jahrhunderts dazu geführt hat, dass ein Teil der Bevölkerung die kompakte Stadt verlässt und in die Vorstädte zieht. Nicht dies hat aber schon dazu geführt, die siedlungsräumliche Trennung von Wohnen und Arbeiten zum Regelfall zu machen. Erst nach dem Ende des zweiten Weltkriegs hebt die Stadtplanung, die nun nicht mehr nur Erschließungsplanung ist, den Wettbewerb zwischen Innenstadt und Vorstadt, zwischen Nutzungsmischung und Gebietsspezialisierung auf.
2. Das Wohnen in Gebieten, die von Gewerbelärm verschont sind, wird zu einem absolut obligatorischen Gut für Alle. Das Gewerbe soll räumlich keine Rücksicht mehr nehmen müssen auf außerbetriebliche Hemmnisse beim Wachsen der Produktion und des Gewinnstrebens. Das Angebot an die Städte, die gesamte Entwicklung mit einem solchen „idealen“ Modell bestreiten zu können, hat dazu geführt, dass kleinräumige und vielfältige Nutzungsmischung in wenigen Jahrzehnten komplett aus der Praxis und damit aus dem Bestand zusehends verschwindet.

Ein anschauliches Beispiel dafür ist die sogenannte Kreuzberger Mischung in Berlin: an die Stelle traditioneller Mischquartiere treten nicht neuartige, wiederum funktional gemischte Quartiere, sondern nur noch dem Wohnen dienende Blockrandbebauungen mit grünen Innenhöfen. Eine Untersuchung über diesen Vorgang zeigt, wie sich in einem Teilgebiet des Berliner Stadtteils Kreuzberg am Paul-Linke-Ufer des Landwehrkanals, bestehend aus 14 Baublöcken bis zum zweiten Weltkrieg ein zahlenmäßig wachsender Bestand aus Fertigungsbetrieben entwickelt. Hier wächst die Zahl der Betriebe (ohne Mitberücksichtigung der Läden, Büros und Gastronomiebetriebe in den Erdgeschossen der Vorderhäuser) bis zum zweiten Weltkrieg. Danach bricht das Wachstum mit dem einsetzenden Fordismus schlagartig ab:

	1877	1886	1910/1912	1983
Zahl der Betriebe	440	519	829	117
Anzahl der Branchen	53	72	99	27

Aus dem Kommentar der Autorinnen der zitierten Untersuchung:

Bei der neuerlichen Sanierungspolitik mit der Zielsetzung der Entkernung werden alle alten Gewerbebauten entfernt, und neue sind nicht eingeplant, da sie im Widerspruch zu der Durchgrünung des Blockinnenbereiche stehen. Das bedeutet, dass es unter den bestehenden Planungsvoraussetzungen zu einem immer größeren Abbau der Gewerbeeinrichtungen und damit zu einer völligen Entmischung, die als Ziel die monofunktionale Wohnnutzung verfolgt, kommen wird. Damit wäre auch jegliches ‚urbane Leben‘, das aus der Funktionsmischung neben den Belästigungen durch das Gewerbe entstand, zerstört (Hausmann und Soltendiek 1986, S. 87).

3. Ein solcher städtebaulicher Fordismus – so unsere These – stellt eine intellektuelle Konstruktion dar, die nicht (evolutionär) aus der Geschichte der Stadt entwickelt ist, sondern einen Bruch mit ihr darstellt (Montgomery 2013, S. 41 ff.). Dies nicht wegen der Radikalität ihrer Vorstellung, sondern wegen dem Anspruch des Alleingültigen. Kleinräumliche Nutzungsmischung ist eine entscheidende Voraussetzung für die Wirksamkeit der Stadt als Ort des gelingenden Zusammenlebens mit den und dem Fremden. Wo diese städtebauliche Handlungsoption nicht mehr zugelassen ist, verliert die Stadt ihre Eigenschaft als ‚Integrationsmaschine‘. Das Konstrukt der fordistischen Stadt fühlt sich nur noch für das ‚Dach über dem Kopf‘ zuständig. Schließlich findet sich der Staat am Ende einer allgemeinen ‚fordistischen‘ Konditionierung bereit, die nun nicht mehr von der Stadt wahrgenommene Befriedigung „der sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung“ – auf Kosten des Steuerzahlers – selbst zu übernehmen.

