

Ulf Hahne

## **Rückkehr der Wirtschaft in die Stadt und transformative Stadtentwicklung**

Paper im Rahmen des Forschungsprojektes

Wirtschaftsförderung 4.0 - Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur Stärkung kollaborativer Resilienzinitiativen in Kommunen

des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie gGmbH

Überarbeitete Fassung

Kassel/Flensburg 2018

### **Inhalt**

1. Einleitung	1
2. Wirtschaft zurück in die Stadt	3
3. Von der Funktionstrennung zur integrierten Stadtentwicklung	9
4. Urbane Gebiete	15
5. Fazit	19
Literatur	20

### **Abbildungen**

Abb. 1: Entwicklung der Beschäftigtenanteile bei a) Wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen, b) Kreativen Branchen, c) Wissens- bzw. forschungsintensiven Industrien	7
Abb. 2: Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung nach Baugebietstyp	15
Abb. 3: TA Lärm 6.1 Immissionsrichtwerte für Immissionsorte außerhalb von Gebäuden	17

Univ.-Prof. Dr. Ulf Hahne  
Institut für urbane Entwicklungen  
FB Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung  
Universität Kassel  
Gottschalkstraße 22  
34109 Kassel  
hahne@uni-kassel.de

## **1. Rückkehr der Wirtschaft in die Stadt und transformative Stadtentwicklung**

Urbanisierung ist ein qualitativer Prozess gesellschaftlicher Beschleunigung, Verdichtung und Neuorganisation, der von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Neuimpulsen lebt. Die Phänomene der derzeit neu entstehenden wirtschaftlichen Aktivitäten in Städten, welche mit den Stichworten Digitalisierung, Sharing Economy, Re- und Upcycling von Produkten, Re-Regionalisierung von Produktion und Handel, kollaboratives Wirtschaften etc. beschrieben werden, zeigen derartige Impulse der Veränderung der städtischen Wirtschaft an. Mit diesen neuen Formationen der Wirtschaft in der Stadt gehen veränderte Standortanforderungen, Raum- und Flächenbedarfe sowie neue Mischungsverhältnisse zwischen den städtischen Nutzungen einher. Neue Wirtschaftsaktivitäten entfalten sich in der Stadt, daher benötigt Wirtschaftsförderung 4.0 eine enge Zusammenarbeit mit der Stadtplanung und fordert letztere in ihrem Verständnis von Integration, Mischung und Funktionstrennung heraus.

Die Rückkehr der Wirtschaft in die Stadt wird in vielen Debatten zur Stadt der Zukunft hervorgehoben. Digitalisierung, Tertiärisierung, insbesondere neue Dienstleistungen aus den Bereichen von Kreativ- und Kulturwirtschaft, sowie wenig störende handwerkliche Kleinst- oder Kleinserienproduktionen begünstigen eine Dezentralisierung ökonomischer Tätigkeiten und eine Wiederbelebung der Nutzungsmischung in urbanen Räumen. Wirtschaftsförderung 4.0 mit ihren Elementen kleinräumiger Wirtschaftskreisläufe und kollaborativer Initiativen setzt in starkem Maße auf die Fühlungs- und Kontaktvorteile von Nähe und Dichte und stärkt mit ihren spezifischen Elementen ebenfalls Mischungstendenzen in der Stadt. Stadtplanung kann mit ihren Instrumenten diese Tendenzen positiv unterstützen oder durch Restriktionen behindern. Dabei trifft sich die jüngere Leitbildentwicklung hin zu lebenswerten, sicheren, gesunden, vielfältig gemischten und nachhaltigen Städten (Gehl 2015) mit den ökonomischen Tendenzen der Dezentralisierung.

Im Kontext der Transformationsdebatte um eine postfossile Ökonomie ergibt sich für die Stadtentwicklung die Aufgabe, geeignete Kapazitäten für die Entfaltung neuer wirtschaftlicher Ideen und kollaborativer Initiativen bereitzustellen. Dabei geht es sowohl um Flächen für Produktion, Handwerk, Handel, Tausch und Recycling als auch um aktive Kommunikationspolitik, um mit Wirtschaftsakteuren, Flächeneigentümern, Immobilienbesitzern und neue Initiativen über neue Nutzungsformen und Nutzungsmischungen, über Zwischennutzung und Teilnutzung zu sprechen und Weg zur Realisierung neuer Formen der Wirtschaft in der Stadt zu bereiten.

Dieses Papier widmet sich drei Aspekten, welche den Kontext zwischen Stadtplanung und Wirtschaftsförderung 4.0 betrachten:

- Die Rückkehr der Wirtschaft in die Stadt wird durch verschiedene Trends auf Seiten der Technik (Digitalisierung, individualisierte Produktion, Kleinserienfertigung) und der Wirtschaftsaktivitäten kollaborativer wie individueller Akteure vorangetrieben.

- Mehr Wirtschaft in der Stadt bedeutet mehr Mischung in den Quartieren, doch bislang hat die Stadtplanung vor allem für Funktionstrennung gesorgt. Integrierte Stadtplanung kann die Rückkehr der Wirtschaft in die Stadt durch ein erweitertes Planungsverständnis und geeignete Instrumente unterstützen. Sie kann damit wesentlich zur nachhaltigen Entwicklung einer Stadt der kurzen Wege beitragen.
- Der Bundesgesetzgeber hat zur Erleichterung der (Neu-)Entwicklung von Mischgebieten in der verdichteten Stadt im Jahr 2017 eine neue Baugebietskategorie geschaffen. Die Festlegung von „urbanen Gebieten“ kann wirtschaftliche Aktivitäten erleichtern, aber auch neue Konflikte schaffen.

## 2. Wirtschaft zurück in die Stadt

Die Rückkehr der Wirtschaft in die Stadt wird in aktuellen Stadtdebatten (Newcombe 2011; Läßle 2013, 2015, 2016; Geipel 2016, Gärtner et al. 2017) und auch im Kontext der Wirtschaftsförderung (Brandt et al. 2017, Landua et al. 2017) neu diskutiert. Sichtbare Zeichen sind die Wandlungen von einstigen Industriebrachen in lebendige, urbane und vielfältig nutzungsgemischte Quartiere. Auch die in den Rahmen der „Leitlinie Zukunftsstadt“ eingebettete FONA-Fördermaßnahme „Nachhaltige Transformation urbaner Räume“ des BMBF widmet sich dieser Thematik und fördert neben dem Projekt „Wirtschaftsförderung 4.0“ weitere Forschungsprojekte zu Themen rund um Wirtschaft in der Stadt (BMBF 2017).

Die stärkere Beachtung der Wirtschaft als Thema der Stadtentwicklung kann mit sieben jüngeren Entwicklungen begründet werden:

- Zum Ersten ist auf die Bedeutungszunahme der Städte („Jahrhundert der Städte“) und den Trend zur Reurbanisierung als erneuertem Wachstumsmotor der europäischen Städte hinzuweisen (Brake/Herfert 2012). Wichtigster Indikator ist der Einwohnerzuwachs durch Zuzüge, ein Großteil davon im Bereich der Bildungswanderung (Phänomen der „Schwarmstädte“: Simons/Weiden 2015). Aber auch der ökonomische und soziale Wandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft und zu Mehrverdienerhaushalten ist ein Anlass für die Wanderungen. Mit steigender Einwohnerzahl wächst die lokale Nachfrage und zugleich die Attraktivität für andere Zuzügler. Städte, die dabei nicht nur auf die Wohnungsfrage schauen, sondern zugleich die Kapazitäten für die wirtschaftliche Entwicklung mitdenken, werden dauerhafte Vorteile erzielen.
- Zweitens: Im Bereich der Wirtschaft führt die Digitalisierung zu zahlreichen Veränderungen zugunsten städtischer Produktionsorte: Digitale Produktionssteuerung ermöglicht es, von großen Massenproduktionen hin zu kleineren flexiblen Produktionseinheiten bis zu kundenspezifischen Einzelfertigungen zu gelangen (z. B. Rifkin 2014). Digitalisierung, Robotik und Sensorik flexibilisieren die Produktion und tragen zur Auflösung der vertikalen Integration innerhalb eines Unternehmens durch vielfältig vernetzte Teilproduktionen bei. Segmentierte Teilproduktionen verändern die Standortanforderungen der Produktion: große zusammenhängende Flächen sind immer weniger nötig, stattdessen kann die Produktion auch wieder in die Stadt rücken. Wohnortnahe oder quartiersintegrierte Standortlösungen werden wieder denkbar. Damit können auch Verkehrsmengen deutlich reduziert werden.
- Drittens nimmt mit der Flexibilisierung und Digitalisierung der Produktion auch die Bedeutung produktionsnaher Dienstleistungen und kontextgebundenen Wissens („tacit knowledge“) zu. Dies reicht von IT-Diensten über Beratungsleistungen bis hin zu Forschung. Datenaustausch und Datenverknüpfungen ermöglichen Innovationen in Produkt- und Prozessentwicklung ebenso wie bei Kundenservice und –betreuung. Industrielle Produktion

und hochwertige, wissensbasierte Dienstleistungen hängen daher sehr eng zusammen („service-manufacturing-link“). Viele dieser Dienstleister – und weitere aus den Kreativbranchen – bevorzugen Standorte, welche Kommunikationsvorteile durch Nähe und face-to-face-Netzwerke ermöglichen, um neue Projekte in spezifisch für das Projekt zusammenwirkenden Teams zu verfolgen und danach wieder auseinanderzugehen. Gute Standorte für derartige Kommunikationsverflechtungen lassen sich vor allem in Stadtquartieren finden. Weiche Standortfaktoren sind für die Entfaltung dieser „kreativen Milieus“ unabdingbar (vgl. auch die Ergebnisse der Unternehmensbefragung von Landua et al. 2017).

