

Fricke, Axel

Book Part

Reurbanisierung als stadtpolitische Herausforderung: Positionspapier zum Umgang mit dem Trend in der Stadt

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Fricke, Axel (2015) : Reurbanisierung als stadtpolitische Herausforderung: Positionspapier zum Umgang mit dem Trend in der Stadt, In: Fricke, Axel Siedentop, Stefan Zakrzewski, Philipp (Ed.): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen, ISBN 978-3-88838-397-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 171-186,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-3977087>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/147267>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Axel Fricke

Reurbanisierung als stadtpolitische Herausforderung. Positionspapier zum Umgang mit dem Trend in die Stadt

URN: urn:nbn:de:0156-3977087



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 171 bis 186

Aus:

Axel Fricke, Stefan Siedentop, Philipp Zakrzewski (Hrsg.)

Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen

Arbeitsberichte der ARL 14

Hannover 2015

Axel Fricke

Reurbanisierung als stadtpolitische Herausforderung. Positionspapier zum Umgang mit dem Trend in die Stadt

Gliederung:

- 1 Einführung
 - 2 Entwicklungsbedingungen der beteiligten Großstädte
 - 3 Kommunalpolitisch bedeutsame Konflikte
 - 4 Schlüsselthemen der Reurbanisierung
 - 4.1 Flächensparstrategien und Kostenbewusstsein in der Innenentwicklung
 - 4.2 Fortsetzung der Stadterneuerung
 - 4.3 Flächenproduktivität und Qualitätssicherung
 - 4.4 Stadtverträglicher Verkehr
 - 4.5 Gesellschaftliche Akzeptanz
 - 5 Überlegungen zu einer gestaltenden Politik der Reurbanisierung
- Literatur

Kurzfassung

Der Trend, wieder in der Stadt zu wohnen, birgt Chancen und Risiken für die Städte. Der Rückzug in die Stadt muss stadtverträglich gestaltet werden, bedarf einer regionalplanerischen Einbettung und einer abgestimmten Unterstützung aller Politikebenen. Das Positionspapier der drei beteiligten und mit verschiedenen Entwicklungsvoraussetzungen ausgestatteten Städte Stuttgart, Mannheim und Freiburg im Breisgau soll, unter vertiefender Betrachtung von fünf Schlüsselthemen, einen Beitrag leisten, um Anforderungen an adäquate raumordnungs- und stadtentwicklungspolitische sowie fachgesetzliche Rahmenbedingungen zu formulieren.

Schlüsselwörter

Stadtentwicklungspolitik – Stadterneuerung – Innenentwicklung – Bauplanungsrecht – Urbanitätsgewinne – Urbane Konflikte – Urban Governance

Re-Urbanization as an Urban Policy Challenge: Position Paper on Dealing with the Trend to relocate into the City

Abstract

The trend to relocate into the city includes both opportunities and risks for the cities. It has to be compatible with sustained urban development, requires a regional planning and embedding of a concerted support of all policy levels. The position paper of the three cities of Stuttgart, Mannheim and Freiburg im Breisgau (all located in Baden-

Württemberg), each equipped with various developmental prerequisites, focuses on in-depth consideration of five key issues. It intends to contribute towards the formulation of requirements for adequate regional planning, urban development policy and specialized legal framework conditions.

Keywords

Urban development policy – Urban renewal – Brownfield development – Building regulations – Uains in urbanity – urban conflicts – urban governance

1 Einführung

Das 21. Jahrhundert ist weltweit bereits zum urbanen Zeitalter ausgerufen worden, das Städtewachstum wird dabei ein Leittrend bleiben. Die historischen Leitbilder und Leitfunktionen der Großstädte, die Agglomerations- und Attraktivitätsvorteile der dazugehörigen Stadtregionen und die globale Wissens- und Wachstumskonzentration, von der vor allem die urbanen Zentren profitieren, sind vielfach beschrieben (u.a. Brake/Herfert 2012). Großstädte sind komplexe und hochspezialisierte Gemeinwesen, Verkehrsdrehscheiben und Umschlagplätze von Waren und Kapital, Hauptsitze von lenkenden Institutionen, Zielorte der Migration und Ausgangspunkte von Innovationen. Sie bieten Versorgungssicherheit, ein kulturell ansprechendes Umfeld und eine Vielfalt an Formen des Zusammenlebens. Sie gelten als „Labore“ der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung und sind noch immer die „Motoren“ der Landesentwicklung.