Mindestens 80 % der Bevölkerung leben bei uns nicht mehr in einem urbanen Habitat, sie haben auch verlernt, die Bedeutung eines solchen Habitats zu begreifen. Zu den gravierenden Folgewirkungen des städtebaulichen Fordismus gehört deshalb ein zunehmendes Desinteresse am Quartier als unverzichtbarem Bestandteil der ‚inkluisiven‘ Stadt. Diese Zweckentfremdung ergreift den Bestand der älteren Stadtkerne ebenso wie die derzeit gängigen Konzepte für eine Zukunft des Städtischen ganz allgemein.

4. Ohne einen gesellschaftlichen Kraftakt ist diese Zweckentfremdung der Stadt nicht rückgängig zu machen. Dazu haben sich die Kräfte z. B. der allgemeinen Technisierung schon viel zu tief in den Köpfen festgesetzt. Die Frage ist, ob es denkbar ist, die originäre Dichotomie des Städtischen aus Trennen versus Verbinden noch einmal ins Bewusstsein zu heben, in unseren verstädterten Agglomerationen eine ‚nachholende‘ Urbanisierung zu bewerkstelligen und im vorhandenen Siedlungsbestand ein neues, gleichgewichtiges Mosaik aus kleinräumig gemischten Quartieren neben Monostrukturen einzurichten. Die Faktizität der Entwicklungen zeigt doch, dass mental der städtebauliche Fordismus höchst lebendig ist.



## 4 **Lösungsansätze für die gebaute, inklusive und nachhaltige Stadt und Region**

1. Nach-Urbanisierung stößt heute auf kaum noch zu überwindende Hemmnisse nicht nur in der Öffentlichkeit der Bevölkerung, der Bildungseinrichtungen und der Medien. Auch im Bereich von Planung und Politik begegnen wir übermächtigen Vorbehalten und Missverständnissen. Auch zwanzig Jahre nach HABITAT II spielen in der Planung die Möglichkeiten zur Eindämmung des städtebaulichen Fordismus mit seinen unkritisch hingenommenen gesellschaftlichen Folgen so gut wie keine Rolle. Es wird nicht einmal reflektiert, wie der seltsame Gedanke entstanden ist, Wohnen und Arbeiten sollten möglichst konsequent siedlungsräumlich getrennt werden.

Die Möglichkeit, das Funktionieren von urbanen Gebieten für Integration, Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder den Abbau der Kluft zwischen Arm und Reich in den 20 Jahren seit HABITAT II in der Praxis systematisch zu studieren, haben Politik und Planung versäumt. Es gibt zwar seit einigen Jahren einen Vorrang der Innenentwicklung, hier hätte man Erfahrungen mit Konzepten der Nach-Urbanisierung sammeln können. Dies ist nicht geschehen, und so wird die städtebauliche Entwicklung in den Städten wie im Umland den Interessen der Immobilienwirtschaft überlassen.

Für die notwendige Neuorientierung von Stadtentwicklung und Raumordnung kann es in dieser Situation nicht ausreichen, allgemeine Planungsmaximen zu formulieren. Konkret werden die Maximen erst dann, wenn auch beschrieben wird, wie und wo praktisch angesetzt werden müsste. Dezentrale (Siedlungs-) Strukturen stärken, Nutzungsmischung ermöglichen, ausgewogene Sozialstruktur sichern, Flächenpolitik in den Regionen abstimmen, vorhandenes Bauland mobilisieren, großflächigen Einzelhandel auf der ‚grünen Wiese‘ verhindern und Stadtplanung mit Verkehrsplanung integrieren (Beitrag Folkert Kiepe in diesem Band) werden als Ziele erst für die Alltagspraxis relevant, wenn eine Reaktion aus der Planungspraxis nicht mehr in der Form „machen wir doch längst“ oder „das geht doch nicht gegen den Markt“ möglich ist. Eine maßgebliche Bedingung für eine solche Neuorientierung wäre die öffentliche Auseinandersetzung über den gesellschaftlichen Nutzen der Dichotomie des Städtischen. Hier muss noch einmal angemerkt werden, dass diese Auseinandersetzung aus Gründen, die in Teil IV dargestellt sind, bis heute nicht stattfindet (und vielleicht auch nicht stattfinden soll).