- Viertens findet eine Rückkehr der Industriepolitik als Mittel der Standortentwicklung in den klassischen Industrieländern statt und führt zu einer Wiederbeachtung der industriellen Produktion in der Stadt. Für die moderne Industrie ist der Link zu wissensbasierten Serviceleistungen besonders wichtig geworden. Dabei spielen nicht mehr Ansätze der Akquisitionspolitik, sondern standortbezogene Maßnahmen der Wirtschaftsentwicklung die größte Rolle (Rehfeld/Nordhause-Janz 2016). Hierzu gehören u. a. Instrumente der Cluster- und Netzwerkbildung, der Innovationsförderung und der Verknüpfung von Bildung und Wirtschaft.
- Fünftens führt Zuwanderung in die Städte zu einer stärkeren Durchmischung von Stadtquartieren und zur Entfaltung neuer wirtschaftlicher Aktivitäten in den Quartieren. Zuwanderung speist sich aus verschiedenen Gruppierungen, die in der Stadt besonders gute Entfaltungsbedingungen erwarten: Studierende, Kreative, wissensorientierte Dienstleister, aber auch Geflüchtete konkurrieren mit ansässigen Bewohnern und temporären Besuchern (Touristen suchen ebenfalls attraktive Stadtviertel auf) um Ressourcen und Aufmerksamkeit. Sie alle bringen spezifische Nachfragepotentiale und Ideen zur auch ökonomischen Belegung der Quartiere mit. Für viele Zuzügler ist der Zugang zum Arbeitsmarkt schwierig, was eine Triebfeder für die Entfaltung neuer Selbständigkeit bedeutet. Diese Wirtschaftsaktivitäten richten sich meist nicht nur an die eigene Community; damit tragen sie auch zu einer wirtschaftlichen und sozialen Belegung der Quartiere insgesamt bei.
- Sechstens: Die Wiederkehr der Selbermachkultur des Do-it-yourself und die Öffnung von Produktions- und Innovationsprozessen für den Jedermann-Gebrauch (Open Innovation) zeigen neue Formen des kollaborativen Arbeitens und Entwickelns an (Baier et al. 2016, Hahne 2017a, b). Die Reihe der Initiativen und „Homepreneure“ (Gärtner u.a. 2017), die über Ansätze individueller Eigenversorgung in den Bereichen Ernährung und erneuerbare Energien hinausgehen, reichen von Urban Gardening (Müller 2017) über Repair und Sharing bis hin zu einer ganzen Vielfalt neuer offener Werkstätten (Lange et al. 2016, Simons et al. 2016). Die Stadt bekommt als Maker-Space eine neue Bedeutung. Die Förderung der Errichtung und

Ausstattung von FabLabs, Maker Spaces oder InnovationsLabs wurde unlängst in den Förderkatalog der GRW-Wirtschaftsförderung aufgenommen (BMWI 2017).

- Siebtens: Die Transformation zur postfossilen Wirtschaft ist der Weg in eine ressourcensparsame Wirtschaft auf Basis erneuerbarer Energien. Die Entwicklung dezentraler Technologien und lokaler Nutzerverflechtungen trägt dazu bei, großräumige Kreisläufe zurückzufahren und kleinräumigere Produktions- und Versorgungsketten zu etablieren. Städte mit ihrem dichten Kontaktnetz und physischen Vorteilen kurzer Verkehrswege werden Vorreiter dieser Entwicklung. Kollaborative Initiativen tragen dazu bei, neue Wirtschaftsaktivitäten in den Stadtquartieren zu entfalten. Treiber dieses Prozesses sind neben den Initiativen selbst auch Angebote von Planung und Immobilienbetreibern, Nutzungsmischung vor Ort zu erleichtern.

Wirtschaft zurück in die Stadt ist somit ein sowohl von technologischen und betriebswirtschaftlichen Faktoren getriebener Prozess als auch ein Prozess des transformativen Wandels im Verhalten der Wirtschaftsakteure. Er umfasst sowohl weltmarktintegrierte Produktionen und Dienstleistungen als auch kleinteilige und auf ortsnahe Kunden bezogene Prozesse. Es sollte damit klar sein, dass Wirtschaft zurück in die Stadt sowohl transformatorische Elemente enthält, welche die Resilienz der örtlichen und regionalen Wirtschaft erhöhen, als auch wettbewerbsgetriebene Anpassungen und Weiterentwicklungen global eingebundener Wertschöpfungsketten, welche die Außenbindung verstärken können.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass es um die Verflechtungen innerhalb des gesamten Wertschöpfungszyklusses geht – von der Produktion bis zu Konsum und Wiederverwertung unter Einschluss von Eigenverbrauch und diversen Dienstleistungsstufen, gleich ob für Weltmarktpartner oder lokale Communities gewirtschaftet wird. Daher ist eine Position, Wirtschaft zurück in die Stadt nur im Blick auf die „urbane Produktion“ zu betrachten, unzureichend. Eine derartige Position findet sich z. B. bei Gärtner et al. (2017) und ähnlich bei Brandt et al. (2017). Die Autoren reduzieren den Blick auf „Produktion“ in der Stadt und unterscheiden drei Arten urbaner Produktion: Urbane Industrie, urbane Landwirtschaft und urbane Manufaktur. Sie blenden damit wesentliche Bereiche der Wirtschaft wie Energieerzeugung und –bereitstellung, Dienstleistungen aller Art bis zu Tauschdiensten sowie die gesamte Branche der Kreativwirtschaft aus, die sie in einem „äußeren Ring“ außerhalb des Produktionskerns ansiedeln. Die Betonung der „Materialität“ als Kern der urbanen Wirtschaft geht an der Funktionsweise von Stadtökonomie vorbei. Diese funktioniert wesentlich durch den Austausch von Ideen; städtische Dichte ermöglicht Informations- und Wissensflüsse sowie die Generierung von Ideen durch Kommunikation wie durch Anregung, die häufig auch als „Jacobs-Spillovers“ bezeichnet werden (nach Jacobs 1969). Auch an die Konzepte von Human- und Sozialkapital als Basis der Stadtökonomie sei erinnert, um die Vorteilhaftigkeit der Städte im Kontext der großen Transformation vollständiger zu verstehen als nur auf die Sphäre materieller Produktion bezogen.

Allerdings hat die umgekehrte alleinige Fokussierung auf die Wissensgesellschaft sehr lange dazu verführt, die Produktionssphäre generell zu negieren und sie räumlich aus der Stadt zu verdammen. Lämples Verdienst liegt darin, die Verknüpfung zwischen Produktionssphäre und Stadt mit all ihren ökonomischen Besonderheiten auf die Produkt- und Dienstentwicklung zu betonen. Wichtig ist daher, diese Verknüpfung wieder zuzulassen. Die Studie von Shiffman et al. spricht von der „silent partnership“ vieler (Klein-)Produzenten für die Kreativ-, Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft. Produzenten, die in der Stadt Kleinserien- und Einzelfertigungen produzieren, um Theaterbühnen und Messestände auszustatten oder die Entwürfe der Designer zu schneiden (Shiffman et al. 2001).

Transformation kann nicht nur eingeleitet werden durch Nischen und Innovationen im Bereich von Kleinproduktionen, sondern muss auch den Mainstream erfassen. Die Rückkehr der Produktion in die Stadt bietet auch Mainstream-Industrien Wettbewerbsvorteile. Neben den Vorteilen der Nähe zu Kunden und zu wissensorientierten Dienstleistern ist dies die Nähe zum Arbeitskräftepool in der Stadt. Gerade Hochqualifizierte zieht es mehr und mehr in die attraktiven Schwarmstädte, zugleich stellen sie eine wichtige Engpassressource für die Zukunftsentwicklung von Unternehmen dar.