Das seit der Jahrtausendwende auch hierzulande feststellbare Wachstum der Großstadt(regionen) ist zuletzt deutlich von der Zuwanderung aus dem europäischen Ausland überzeichnet, Städte profitieren als erste von dieser zusätzlichen Arbeitsmarktrezource. Die Zuwanderung ist aber auch ein innergesellschaftlicher, zunächst demographisch vorteilhafter Trend. Denn die größeren Städte werden aufgrund ihrer Bildungs- und Arbeitsplatzangebote, ihrer sozialen Offenheit und ihrer Integrationsleistung vor allem von der jüngeren (häufig studierenden) Generation aus dem Inland als attraktiv wahrgenommen (Geppert/Gornig 2010). Ein erlebbares urbanes Ambiente ist bei aller voraussetzender Stresstoleranz der städtischen Bewohner ein Zuzugsgrund.

Aktuelle Trendanalysen des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg (vgl. Brach at-Schwarz/Schmidt in diesem Band; Brach at-Schwarz 2008; Schmidt 2010) belegen, dass auch größere südwestdeutsche Städte Gewinner des inter- und intraregionalen Wanderungsgeschehens sind. Das Ausmaß des weiteren Erfolges hängt jedoch von verschiedenen örtlichen Voraussetzungen ab, aber auch von der Fähigkeit und dem Willen, mit diesem Sog umzugehen. Der verstärkte Wettbewerb und neue Markttendenzen erfordern zumindest das Bemühen, den Wanderungs- und Kapitalzustrom durch gezieltes und koordiniertes Handeln und eine erhöhte Anpassungsbereitschaft für nachhaltige Urbanitätsgewinne zu nutzen.

Der Trend wird zunächst ermöglicht durch die Dynamik des Strukturwandels in vor allem industriegewerblich und entsprechend infrastrukturell geprägten Städten und er ist nicht zuletzt Folge jahrzehntelanger Bemühungen insbesondere der Städtebauförderung um eine angemessene Reparatur und Attraktivierung der zuvor durch Kriegszerstörung und Wiederaufbau gezeichneten Innenstädte. Führende Stadtforscher haben im Hinblick auf die beginnenden Aufwertungs- und Gentrifizierungsprozesse schon Ende der

1980er-Jahre auf Veränderungen der städtischen Lebensweise und der urbanen Kultur verwiesen (vgl. Häußermann/Siebel 1987; Prigge 1987).

Dieser Trend ist aber kein Selbstläufer und er ist durchaus kein gleichgerichteter Prozess. Er überlagert sich, wie insbesondere durch die statistischen Untersuchungen von Schmitz-Veltin (ebenfalls in diesem Band) zur Region Stuttgart nachgewiesen wurde, mit der anhaltenden Verdichtung des unmittelbaren Umlands und einer Regionalisierung urbanen Lebensgefühls. Die planungsräumlich auf die eigenen Verwaltungsgrenzen fixierte, für die Menschen bezugsräumlich aber zu eng gefasste Stadtpolitik erscheint anachronistisch. So drängt sich weiterhin eine Diskussion auf, bei der es unweigerlich auch um stadtreionale Politikhorizonte und Handlungskompetenzen geht.