Verstädterte Siedlungsstrukturen haben sich in den zurückliegenden Jahrzehnten von den Kernstädten weit in das Umland hinein ausgebreitet. Dabei ist versäumt worden, neue kompakte und inklusive Stadtquartiere mit

Nutzungsmischung und kurzen Wegen in der entstehenden und sich ausbreitenden ‚Zwischenstadt‘ vorzusehen und praktisch zu erproben. Nach-Urbanisierung müsste also in gemeinsamen Konzepten von Kernstädten und ihren Pendlereinzugsgebieten organisiert werden (Feldtkeller 2012).

## 2. Nutzungsmischung ermöglichen

Es gibt bis heute in Europa keine eingeführte Praxis der Nutzungsmischung, die die Möglichkeiten ihrer Umsetzung auslotet und dabei vor allem die entstehenden Quartierseffekte (siehe Teil 2) evaluiert. Nutzungsmischung *ermöglichen* heißt nicht allein, rechtliche und wirtschaftliche Hemmnisse aus dem Weg zu räumen. Ermöglicht ist Nutzungsmischung erst, wenn der/die Einzelne durch eine entsprechende Stadt- und Regionalentwicklung selbstverständlich die jederzeitige Wahl hat zu einem Wohnsitz bzw. einem Betriebsstandort im urbanen Quartier. Nutzungsmischung zu ermöglichen setzt deshalb eine Änderung der Strategien auf ganz unterschiedlichen Feldern der Stadtentwicklung voraus: a) Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen, b) Entwicklung geeigneter baulich/sozialräumlicher Konzepte zur Einbettung urbaner Strukturen in das Siedlungsgefüge, c) Ausrichtung der Liegenschaftspolitik auf eine Gleichbehandlung von städtebaulichem Fordismus und kleinräumlicher Nutzungsmischung, d) Akzeptanz unterschiedlicher Lebensformen, die in der Dichotomie des Städtischen verwirklicht werden (Feldtkeller 2012).

Ermöglichung von Nutzungsmischung setzt voraus, dass die Vorstellung des ‚Mischens‘ genauer definiert wird. Mischen heißt hier, auf das im Fordismus prägende Abstandhalten zugunsten der Vermeidung jeder Art von Störungen zu verzichten. Zu diesem Zweck muss z. B. in der Baunutzungsverordnung eine neue Gebietskategorie gefunden werden, die wesentliche Charakteristika des Nicht-Trennens deutlich zum Ausdruck bringt. Der jetzt vorliegende Entwurf für ein neues ‚Urbanes Gebiet‘ in der Baunutzungsverordnung ist dafür nicht geeignet. Er „ermöglicht“ zwar kleinräumige Nutzungsmischung, macht es aber vollständig vom Interesse der Gemeinde als handelnde Planungsinstitution abhängig, ob tatsächlich eine Mischung angestrebt wird, die zu den Effekten aus dem Nationalbericht zu HABITAT II führen kann. So wie die übrigen Gebietskategorien der BauNVO zwingend zum städtebaulichen Fordismus führen, so wird für das Ziel von Nachhaltigkeit und Inklusion ergänzend eine Gebietskategorie gebraucht, die die kleinräumige und vielfältige Mischung aus Wohnen und Arbeiten ebenso fördert und schützt wie das abgesonderte Wohnen im Allgemeine Wohngebiet und die Monostrukturen im Gewerbe- und im Sondergebiet. Das inzwischen in die BauNVO eingefügte ‚Urbane Gebiet‘ (§ 6a BauNVO) reicht dafür nicht aus, weil hier Nutzungsmischung bestenfalls optional als kleinräumiges Gefüge vorgesehen ist.