Statistisch lässt sich der Trend der Wirtschaft zurück in die Stadt – ohne größeren Aufwand zu treiben – nicht exakt belegen. Die Zahl der Gewerbeanmeldungen ist bundesweit seit Jahren rückläufig, nur unterbrochen von einem kleinen Minihoch in den Jahren nach der Finanzkrise 2008. Dennoch steigt der Unternehmensbestand bundesweit weiter, da der Saldo zwischen Anmeldungen und Abmeldungen bislang stets positiv geblieben ist. Stellt man auf die Beschäftigungsbedeutung der Städte ab, so geben die regionalisierten und auf Teilmärkte heruntergebrochenen Daten des BBSR-Portals „Inkar“ Hinweise darauf, dass die Beschäftigungsbedeutung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen und der Kreativbranchen nicht nur bundesweit zunimmt, sondern besonders auch in den Städten wächst (Kategorien: Kreisfreie Großstädte und Städtische Kreise). Gleichzeitig sinkt die Beschäftigungsbedeutung in den wissens- und forschungsintensiven Industrien in allen Raumkategorien ab, was aber auf dem möglichen statistischen Effekt der Ausgründung von Forschungsabteilungen und –instituten beruhen kann.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass die Beschäftigung auch in den forschungsintensiven Industrien in Deutschland absolut noch immer steigt, diese aber vornehmlich außerhalb der Großstädte platziert sind. Für die Interpretation wichtig ist auch der Hinweis, dass Deutschland im Bereich der für die Beschäftigung um ein Vielfaches bedeutenderen wissensintensiven Dienstleistungen international ein Nachzügler ist (Gehrke/Schiersch 2016). Hier liegen also weitere bedeutende Potentiale für die urbane Wirtschaft.

Die folgenden Abbildungen zeigen die Ergebnisse auf Basis der Abgrenzungen und Daten des BBSR.

**Abb. 1: Entwicklung der Beschäftigtenanteile bei a) Wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen, b) Kreativen Branchen, c) Wissens- bzw. forschungsintensiven Industrien.**  
 Zeitreihe 2008/09 bis 2014, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Abgrenzungen: s.u.

Abb. 1a) Wissensintensive unternehmensbezogene Dienstleistungen\*

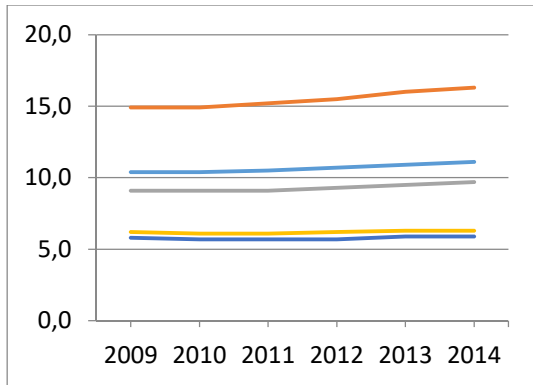


Abb. 1b) Kreative Branchen\*\*

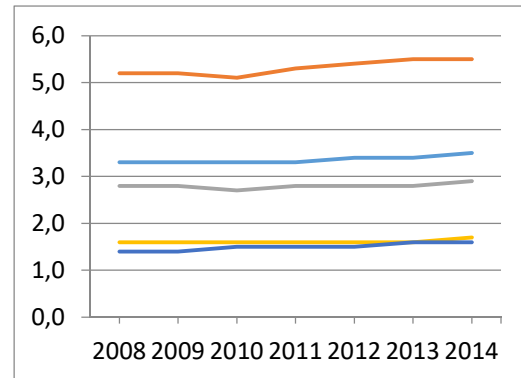
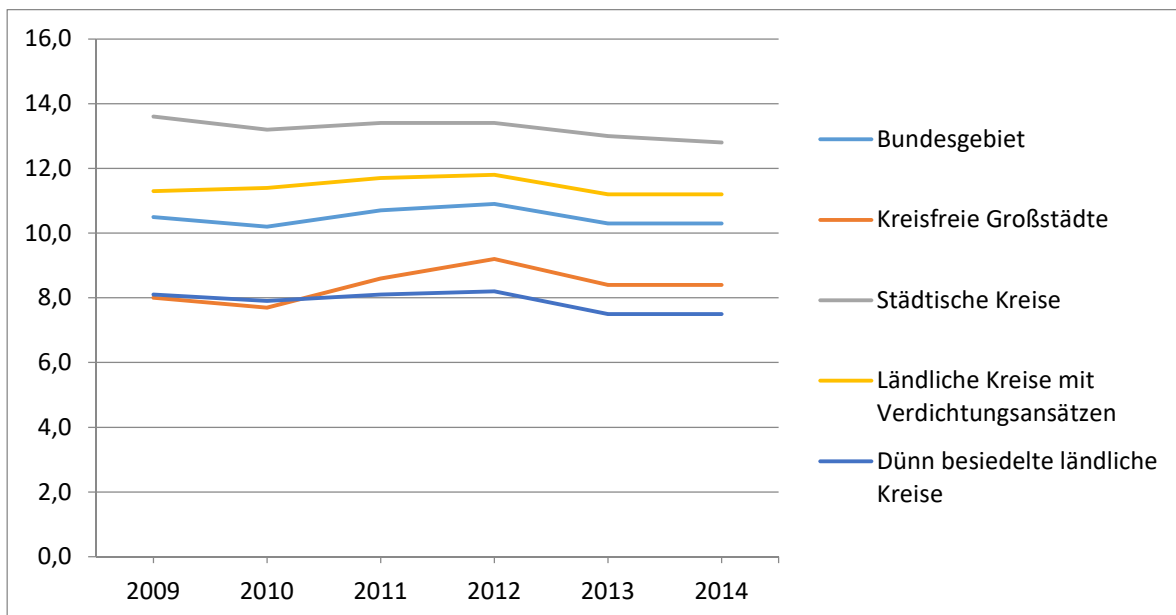


Abb. 1c) Wissens- und forschungsintensive Industrien\*\*\*



\* Wissensintensive unternehmensbezogene Dienstleistungen nach WZ 2008: Abteilungen 62 (Erbringung v. DL der Informationstechnologie), 63 (Informations-DL), 64 (Finanz-DL), 66 (mit Finanz- und Versicherungs-DL verbundene Tätigkeiten), 69 (Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung), 70 (Verwaltung u. Führung v. Unternehmen u. Betrieben; Unternehmensberatung), 71 (Architektur- u. Ingenieurbüros, techn., physikal. u. chem. Untersuchung), 72 (Forschung u. Entwicklung), 73 (Werbung u. Marktforschung), 74 (sonst. freiberufl. wissenschaftl. u. techn. Tätigkeiten).

\*\* Abgrenzung der Kultur- und Kreativwirtschaft nach Arbeitskreis Kulturstatistik e.V. anhand der WZ 2008: Verlagsgewerbe, Filmwirtschaft, Tonträgerindustrie/Musikverlage, Rundfunkwirtschaft, kulturelle Wirtschaftszweige, Bibliotheken/Museen, Handel mit Kulturgütern, Architektur, Design, Werbung, Software/Games

\*\*\* Wissens- bzw. forschungsintensive Industrien (nach WZ 2008, NIW/ISI/ZEW-Liste 2010): Wirtschaftsabteilung 20 (Herst. v. chem. Erzeugnissen), 21 (Herst. v. pharmazeut. Erzeugnissen), 26 (Herst. v. Datenverarbeitungsgeräten, elektron. u. optischen Erzeugnissen), 27 (Herst. v. elektrischen Ausrüstungen), 28 (Maschinenbau), 29 (Herst. v. Kraftwagen u. Teilen), 30 (sonst. Fahrzeugbau).



Quelle: Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2017. Hrsg.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) - Bonn 2016. © 2017 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Die statistischen Ergebnisse liefern damit weitere Hinweise auf eine zunehmende Beschäftigung in stadtaffinen Gewerben und Dienstleistungen. Dass die Daten noch nicht überzeugend sind, liegt nicht nur an der Aggregation auf Kreisebene (fehlende Differenzierung innerhalb der Raumkategorien), sondern auch an der Art der entstehenden Wirtschaftsinitiativen, welche eher experimentell daherkommen, als Nischen oder kleine Ansätze beginnen und daher in den großen Aggregaten der Statistik nicht auftauchen. Etwas Weiteres kommt hinzu: Größere Ansiedlungen sind in urbanen Quartieren meist planungs- und immissionsrechtlich gar nicht zulässig. Auch kleineres Gewerbe wird häufig planerisch ausgeschlossen. Dies hängt mit der bau- und immissionsschutzrechtlichen Verdrängung des Gewerbes aus der Stadt (Vorschriften zu „störendem Gewerbe“) zusammen. Funktionstrennung ist noch immer das vorherrschende raumplanerische Prinzip.