2 Entwicklungsbedingungen der beteiligten Großstädte

Der Gesichtspunkt gewinnt dann an Dramatik, insofern die Städte – und das lässt sich an Stuttgart, Mannheim und Freiburg in unterschiedlicher, aber doch exemplarischer Weise studieren – selbst räumliche Entwicklungshemmnisse aufweisen, erst recht aber, wenn sie mit Entwicklungsaufgaben konfrontiert sind, die dem lokalen Marktgeschehen kaum entsprechen können. Konversionsprojekte von übergeordneter Bedeutung infolge frei werdender Militär- oder Bahnflächen können den Städten zwar langfristig Entwicklungsspielräume verschaffen, sie können sie in der Entscheidungsphase jedoch auch überfordern.

In Mannheim ist die Balance eines eher von schwacher Dynamik geprägten Wohnungsmarktes im Kreis der Anrainerkommunen der Metropolregion Rhein-Neckar zu sichern, die ihre Attraktivität durch eine Cityentwicklung (zum Beispiel Rhein-Galerie und City West Ludwigshafen) oder neue Stadtteilprojekte (zum Beispiel Bahnstadt Heidelberg) zu steigern versuchen. Während das stagnierende Mannheim fast unerwartet auf unverhältnismäßig große Flächenzuwächse aus aufgegebenen und von der Stadt übernommenen militärischen Liegenschaften (Kasernenareale) setzen kann – und hier mit der Bundesgartenschau 2023 dezentral wichtige Impulse für die Stadtentwicklung erwartet –, stehen solche Flächenoptionen in Freiburg, wo bereits in den 1990er-Jahren nach dem Abzug der französischen Streitkräfte das Quartier Vauban entwickelt werden konnte, heute nicht mehr zur Verfügung. Freiburg schickt sich daher mit umfangreichen, derzeit laufenden Voruntersuchungen an, dem akuten Wohnungsmangel mit der Entwicklung eines neuen Stadtteils im Außenbereich zu begegnen. Dieses ist in einer ohnehin sehr siedlungsexpansiven Region Südlicher Oberrhein im Hinblick auf die Eindämmung des Flächenverbrauchs auch eine Entscheidung von politischer Symbolik.

Stuttgart hat unter Einbindung verschiedener Verwaltungsebenen Mitspracherechte übergeordneter Aufgabenträger hinzunehmen (Neuordnung des Bahnknotens), die das eigene hoheitliche Handeln zwar entscheidend beeinflussen, der Stadt aber bei der Beantwortung der aktuell drängendsten stadtentwicklungs- und wohnbaupolitischen Fragen nicht beiseitestehen (Verzögerung des Städtebauprojektes). An Stuttgart zeigt sich, dass Städte angesichts langjähriger Konsolidierungsbemühungen, das heißt mit einem Verzicht auf Außenentwicklung und einem systematischen Ausbau der Flächenkreislaufwirtschaft, den Flächensparbemühungen des Landes entsprechen können. Aber auch sie stoßen bei unzureichenden Planungsspielräumen unter plötzlich veränderten Wachstumsbedingungen an „innere Grenzen“. Sie können angesichts eines wachsenden Aufwertungsdrucks auf noch bezahlbare Wohnungsbestände oder auch bei zentralen Entwicklungsprojekten mit hohem Investitionsdruck (und in der Folge mit neuen gesellschaftlichen Konflikten und mitunter politischen Verwerfungen) konfrontiert

sein, ohne dass sie – ihrer gewohnten kommunalpolitischen Grundlinie folgend – adäquat darauf reagieren können.