Auf den drei weiteren Feldern, die noch zu bearbeiten sind, damit urbane Nutzungsmischung ermöglicht wird, sehen die Voraussetzungen ähnlich unzureichend aus. Politik und Planung müssten auf all diesen Gebieten umfangreiche Bemühungen machen, um passende Erfahrungen zu sammeln, mit denen ein fairer Wettbewerb zwischen dem kleinteilig funktionsgemischten Quartier und den subventionierten Gewerbe-, Büro- und Technologieparks installiert werden könnte. Zu jedem Bauleitplan erarbeitet die Planung einen Umweltbericht, der die Auswirkungen der Planung detailliert darstellt. Erst wenn die Planung gezwungen ist, in diesem Bericht auch die gesellschaftlichen Folgewirkungen abzuarbeiten (z. B. die Folgen für die Befriedigung der sozialen und kulturellen Bedürfnisse – BauGB § 1, Abs. 6, Nr. 3 – wie die dabei auftretenden Verkehrszwänge – BauGB § 1, Abs. 6, Nr. 9 -), wird die Planung genötigt sein, sich mit den Verdiensten, Zumutungen und Defiziten in der Dichotomie des Städtischen konstruktiv auseinander zu setzen (Bukow 2010).

### 3. Ausgewogene Sozialstruktur sichern

In § 1, Abs. 5 Satz BauGB heißt es:

Die Bauleitpläne sollen eine Nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten.

Die hier zuletzt genannte Aufgabe wird regelmäßig der Wohnungspolitik zugewiesen (Harlander und Kuhn 2012). Eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung wird sich in Zukunft um das Entstehen von urbanen und alterungsfähigen gemischt genutzten Quartieren in dem Umfang kümmern müssen, wie es die Bedürfnisse in der Bevölkerung insgesamt verlangen.

Die komplexen, funktional und sozial vielfältig verflochtenen innerstädtischen Gebiete, die nach dem Baualter durchaus in sich gemischt sein können, sind für Zuwanderer und Einkommensschwache das ideale Gelände, um die vollkommene Abhängigkeit von Sozialtransfers zu vermeiden. Dafür gibt es inzwischen zahlreiche empirische Belege (Häußermann 1998, S. 168).

Die soeben vom Bundestag und Bundesrat verabschiedete Baurechtsnovelle mit dem ‚Urbanen Gebiet‘ (BauNVO § 6a) ist in ihrer Formulierung eine Steilvorlage für Betriebe, die Mischgebiete nach ihren eigenen wirtschaftlichen Interessen formen wollen und dazu das Werkzeug des städtebaulichen Vertrags einsetzen werden („die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein“). Ohne neuartige, zur Gemeinnützigkeit verpflichtete Entwickler,

die (beispielsweise) auch die Aufgabe der Integration von Zuwanderern und Flüchtlingen als selbstverständliche Infrastrukturaufgabe anerkennen, wird sich das Ziel der ausgewogenen Sozialstruktur kaum erreichen lassen.

4. Flächenpolitik in den Regionen abstimmen, vorhandenes Bauland mobilisieren  
Die Flächenpolitik muss sich in den Städten wie im Umland auf den Bedarf für neue urbane Quartiere mit einer umfassenden Nutzungsmischung konzentrieren. Dafür kommen vor allen brachfallende Areale, untergenutzte Flächen und Flächen um die künftigen Haltepunkte der regionalen Bahnnetze in Betracht. Dabei spielt auch der vorhandene, meist ältere Baubestand eine Rolle. Kommerzielle Bauträger ‚mobilisieren‘ gerne Bauland, indem sie älteren Baubestand abreißen.