Wenn eine Neubelebung der Wirtschaft in der Stadt, die Transformation zur postfossilen Ökonomie und zu nachhaltigen Wirtschaftskreisläufen in der Stadt gelingen soll, müssen Planungsverständnis und Planungsnormen geändert werden: An die Stelle der strikten Funktionstrennung, welche für die fordistische Stadt sinnvoll gewesen ist, aber noch heute die Flächennutzungs- und Bebauungspläne der Städte prägt, muss eine Raumplanung für die postfossile Stadt treten, welche durch Nutzungsmischung und integrierte Stadtentwicklung gekennzeichnet ist.

Läpple beendet sein Plädoyer für die Rückkehr der Wirtschaft in die Stadt daher eindringlich: „Wir brauchen den Mut für Experimente und eine neue Kultur der Akzeptanz. Wir brauchen auch andere Planungsinstrumente und vielleicht auch eine Modifikation der Baugesetzgebung“ (2013: 16). Mit diesen beiden Themen befassen sich daher die nachfolgenden Abschnitte.

### 3. Von der Funktionstrennung zur integrierten Stadtentwicklung

Mischung und Dichte von Funktionen machen Dynamik und Urbanität von Städten aus. Zugleich sind sie wesentliche Gestaltmerkmale der Stadt und häufig das Ziel planerischer Eingriffe, um Missstände und Dysfunktionalitäten in den Städten zu vermindern. Stadtentwicklung (und ihre Planung) spiegelt dabei stets die Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Bevölkerungsbewegungen, wirtschaftliche Entwicklung, veränderte Umwelt- und Lebensbedingungen haben das Gefüge von Stadt und seine Weiterentwicklung immer wieder neu gefordert. Aber auch das Steuerungsregime regiert auf den Wandel mit Eingriffen in das Stadtgefüge.

Während Dichte, Vernetzung und Funktionsmischung wichtige Kennzeichen von Urbanität sind, bezeichnet Funktionstrennung das ergänzende Prinzip, um Monofunktionen durchzusetzen und störende oder nicht erwünschte Nutzungen von anderen fernzuhalten. Funktionstrennung ist eine jahrhundertealte Maßnahme, um Herrschaftsbezirke vom Rest der Stadt, die Stadt vom Land, Kultbezirke von profanen Bereichen usw. abzugrenzen. Im wirtschaftlichen Bereich hat die Funktionstrennung auch eine lange Tradition – einerseits in der strikten Trennung der Produktionswelten von Stadt und Land, andererseits indem in der Stadt Marktbezirke voneinander abgrenzt und bestimmte Gewerbe aufgrund der mit ihnen verbundenen Belastungen und Konflikte in gesonderten Quartieren angesiedelt wurden, man denke nur an die Gerber und Färber. Von diesen Besonderheiten abgesehen war die vorindustrielle Stadt eine polyzentrische, funktional stark gemischte und differenzierte Stadt mit vielfältigen Formen der ökonomischen Selbstorganisation, wie sie bei Max Weber beschrieben wird (Weber 1921).

Diese Muster wurden mit den Veränderungen im 19. Jahrhundert aufgebrochen (Osterhammel bezeichnet das Jahrhundert als die „Verwandlung der Welt“). Die Urbanisierung wurde dabei nicht nur durch die Industrialisierung vorangetrieben, sondern auch durch die Aufhebung der Beschränkungen der Arbeitskräftemobilität, das Schleifen der mittelalterlichen Stadtbegrenzungen und die Produktivitätsfortschritte in der Landwirtschaft. Bevölkerungswachstum und Binnenwanderung beschleunigten somit Verstädterung und Industrialisierung zugleich. Osterhammel (2009: 367 ff.) zeigt anhand zahlreicher Beispiele, dass Städte im 19. Jahrhundert auch ohne nennenswerte industrielle Basis wuchsen – von Hafenstädten bis zu Metropolen wie Paris, London oder Wien. Daneben aber entstanden durch die Industrialisierung völlig neue Agglomerationen (wie das Ruhrgebiet), während andere einstmals bedeutende Städte stark zurückfielen.

Städte wie Berlin, Leipzig, Glasgow, Budapest und München wiesen in der Periode 1800 bis 1890 ein jährliches Wachstum von 8 bis 11 Prozent auf (Osterhammel 2009: 379) und expandierten mithin rasch, ohne allerdings das Superwachstum von völlig neuen Städten und Agglomerationen (wie insbesondere solche in der Neuen Welt) zu erreichen. Vor allem folgte ein rascher siedlungsstruktureller Wandel, in den Gründerjahren von 1870 bis 1910 wuchs in Deutschland der Anteil der Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern von 4,8 auf 21,3 Prozent der Bevölkerung (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 13). Der Austausch von Rohstoffen, Halbfertigwaren und Gütern

wurde erleichtert durch den Ausbau der Infrastrukturen, welche nun auch die binnenländischen Handelsverflechtungen erleichterten. Eisenbahnen und Bahnhöfe, Wasserstraßen und Häfen schufen Verknüpfungen und Trennwirkungen, die auch das physische Bild der Stadt veränderten.

Mit dem Entstehen großer Industriebetriebe stieg die Notwendigkeit einer strikteren Trennung der sozioökonomischen Funktionen (Arbeiten, Wohnen, Erholen, Versorgung, Verkehr) einer Stadt. Die Reservierung großer Areale für vertikal integrierte Großbetriebe ergab sich schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen: Ökonomisch konnten sich nun Spezialisierungsvorteile erzielen lassen, die innerbetriebliche Arbeitsteilung konnte ohne Rücksicht auf Nachbarschaften vorangetrieben werden.

Ferner wurde die Funktionstrennung auch zum planerischen Prinzip, um die negativen Folgen der industriell geprägten, hoch verdichteten Stadt mit schlechten und gesundheitsgefährdenden Lebensbedingungen einzudämmen. Die fordistische Massenproduktion, die sich mit dem Beginn des 20. Jahrhunderts durchsetzte (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 135 ff.), erforderte schließlich gänzlich andere Raumstrukturen und Stadtlandschaften als eine auf Manufakturproduktion und Kleingewerben beruhende Stadt. Der Typ der fordistischen Stadt mit ihrem Raum- und Zeitregime gehorchte den Imperativen von Massenproduktion, Massenkonsum und Massenmobilität, jeweils mit ihren je eigenen Systemlogiken, und forcierte eine Raumstruktur mit klarer funktionaler Trennung der Arbeitswelt von der Lebenswelt. Die Automobilisierung tat ein Übriges, die Funktionsentmischung voranzutreiben und den „Raumwiderstand“ der steigenden Entfernungen zu verringern.

Die Funktionstrennung wurde sodann auch zur Planungsmaxime erhoben. Planungstheoretisch wurde sie in den Forderungen der Charta von Athen (1933)<sup>1</sup> formuliert. Die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Sich Erholen und Verkehr seien der Schlüssel für modernen Städtebau. Planung sollte dafür sorgen, dass jede Funktion sich optimal entfalten könne. Entsprechend seien sie zu trennen. Diese Maxime der Trennung der Stadt in vordefinierte Bereiche hat sich auch im deutschen Baurecht niedergeschlagen und zur Ausformulierung entsprechender Flächennutzungs- und Baugebietskategorien geführt. So wurde die jeweilige vorrangige Durchsetzung gegenüber anderen Raumnutzungsansprüchen normiert.

Der Flächennutzungsplan scheidet den bebauten Innenbereich vom in der Regel von Bauten freizuhaltenen Außenbereich. Im Innenbereich ermöglichen zahlreiche Festsetzungen, allgemeine und reine Wohngebiete auszuweisen, Misch- und Kerngebiete festzulegen, Industrie- und Gewerbegebiete mit jeweils unterschiedlichen Störgraden zu verorten. Die Bebauungspläne regeln dann zusätzlich die Art und das Maß der Bebauung. Schon die Einteilung zeigt: Auch die Ausweisung eines Mischgebietes nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) wird im Kontext der gegliederten

---

<sup>1</sup> Verabschiedet als Ergebnis des CIAM-Kongresses (Congrès International d'Architecture Moderne) 1933. Die Internationalen Kongresse für neues Bauen (CIAM) wurden auf Anregung von Le Corbusier erstmals 1928 veranstaltet. Vgl. Hilpert 1984.