Wenn ein Stadtbezirk ausschließlich neue Gebäude hat, werden die Unternehmen, die dort existieren können, automatisch auf solche begrenzt, die die hohen Kosten neuer Gebäude tragen können. (...) Aber nachbarschaftlich genutzte Bars, kleinere oder exotische Restaurants und bescheidenere Unternehmen brauchen ältere Gebäude. Vielleicht ist etwas anderes noch wichtiger: Hunderte gewöhnlicher Unternehmen, die für die Sicherheit und das öffentliche Leben auf den Straßen wichtig sind, können in alten Gebäuden gut existieren, werden aber unerbittlich ruiniert, sobald sie einen hohen Zinsendienst für einen Neubau leisten müssen (Jacobs 1961, S. 114).

Künftige Standorte von urbanen Quartieren müssen regional abgestimmt und in Regional- und Flächennutzungsplänen im Zusammenhang mit dem Vorrang der Innenentwicklung festgelegt werden. Zur Realisierung steht die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach BauGB § 165 ff. zur Verfügung, die von den Städten mit oft fadenscheinigen Begründungen gegenüber staatlichen Grundeigentümern (Bund, Bahn) viel zu selten in Anspruch genommen wird.

5. Stadtplanung und Verkehrsplanung integrieren  
Integrieren kann hier nicht heißen „aufeinander abstimmen“. BauGB § 1, Abs. 6, Nr. 9 bestimmt, dass bei der Aufstellung von Bauleitplanungen insbesondere „eine auf die Vermeidung und Verringerung ausgerichtete städtebauliche Entwicklung“ zu berücksichtigen ist. Der fordistische Städtebau hat zu einer überdimensionierten Verkehrsinfrastruktur und zu Zwangsverkehren geführt, die hohe staatliche Subventionen erfordern und deshalb langfristig nicht aufrechterhalten werden können. Hier reicht Nutzungsmischung ‚ermöglichen‘ nicht aus. Nutzungsmischung ermöglicht – sofern sie kleinräumig organisiert ist – kompaktes Bauen und kurze Wege, es macht öffentlichen Nahverkehr durch die Konzentration von Verkehrsteilnehmern wirtschaftlich. Das setzt aber voraus, dass urbane Gebiete mit umfassender Nutzungsmischung im Bestand der Städte und Agglomerationen Gewicht haben und den

Modus des Verkehrs mitbestimmen. Die Gemeinden werden der Nutzungsmischung mit einem erkennbaren sozialen und kulturellen Nutzen für Bewohner und Beschäftigte höheres Gewicht in der Entwicklung einräumen, wenn sie feststellen, dass ihnen die Flächen ausgehen, wenn sie auf eine derartige Neuausrichtung ihrer Entwicklungspolitik verzichten.

#### 6. Der Schlüssel zum Ermöglichen

Der Schlüssel zum Ermöglichen einer nachhaltigen (und inklusiven) Stadtentwicklung liegt in der Einschränkung beim Raubbau an Fläche. Natürliche Ressourcen des Bodens und der Biodiversität werden sich nur erhalten lassen, wenn es bei der Inanspruchnahme von unbebauten Flächen für Siedlung und Verkehr nach 2020 nicht bei den bisher in der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes für diesen Zeitpunkt festgelegten 30 ha pro Tag bleibt. Eigentlich hätte längst festgelegt werden müssen, nach welchen Regeln die Flächeninanspruchnahme danach auf Netto-Null zu senken ist.