Stadt diskutiert, ihr Sinn ergibt sich daraus, dass der Rest der Stadt kein Mischgebiet ist. „Das Mischgebiet definiert sich also erst durch sein Äußeres“ (Roskamm 2013: 13). Mischgebietsfestsetzungen in der Bauleitplanung versuchen zudem häufig, den Mischungsanteil zu definieren. Die Praxis zeigt allerdings höchst unterschiedliche Mischungsverhältnisse und vielfach Konflikte zwischen Wohnen, störendem und großflächigem Gewerbe, so dass die Planung zur Umgehung der Rechtsunsicherheiten gern auf andere Gebietskategorien abgestellt hat.

Im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts geriet das Leitbild der funktionsgetrennten, gegliederten Stadt von vielfacher Seite aus unter Kritik (zur genaueren Geschichte der städtebaulichen Leitbilder vgl. Roskamm 2013). Im ökonomischen Bereich führten die Möglichkeiten der flexiblen Produktion, neue Telekommunikationstechniken, die Tertiärisierung vieler Tätigkeiten, die Reduktion betriebsnaher Lagerflächen und das Aufkommen der wissensbasierten Ökonomie zu Dezentralisierungstendenzen und neuen Standortanforderungen der Wirtschaft an ihre urbane Umgebung. Gerade für kreative Branchen mit hoher Bedeutung direkter Kommunikation erwies sich die Funktionstrennung als Hemmnis. Aus ökologischer Sicht wurde die Funktionstrennung vor allem wegen der negativen Auswirkungen von hohem Flächenbedarf, Zunahme von Straßenverkehr und den damit einhergehenden Umweltbelastungen kritisiert. Auch die wachsende soziale Ungleichheit innerhalb und zwischen verschiedenen Wohnvierteln wurde zum Thema der Kritik.

Diese Veränderungen wurden nicht überall erkannt. Noch im Bericht des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zur „Nutzungsmischung im Städtebau“ von 2000 hieß es: „Die Mischung von Nutzungen in einem Gebäude, beispielsweise Läden im Erdgeschoss, darüber Büros und dann Wohnungen, ist bei vielen Investoren unbeliebt.“ Und: „Die Bestimmungen des Bauplanungsrechts sind hinreichend flexibel, um das Ziel der Nutzungsmischung an unterschiedliche Standortbedingungen und Marktentwicklungen anzupassen. Im Umsetzungsprozess sind öffentliche oder privatrechtliche Verträge von großer Bedeutung für die Sicherung der Planungsziele“ (BBR 2000).

Dies hat sich grundlegend geändert: „Für eine nachhaltige Stadtentwicklung ebenso wie für die Innenentwicklung ist es entscheidend, das Nebeneinander der Nutzungen wie zum Beispiel Wohnen, Einzelhandel, Gewerbe, öffentliche Einrichtungen in diesen Bestandsquartieren (stadt-)vertraglich und den Verkehr konfliktarm zu gestalten“ (Kaltenbrunner 2017). Mit der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (2007) wurde ein neues Leitbild mit dem Inhalt einer integrierten Stadtentwicklung und dem Bekenntnis zur kompakten, funktionsgemischten und nachhaltigen Stadt der kurzen Wege formuliert, welches die Herausforderungen des ökonomischen Wandels (Globalisierung und lokale Wettbewerbsfähigkeit), der demografischen Entwicklungen samt Migration, der sozialen Desintegration städtischer Quartiere sowie die Umweltherausforderungen bis hin zum Klimawandel attackieren sollte. Ökonomisch wurde dabei auch die zunehmende Verlagerung des Arbeitsplatzangebotes wie der Einzelhandelsversorgung aus den Wohn- und Mischquartieren heraus als Problem der Stadtentwicklung erkannt.

Obzwar der Begriff der „integrierten Stadt“ keine Normierung besitzt, hat sich eine Art gemeinschaftlichen Verständnisses der Integration verschiedener Handlungsfelder gebildet, wie Umfragen unter Kommunen zeigen (BBSR 2009). Gemeint sind in der stadtplanerischen Debatte meist die soziale und funktionale Vielfalt einer Stadt. Soziale Integration umfasst Dimensionen wie Einkommensgruppen, ethnische Zugehörigkeit, soziale Schichten, Bildungsniveaus. Funktionale Integration meint die Integration unterschiedlichen Funktionen wie Wohnen, Produktion, Gewerbe, Handwerk, soziale Infrastruktur, bürgerschaftliche Einrichtungen, öffentliche Einrichtungen, Dienstleistungen mit geringem Kundenkontakt sowie solche mit intensivem Kundenkontakt, Einzelhandel für den täglichen Bedarf sowie für den periodischen Bedarf, Kultur und Freizeit, Gaststätten und Beherbergungsbetriebe etc.

Die Idealisierung von Integration und Mischung täuscht allerdings über die bleibenden Konfliktsituationen vor Ort hinweg. Daher gibt es auch sehr kritische Haltungen zum Leitbild Mischung und Integration: „Es zeigt sich vielerorts, dass es in den letzten Jahren nicht einfacher geworden ist, die idealisierte kleinteilige Mischung von Wohnen, Gewerbe, Handel umzusetzen“ (zur Nedden/Spars et al. 2015: 16). Und Roskamm konstatiert: „Insgesamt entsteht der Eindruck, dass sich die Debatte tief in den eigenen Widersprüchen verfangen hat und dass daher klare Positionen fast unmöglich geworden sind. Der Hauptwiderspruch besteht zwischen der Analyse, die zeigt, dass die Rahmenbedingungen äußerst komplex und gegenläufig sind, und dem Festhalten an einer Programmatik, die keine Antworten darauf geben kann“ (Roskamm 2013: 17).

Auf der anderen Seite führt die Praxis dazu, dass auf feinkörniger Ebene die funktionale Mischung neu tariert wird, ohne dass von kommunaler Seite aus steuernd eingegriffen wird. Das beginnt bei den veränderten Arbeitswelten der urbanen Kreativen, bei denen Wohn- und Arbeitsraum verschmelzen oder diese nahegelegene Cafés als Arbeitsatmosphäre nutzen. Auch Eigentümer und Gewerbetreibende selbst streben bei Unternutzung danach, Wohn- und Gewerbeflächen an die neuen Anforderungen anzupassen. So sind große Wohnungsunternehmen längst dazu übergegangen, neue Gemeinschaftsräume anzubieten, sei es für Nachbarschaftstreffen, für Gemeinschaftsküchen oder für Repair-Werkstätten (Sinning et al. 2016).

Nutzungsmischung ist eine Chance für eine integrierte Stadtentwicklung der kurzen Wege, erfordert aber zur Durchsetzung klar definierte Zielsetzungen – so die Schlussfolgerung von zur Nedden/Spars et al. (2015: 22). Genau hier setzt die Verknüpfung zwischen Wirtschaftsförderung 4.0 und Stadtentwicklung an: Mit geeigneten städtebaulichen Vorgaben und Maßnahmen lassen sich die Ziele zur wirtschaftlichen Belebung urbaner Quartiere und zur Transformation der urbanen Wirtschaft vorantreiben. Die Mischungskonflikte können dabei einerseits durch aktive Steuerung und Gestaltung – dazu die nachfolgenden Beispiele – und durch veränderte Vorschriften wie die Einführung der neuen Baunutzungskategorie der „Urbanen Gebiete“ vermindert werden – dazu Abschnitt 4.

Auch Förderprogramme zu Städtebau und Stadtentwicklung haben den Aspekt der Funktionsmischung in ihre Programmatik zunehmend aufgenommen. So unterstützen diverse Programme der Städtebauförderung – explizit die Programme: Soziale Stadt (Altrock et al. 2017a), Stadtumbau West und Ost (Buhtz 2017), Aktive Stadt- und Ortsteilszentren (Altrock et al. 2017b), Kleinere Städte und Gemeinden (Hammler et al. 2014) – Ansätze zur Stärkung der quartiersbezogenen Wirtschaft. In vielen Projekten geht es dabei darum, die lokale Ökonomie im Sinne von Nahversorgung (Einzelhandel und medizinische Versorgung) über die Immobilienwirtschaft bis hin zum lokal ansässigen Gewerbebestand (Handwerk, alteingesessene Betriebe mit Bestandsschutz) zu stärken und zu sichern. Seltener sind Projekte, in denen eine Gewerbekonversion zur aktiven Ansiedlung neuer Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen führt. Mit dem Instrument des Quartiersmanagements wird eine direkte Unterstützung lokaler Wirtschaftsinitiativen angeboten, das reicht von der Vernetzung der lokalen Wirtschaftsakteure über die regelmäßige Durchführung von Immobilienforen für die Immobilienwirtschaft bis zur Standortprofilierung einzelner Gewerbeobjekte. Hier berühren sich Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung eng, allerdings erscheinen die Synergiepotentiale bei weitem nicht ausgeschöpft.