---

## Literatur

- Bahrdt, Hans Paul. 1961. *Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau*. Reinbek: Rowohlt.
- Bukow, Wolf-Dietrich. 2010. *Urbanes Zusammenleben. Zum Umgang mit Migration und Mobilität in europäischen Stadtgesellschaften*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. 1993. *Bericht der Kommission 'Zukunft Stadt' 2000*. Bonn-Bad Godesberg.
- Bundestiftung Baukultur. 2014. *Baukulturbericht 2014/2015*. Berlin.
- Dangschat, Jens. 1998. Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehrebenen-Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum. In *Die Krise der Städte*, Hrsg. Wilhelm Heitmeyer, et.al., 21 ff. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Enquete-Kommission des Bundestags. 1998. „*Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung*“, Abschlussbericht. Bonn.
- Farwick, Andreas. 2004. Segregierte Armut: Zum Einfluß städtischer Wohnquartiere auf die Dauer von Armutslagen, In *An den Rändern der Städte*, Hrsg. Hartmut Häußermann, et al., 286 ff. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Feldtkeller, Andreas. 2012. *Zur Alltagstauglichkeit unserer Städte. Wechselwirkungen zwischen Städtebau und täglichem Handeln*. Berlin: Schiler.
- Goffman, Erving. 1971. *Verhalten in sozialen Situationen. Strukturen und Regeln der Interaktion im öffentlichen Raum*. Gütersloh: Bertelsmann.
- Hausmann, Erika, und Clarissa Soltendiek. 1986. *Von der Wiese zum Baublock, Zur Entwicklungsgeschichte der Kreuzberger Mischung*. Berlin: Publica-Verlags-Gesellschaft.

- Häußermann, Hartmut. 1998. Zuwanderung und die Zukunft der Stadt – Neue ethnisch-kulturelle Konflikte durch die Entstehung einer neuen sozialen underclass, In *Die Krise der Städte – Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben*, Hrsg. Wilhelm Heitmeyer, et al., 145 ff. Frankfurt a. M.
- Häußermann, Hartmut, und Walter Siebel. 2002. Die Mühen der Differenzierung. In *Differenzierungen des Städtischen*, Hrsg. M. Löw, 29 ff. Opladen: Leske + Budrich.
- Hilberseimer, Ludwig. 1963. *Entfaltung einer Planungsidee*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Jacobs, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. Deutsche Ausgabe: Random House 1963. New York.
- Kronauer, Martin, und Berthold Vogel. 2004. Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartiereffekte, was Lageeffekte. In *An den Rändern der Städte*, Hrsg. Hartmut Häußermann, et al., 235 ff. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Läpple, Dieter. 2016. Produktion zurück in die Stadt. Ein Plädoyer. In *Die Produktive Stadt*, Hrsg. Stadtbauwelt 211, 23 ff. Berlin: Bauverlag Gütersloh.
- Läpple, Dieter, und Gerd Walter. 2000. *Im Stadtteil arbeiten. Beschäftigungswirkungen wohnungsnaher Betriebe*. Hamburg.
- Montgomery, Charles. 2013. *Happy city. Transforming our lives through urban design*. London: Penguin books.
- Nordbüro der norddeutschen Handwerkskammern. 1993. *Sicherung von Gewerbestandorten im Rahmen einer ganzheitlichen Stadtentwicklung*. Hamburg.
- Reulecke, Jürgen. 1985. *Geschichte der Urbanisierung in Deutschland*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Seabright, Paul. 2004. *The company of strangers. A natural history of economic life*. Princeton: Princeton University Press.
- Siedentop, Stefan et al. 2003. *Siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume*. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Steffen, Gabriele et al. 2004. *Integration und Nutzungsvielfalt im Stadtquartier*. Stuttgart: Norderstedt BOD.
- White, William H. 1980. *The social life of small urban spaces*. Washington DC: Conservation Foundation.
- Zukunft Stadt 2000 – Bericht der Kommission. 1993. *Zukunft Stadt 2000*. Bonn.

---

## Über den Autor

**Andreas Feldtkeller**, 1952–1957 Studium Architektur und Städtebau in Stuttgart und Berlin, Tätigkeiten im Bereich Architektur und Regionalplanung, 1972–1997 Leiter des Stadt-sanierungsamts der Stadt Tübingen (Erneuerung der Altstadt, Wohnumfeldprogramme, Städtebaulicher Entwicklungsbereich Stuttgarter Straße/Französisches Viertel), Veröffentlichungen zu städtebaulichen Themen

Die kompakte Stadt der Zukunft

Auf dem Weg zu einer inklusiven und nachhaltigen  
Stadtgesellschaft

Berding, N.; Bukow, W.-D.; Cudak, K. (Hrsg.)

2018, VI, 349 S. 6 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-18733-0