Immerhin zeigen diverse Beispiele, dass die Veränderung der funktionalen Mischung mit dem Ergebnis einer Stärkung der lokal verankerten Ökonomie in neuen und alten Stadtquartieren gelingen kann. Einige Beispiele für unterschiedliche Herangehensweisen zur Erhöhung der Funktionsmischung seien im Folgenden aufgeführt:

- Heranrücken von Wohnbebauung an Industrie: Bsp. Hafen-City Hamburg. Lösung der Lärmproblematik (rund um die Uhr laufender Hafenbetrieb) durch städtebauliche Verträge mit den Wohnungsbauunternehmen, der u.a. den Einbau von Schallschutzfenstern verpflichtend vorsieht.
- Heranrücken von Industrie an Wohnbebauung: Fa. Wittenstein, Fellbach (Läpple 2016; Gärtner et al. 2017: 28). Platzierung eines größeren Produktionsbetriebes in die Nachbarschaft einer Passivhaus-Siedlung durch besondere Maßnahmen zur Emissionsminderung.
- Nicht-störende Industrie nahe Innenstadt: Bsp. Gläserne Fabrik Dresden.
- Vertikale Produktion: Bsp. Manner in Gründerzeitquartier in Wien (Schröder 2016).
- Umnutzung von Altindustriearalen, z.B. die beiden Brauereiareale der Großbrauereien im Raum Kopenhagen (Tuborg in Hellerup, Carlsberg in Kopenhagen: Mutation zu angesagten Vierteln des Stadtumbaus mit einem Mix aus Gewerbe, öffentlichen Räumen, Erlebniszentren (Science Center) beziehungsweise Wohnen, Gastronomie und Büros (für Carlsberg s. Pålsson 2017: 134 f.).

- Integration von Kleinunternehmen in bestehende Unternehmen: Startup-Inkubator<sup>2</sup> in Gläserner Fabrik Dresden.
- Reintegration von Handwerksunternehmen in Quartiere durch innerbetriebliche Standortteilung: Ladengeschäfte und Dienstleistungen in zentralen Lagen, Produktion in Gewerbegebieten (Altrock et al. 2017b: 106).
- Bereitstellung von städtischen Gebäuden für definierte wirtschaftliche Zwecke, Beispiel: „In München Haidhausen hat die Stadt zudem Gebäude mit vertraglichen Bindungen zur Selbstnutzung an Handwerker veräußert, um diese im Stadtteil zu halten“ (Altrock et al. 2017b: 115). Andere Beispiele bei Gärtner et al. 2017.
- Aufkauf von Gewerbegebäuden durch die Kommune und Bereitstellung für neue Wirtschaftsinitiativen. Beispiel: Hennigsdorf Gewerbehof-Nord.
- Wiedernutzung ehemaliger Einzelhandelsladenflächen (Kleinflächen, auch ehemaliges Lebensmittelhandwerker wie Bäckereien und Fleischereien) durch Manufakturen, Beispiel: Marmeladen-Manufaktur in Münster (Gärtner et al. 2017: 69 ff.).
- Inwertsetzung untergenutzter Flächen durch Aufstockung auf Einzelhandelsflächen für Wohnzwecke oder Verdichtung durch Umnutzung von Parkplatzflächen an Einkaufszentren für zusätzliche Wohnbebauung<sup>3</sup>.
- Quartiersbelebung durch neue urbane Produktion und Bereitstellung von Coworking space: Bahnhof Mirke in Wuppertal (Gärtner et al. 2017: 126 ff.).

All die Beispiele zeigen, dass es für spezifische Konfliktsituationen vielfältige Lösungsansätze gibt – auch bereits im Rahmen bestehender rechtlicher Rahmensetzungen. Zentral für den Erfolg derartiger Ansätze ist aber eine aktive, aufsuchende Kommunikation und Beratung. Denn nur mittels eines intensiven Dialogs mit Eigentümern, Gewerbetreibenden, Investoren und Initiativen kann Einfluss auf die Nutzungsmischung entstehen. Dieser Dialog kann – wenn es die Akteure selbst nicht voranbringen können – sowohl von der Stadtentwicklung als auch von der Wirtschaftsförderung angestoßen werden. Beide Institutionen werden in diesem Bemühen erfolgreicher sein, wenn sie zusammenwirken und ihre unterschiedlichen Kompetenzen zielorientiert einbringen. Möglicherweise kann der Dialog auch angestoßen werden durch Überlegungen, Baugebiete umzuwidmen in „Urbane Gebiete“.

---

<sup>2</sup> Mit dem Handy freie Parkplätze finden, FAZ\_2017\_12\_27.

<sup>3</sup> Aldi baut jetzt auch Wohnungen, FAZ\_2018\_02\_01. Wohnen im Supermarktregal, FAZ\_2018\_02\_03.

#### 4. Urbane Gebiete – eine neue Mischgebietskategorie im Baurecht

Mit der Novellierung von Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung hat der Bundesgesetzgeber 2017 eine neue Baugebietskategorie eingeführt, welche auf planungsrechtlichem Wege zur Verwirklichung des Ziels der „nutzungsdurchmischten Stadt der kurzen Wege“ beitragen soll. (Begründung, S. 29)

Kurze Wege erfordern eine größere bauliche Dichte; § 17 BauNVO sieht daher für urbane Gebiete ein – gegenüber den meisten anderen Baugebietstypen der BauNVO – erhöhtes Maß der baulichen Nutzung vor. In der Begründung des Gesetzentwurfes werden an erster Stelle die Notwendigkeit der Reduktion des Flächenverbrauchs und die Stärkung der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung betont (Bundesregierung 2017: 33). Bei notwendigerweise zunehmender Verdichtung können die Nutzungskonkurrenzen zu konfligierenden Nutzungsansprüchen und Lärmschutzkonflikten führen. Das Instrument möchte diese Bedenken aufnehmen.

„Urbane Gebiete dienen dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein“ (§ 6a Abs. 1 BauNVO). Mit dem Planzeichen „MU“ verdeutlicht der Gesetzgeber, dass es sich um eine weitere Form von „Mischgebieten“, also Gebieten mit unterschiedlichen Nutzungen handelt.

Urbane Gebiete fügen sich in die Vorschriften zum Maß der baulichen Nutzung in folgender Art ein (§ 17 Abs. 1 BauNVO).

**Abb. 2: Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung nach Baugebietstyp**

Baugebiet	Grundflächenzahl (GRZ)	Geschossflächenzahl (GFZ)	Baumassenzahl (BMZ)
Kleinsiedlungsgebiete (WS)	0,2	0,4	-
Reine Wohngebiete (WR)	0,4	1,2	-
Allgemeine Wohngebiete (WA)			-
Ferienhausgebiete			-
Besondere Wohngebiete (WB)	0,6	1,6	-
Dorfgebiete (MD)	0,6	1,2	-
Mischgebiete (MI)			-
Urbane Gebiete (MU)	0,8	3,0	-
Kerngebiete (MK)	1,0	3,0	-
Gewerbegebiete (GE)	0,8	2,4	10,0
Industriegebiete (GI)			
Sonstige Sondergebiete			
Wochenendhausgebiete	0,2	0,2	-



Die Werte der Grundflächenzahl für Urbane Gebiete liegen über denen der meisten anderen Gebietstypen, nicht nur über denen der Wohngebietstypen, sondern auch über den Mischgebieten. Bei der Geschossflächenzahl (GFZ) ist der Wert neben den gleichhohen Werten für Kerngebiete der höchste vom Ordnungsgeber vorgesehene Wert und zeigt die Absicht einer hohen Dichte an. Urbane Gebiete können folglich wesentlich dichter bebaut werden als Wohn- und Mischgebiete. Kerngebiete, Gewerbegebiete, Industriegebiete und Sondergebiete erlauben zwar ähnlich hohe Dichten, sind jedoch nicht auf Wohnungen beziehungsweise Nutzungsmischungen ausgelegt. Mit der maximal zulässigen Grundflächenzahl von 0,8 können im Urbanen Gebiet bis zu 80 % eines Grundstücks überbaut werden. Die mit einer Obergrenze von 3,0 bemessene Geschossflächenzahl erlaubt es, Gebäude mit einer Geschossfläche, die das Dreifache der Grundstücksfläche beträgt, im besagten Gebiet zu errichten.

Anders als im Vorentwurf zunächst vorgesehen wird in § 6a Abs. 1 S. 2 BauNVO ausdrücklich festgelegt, dass es einer „Gleichgewichtigkeit“ der das Gebiet prägenden Nutzungen nicht bedarf. Damit ist das Mischungsverhältnis, etwa eine Gleichgewichtigkeit zwischen Wohnnutzung, Gewerbebetrieben sowie sozialen und kulturellen Einrichtungen, nicht mehr verbindlich vorgesehen. Dies erhöht in der Praxis die Flexibilität der Durchmischungsmöglichkeiten (Wiehnhaus/Knickmeier 2017: 132) und enthebt die Rechtsprechung der schwierigen Entscheidung über die Frage der „Gleichgewichtigkeit“ unterschiedlicher Nutzungen.

Ein Kernproblem der städtebaulichen Mischung ist der Lärmschutz. Die Grenzwerte für Lärmimmissionen sind mit 63 Dezibel (dB) am Tag beziehungsweise 51 dB in der Nacht deutlich höher als im Reinen Wohngebiet mit 60 (tags) beziehungsweise 48 dB (nachts) und im Mischgebiet mit 50 beziehungsweise 35 dB. Vor dem Hintergrund, dass die menschliche Lärmwahrnehmung exponentiell ansteigt und eine Erhöhung um 10 dB etwa als Verdoppelung der Lautstärke empfunden wird, ist dies als deutlich wahrnehmbarer Unterschied für das Gehör einzustufen. Als gesundheitlich beeinträchtigend sieht die Lärmwirkungsforschung heute Dauerbelastungen ab 60 bis 65 dB(A) an (Bayerisches Landesamt für Umwelt 2017).

Für Mischung und Mischungskonflikte insbesondere mit der Wohnnutzung ist der zulässige Lärmwert von höchster Bedeutung. Dazu wurde die TA Lärm um die Immissionsrichtwerte für Urbane Gebiete ergänzt.

### Abb. 3: TA Lärm 6.1 Immissionsrichtwerte für Immissionsorte außerhalb von Gebäuden

Die Immissionsrichtwerte für den Beurteilungspegel betragen für Immissionsorte außerhalb von Gebäuden		
a) in Industriegebieten		70 dB(A)
b) in Gewerbegebieten	tags	65 dB(A)
	nachts	50 dB(A)
c) in urbanen Gebieten	tags	63 dB(A)
	nachts	45 dB(A)
d) in Kerngebieten, Dorfgebieten und Mischgebieten	tags	60 dB(A)
	nachts	45 dB(A)
e) in allgemeinen Wohngebieten und Kleinsiedlungsgebieten	tags	55 dB(A)
	nachts	40 dB(A)
f) in reinen Wohngebieten	tags	50 dB(A)
	nachts	35 dB(A)
g) in Kurgebieten, für Krankenhäuser und Pflegeanstalten	tags	45 dB(A)
	nachts	35 dB(A)
Einzelne kurzzeitige Geräuschspitzen dürfen die Immissionsrichtwerte am Tage um nicht mehr als 30 dB(A) und in der Nacht um nicht mehr als 20 dB(A) überschreiten.		

Quelle: TA Lärm, Rechtsstand 09.06.2017

Der Tageswert für Urbane Gebiete liegt 3 dB(A) über dem in Kern-, Dorf- und Mischgebieten geltenden Richtwert sowie um 8 dB(A) über dem eines Allgemeinen Wohngebiets. Damit wird für Urbane Gebiete der höchste Richtwert für ein Gebiet vorgesehen, in dem Gebäude mit Wohnnutzung eine allgemein zulässige Nutzungsart bilden. Für nachts hatte der Entwurf der Regierung zur TA Lärm einen Wert von 48 dB(A) vorgesehen, der in gleicher Weise über den Werten für andere Gebiete mit allgemein zulässiger Wohnnutzung gelegen hätte. Der Bundesrat hat im Erlassverfahren jedoch eine Absenkung auf einen Wert von nachts 45 dB(A) wie in Kern-, Dorf- und Mischgebieten durchgesetzt.

Mit den Urbanen Gebieten ermöglicht der Gesetzgeber Nachverdichtungen in entsprechend ausgewiesenen Gebieten und bringt die Änderung des Leitbilds von einer gegliederten und aufgelockerten Stadt hin zur verdichteten und kompakten Stadt und Stadt der kurzen Wege zum Ausdruck. Der Schutz der Wohnnutzung ist vor allem tagsüber und auch nachts gegenüber Allgemeinen und Reinen Wohngebieten deutlich abgesenkt. Ob Kommunen daher in der Praxis dieses Instrument in bestehenden Wohngebieten einsetzen werden oder auch Mischgebiete entsprechend umwandeln möchten, kann noch nicht beurteilt werden. Zu vermuten ist eine in diesen Fällen zurückhaltende Anwendung, um Konflikte mit Anwohnern zu vermeiden. Eher eignet sich die Kategorie der Urbanen Gebiete für die Schaffung neuer Quartiere. Damit wird sie aber der Zielsetzung der Nachverdichtung im Bestand nicht gerecht.

Weiter schlussfolgern Gärtner u.a. (2017: 49): „Ob das Urbane Gebiet ein Urbane Produktion fördernder Gebietstyp ist, bleibt allerdings noch offen. Durch das Baurecht bestehen kaum planerische Möglichkeiten, produzierendes Gewerbe als Bestandteil von Misch- oder Urbanen Gebieten zu fördern. Die Ansiedlung von ‚sonstigem Gewerbe‘ ist zwar grundsätzlich möglich und schließt produzierendes Gewerbe nicht aus. Allerdings gibt es zahlreiche, zunächst (wohn-)verträglicher scheinende Gewerbearten. Zudem hat die Kategorisierung nach Gebietstypen kaum Einfluss auf die eigentümergeleitete Mietpreisgestaltung, durch die die Art der Mischnutzung innerhalb eines Gebäudes gesteuert werden kann.“

Um daher Mischung in der Stadt voranzubringen, braucht es vor allem eine Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren: mit den Eigentümern und Immobiliengesellschaften, den Wirtschaftsakteuren und kollaborativen Initiativen, den Anwohnern und ihren Vertretungsstrukturen. Der Wirtschaftsförderung 4.0 als vermittelndem Intermediär kommt mithin eine wichtige Rolle zu, zur wirtschaftlichen Mischung in der Stadt beizutragen, Konflikte zu reduzieren und die Chancen der Transformation als Ziel in der Stadtentwicklung zu verankern.

## 5. Fazit

In der Stadtpolitik lässt sich ein deutlicher Leitbildwandel zur integrierten Stadtentwicklung konstatieren, der im ökonomischen Bereich die Funktionsmischung anstelle der lange vorherrschenden Planungs doktrin der Funktionstrennung hervorhebt. Forciert wird dieser Wandel durch den Trend zur Rückkehr der Wirtschaft in die Stadt, welcher durch verschiedene Entwicklungen in Wirtschaftsstruktur und Branchenentwicklung, Arbeitswelt, Technologie und der Transformation in eine postfossile urbane Ökonomie vorangetrieben wird. Die Veränderung der in die Stadt drängenden Wirtschaft lässt sich mit den Stichworten klein, emissionsarm, vernetzt bezeichnen. In die Stadt drängen Produktionen und Manufakturen, die nur wenig stören und wenig Verkehr erzeugen; es entstehen neue Wirtschaftsaktivitäten durch Homepreneure und kollaborative Initiativen, die vielfach zugleich den Wandel in eine postfossile und resiliente Stadtwirtschaft voranbringen.

Die neuen Wirtschaftsaktivitäten in der Stadt benötigen Flächen und Räume zum Wirtschaften, das beginnt mit Flächen für urbane Landwirtschaft und Energieerzeugung und setzt sich fort als Wohnungs- und Wirtschaftsraumnachfrage in den Quartieren der Stadt. Der Entfaltung dieser neuen Wirtschaftsaktivitäten in der Stadt stehen Hemmnisse entgegen: Zum einen tritt neuer Flächen- und Raumbedarf in Konkurrenz zu anderen Nutzungen. Zum anderen gibt es bau- und immissionsrechtliche Hemmnisse in der Genehmigung von produzierendem Gewerbe und Handwerk in den Stadtquartieren. Für letzteres hat der Gesetzgeber mit der neuen Baugebietskategorie „Urbane Gebiete“ eine Möglichkeit geschaffen, Mischgebiete mit deutlich erhöhter Dichte und geringeren Anforderungen an den Lärmschutz auszuweisen.

Allerdings, so zeigen die Überlegungen dieses Papiers, wird das neue Instrument allein wenig bewirken können und sich auch eher für neu entstehende Stadtquartiere eignen. Wichtig sind daher unterstützende Instrumente, um die Möglichkeiten der ökonomischen Belebung der Stadtquartiere und des transformativen Wandels der Ökonomie der Stadt voranzutreiben. Dies kann mittels der Integration des Themas lokale Wirtschaft in die Förderprogramme der Städtebauförderung geschehen, was bereits möglich ist. Der Umbau von Wirtschaft und Stadtquartieren wird aber nur gelingen, wenn mittels einer aktiven, aufsuchenden Kommunikation und Beratung weitere Wirtschaftsakteure angesprochen und einbezogen werden. Denn nur mittels eines intensiven Dialogs mit Eigentümern, Gewerbetreibenden, Investoren und Initiativen kann Einfluss auf die Nutzungsmischung entstehen. Dieser Dialog kann – wenn es die Akteure selbst nicht voranbringen können – sowohl von der Stadtentwicklung als auch von der Wirtschaftsförderung angestoßen werden. Beide Institutionen werden in diesem Bemühen erfolgreicher sein, wenn sie zusammenwirken und ihre unterschiedlichen Kompetenzen zielorientiert einbringen.

## Literatur

- Altrock, Uwe et al. (2017a) = Altrock, Uwe, Ulf Gerlach, Simon Günther, Christoph Haller, Holger Pietschmann (2017a): Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt. Berlin: BMUB.
- Altrock, Uwe et al. (2017b) = Uwe Altrock, Grischa Bertram, Anna Galda, Christoph Haller, Laura Hammler, Christian Kloss, Holger Pietschmann (2017): Nutzungsmischung und die Bewältigung von Nutzungskonflikten in Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren – Chancen und Hemmnisse. BBSR-Online-Publikation Nr. 23/2017.
- Baier, Andrea et al. (Hrsg.) (2016): Die Welt reparieren. Open Source und Selbermachen als postkapitalistische Praxis. Bielefeld: Transcript.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (2017): Lärmwirkung.  
<https://www.lfu.bayern.de/laerm/laermwirkung/index.htm> [Abruf: 14.12.2017].
- BBR (2000): Nutzungsmischung im Städtebau – Endbericht. Werkstatt: Praxis Heft 2/2000. Bonn: BMVBS/BBR.
- BBSR (2009): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. BBSR-Online-Publikation, Nr. 37/2009.
- BMBF (Hrsg.) (2017): Projektblätter Nachhaltige Transformation urbaner Räume. Kurzdarstellungen. Bonn: BMBF.
- BMWI (2017): Bekanntmachung des Koordinierungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 25. August 2017. Bundesanzeiger\_BAnz AT 05.10.2017 B1.
- Brake, Klaus / Herfert, Günter (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brandt, Martina, Stefan Gärtner, Kerstin Meyer (2017): Urbane Produktion – ein Versuch einer Begriffsdefinition. IAT Forschung Aktuell 08/2017. Gelsenkirchen, Bocholt, Recklinghausen: Institut Arbeit und Technik.
- Buhtz, Martina et al. (2017): Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West. Hrsg.: BBSR und BMUB, Berlin.
- Bundesregierung (2017): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10942 vom 23.1.2017.
- Gärtner, Stefan et al. (2017): Produktion zurück ins Quartier? Neue Arbeitsorte in der gemischten Stadt. Forschungsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Herausgeber: Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen und Dortmund.
- Gehl, Jan (2015): Städte für Menschen. Berlin: Jovis.
- Gehrke, Birgit, Alexander Schiersch (2016): FuE-intensive Industrien und wissensintensive Dienstleistungen im internationalen Vergleich. Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 6-2016. Berlin: DIW, Hannover: NIW.

- Geipel, Kaye (2016): Stadt = Wohnen und Gewerbe. Stimmt die Formel? In: Bauwelt 35.2016, S. 20-21.
- Häußermann, Hartmut, Dieter Läßle, Walter Siebel (2008): Stadtpolitik. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Hahne, Ulf (2017a): Die Region in der Postwachstumsdebatte. In: Knieling, Jörg (Hrsg.): Große Transformation. Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung als Herausforderung. München: Oekom 2017, S. 41-56.
- Hahne, Ulf (2017b): Resilienzökonomie und Wirtschaftsförderung 4.0. Paper im WI-Projekt „Wirtschaftsförderung 4.0: Neue Ansätze zur Förderung regionaler und kooperativer Wirtschaftsformen“. Wuppertal-Institut, unveröffentlicht.
- Hammler et al. (2014) = Hammler, Laura, Katharina Janke, Christian Kloss, Holger Pietschmann, Henning Rohwedder: Kleinere Städte und Gemeinden. Erster Statusbericht zum Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“. Berlin: BMUB.
- Hilpert, Thilo (Hrsg.) (1984): Le Corbusiers "Charta con Athen". Texte und Dokumente. Kritische Neuausgabe. Bauwelt Fundamente, Bd. 56. Braunschweig: Vieweg.
- Jacobs, Jane (1969): The Economy of Cities. New York: Random House.
- Kaltenbrunner, (2017): Vorwort. In: Altrock et al. 2017, S. 3.
- Läßle, Dieter (2013): Zurück in die Stadt. Ein Interview. In: Nachrichten der ARL, H. 3/2013, S.14-16.
- Läßle, Dieter (2015): Metamorphosen der Arbeitsgesellschaft. Produktion zurück in die Stadt? In: Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Die produktive Stadt. Symposiumsdokumentation, S. 21-27.
- Läßle, Dieter (2016): Produktion zurück in die Stadt. Ein Plädoyer. In: StadtBauwelt, H. 35, S.22-29.
- Landua, Detlef, Sandra Wagner-Endres, Ulrike Wolf (2017): Standortfaktoren für Unternehmen – die kommunale Sicht. Ergebnisse auf Grundlage der Daten des Difu-Projekts „Koordinierte Unternehmensbefragung“. Difu Papers. Oktober 2017. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsförderung.
- Lange, Bastian, Valentin Domann, Valerie Häfele (2016): Wertschöpfung in offenen Werkstätten. Eine empirische Erhebung kollaborativer Praktiken in Deutschland. Schriftenreihe des IÖW 213/16. Berlin: Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung.
- Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (2007). Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. Abgedruckt in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2010, S. 315-319.
- Müller, Christa (2017): Anmerkungen zur produktiven Aneignung des öffentlichen Raums. In: Krusche, Jürgen (Hrsg.): Die ambivalente Stadt. Gegenwart und Zukunft des öffentlichen Raums. Berlin: Jovis, S. 88-101.
- Newcombe, Tod (2011): Manufacturing Returns to Cities. Small urban manufacturers offer economic benefits to cities and could flourish with federal policy support.  
<http://www.governing.com/columns/urban-notebook/manufacturing-returns-to-cities.html>

- Osterhammel, Jürgen (2009): Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts. München: Beck.
- Pålsson, Karsten (2017): Humane Städte. Stadtraum und Bebauung. Berlin: DOM publishers.
- Refeld, Dieter, Jürgen Nordhause-Janz (2016): Neue Impulse in der regionalen Industriepolitik. IAT Forschung Aktuell 06/2016. Gelsenkirchen, Bocholt, Recklinghausen: Institut Arbeit und Technik.
- Rifkin, Jeremy (2014): Die Null-Grenzkostengesellschaft. Das Internet der Dinge, kollaboratives Gemeingut und der Rückzug des Kapitalismus. Frankfurt/New York: Campus.
- Roskamm, Nikolai (2013): Das Leitbild von der „Urbanen Mischung“. Geschichte, Stand der Forschung, Ein- und Ausblicke. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt.
- Schröder, Daniela (2016): Die Wiener Stadtfabrikanten. In: BrandEins, Heft 08/2016, S. 22-28.
- Shiffman, Ron et al. (2001): Making it in New York. The Manufacturing Land Use and Zoning Initiative. New York: Pratt Institute Center for Community and Environmental Development.
- Simons, Arno, Ulrich Petschow, Jan Peuckert (2016): Offene Werkstätten – nachhaltig innovativ? Potenziale gemeinsamen Arbeitens und Produzierens in der gesellschaftlichen Transformation. Schriftenreihe des IÖW 212/16. Berlin: Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung.
- Simons, Harald, Lukas Weiden (2015): Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster. Berlin: GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
- Sinning, Heidi, Guido Spars et al. (2016): Share Economy in der Wohnungswirtschaft. Erfurt: Institut für Stadtforschung, Planung und Kommunikation (ISP) der Fachhochschule Erfurt.
- Weber, Max (1980<sup>5</sup>, Original: 1921): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr.
- Wienhues, Sigrid, Sönke Knickmeier (2017): Von der „Charta von Athen“ zur „Leipzig-Charta“. Die Einführung des „Urbanen Gebiets“ als Leitbildwandel in der BauNVO? In: Forum Wohnung und Stadtentwicklung, Zeitschrift des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. 3 / Mai – Juni 2017, S. 129-133.
- Zur Nedden, Martin, Guido Spars et al. (2015): Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier – Bestandsaufnahme, Beispiele, Steuerungsbedarf. Im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.