3 Kommunalpolitisch bedeutsame Konflikte

Kommunalpolitische Entscheidungen, ob sie von baulandpolitischer Tragweite sind oder große Investitionsprojekte betreffen und damit das Selbstverständnis der Stadt berühren, können nicht mehr nur als administrativ vorbereiteter, rationaler Willensakt angesehen werden, sie sind in einen stadttöffentlichen, nicht immer ideologie- und emotionsfreien Diskurs einzubetten. Werden sie es nicht, erhalten sie auch eine Konfliktdimension. So ist das Bekenntnis für eine planungspolitisch vorteilhaft erscheinende Mannheimer Bundesgartenschau 2023 in der öffentlichen Debatte nicht unumstritten und hat im Vorfeld des knappen Bürgerentscheids vom 22. September 2013 zu heftigen Kontroversen geführt.¹ Dagegen ist Ende des Jahres 2012 im Freiburger Gemeinderat der Beschluss zum neuen Stadtteil trotz des dafür notwendigen Landschaftsverbrauchs und Problemen des Hochwasserschutzes letztlich in einem breiten Konsens gefasst worden, auch gegen etablierte Überzeugungen in der zu diesem Zeitpunkt gerade zur nachhaltigsten Großstadt Deutschlands gekürten Stadt. Aus Stuttgarter Sicht betrachtet wäre dieses durchaus nicht erwartbar gewesen. Denn hier gab es langjährig sowohl Proteste gegen neue Stadterweiterungen „auf der grünen Wiese“ als auch gegen den absehbaren Stadtumbau infolge des politisch aufgeladenen Bahnprojekts „Stuttgart 21“, und damit einen Jahrzehnte währenden Baustellenbetrieb inmitten der zunehmend als Wohnstandort begehrten inneren Stadt. Und diese Proteste haben die ebenfalls stark wachsende Landeshauptstadt nicht nur ins baulandpolitische Dilemma geführt, sie können bei einem kommunalpolitisch ambivalenten Verhältnis zu den Chancen von Urbanität gar den Ausgang von Wahlen entscheiden.

Konflikte können zum einen aus dem Prozess der Stadtentwicklung entstehen. Stadtentwicklung vollzieht sich zuweilen in kraftvollen Schüben, die mit groß angelegten Planungsvorhaben verbunden sind, und impliziert sich verändernde lokale Selbstverständnisse und lebensweltliche Zusammenhänge. Dabei gibt es mitunter konfliktreiche Übergänge, die auch Anlass für kommunalpolitische Auseinandersetzungen (wie beispielsweise beim NeckarPark in Bad Cannstatt) wie auch für Modernisierungskritik aus der Mitte der Gesellschaft sind. Die Frage stellt sich, wie der Trend in die Stadt nicht nur mit einer die eigene Attraktivität steigernden, sondern auch mit einer authentischen, damit akzeptierbaren, vor allem bürgerschaftlich getragenen urbanen Entwicklung korrespondieren kann und wie sich Spannungen kommunalpolitisch austarieren lassen. Zunehmende soziale Disparitäten auch in prosperierenden Städten führen ohnehin zu einer Ungleichverteilung gesellschaftlicher Chancen und Rechte. Sie schüren das Misstrauen benachteiligter Gruppen gegenüber Investitionsabsichten, zumal wenn sie über Immobilienfonds vom Kapitalmarkt bestimmt werden oder von global agierenden Akteuren, die zunächst wenig Interessenübereinstimmung mit dem eigenwilligen kommunalpolitischen Mikrokosmos zeigen.

¹ Am 24.05.2013 erteilte die Deutsche Bundesgartenschau-Gesellschaft der Stadt Mannheim den Zuschlag für die Ausrichtung der Bundesgartenschau 2023. Bei relativ hoher Bürgerbeteiligung von insgesamt 59,5 Prozent fiel der Bürgerentscheid am 22.09.2013 mit 50,7 Prozent Ja-Stimmen positiv aus (sogar 62,7 Prozent in der Innenstadt). Kritik kam von der Bürgerinitiative Mannheim 23, die in ihrem „Schwarzbuch“ (entsprechend dem „Weißbuch“ der Stadt Mannheim; Stadt Mannheim 2012) insbesondere auf die Intransparenz der Kostenplanung und Probleme beim Landschaftsschutz verweist.

Konflikte können aber auch aufgrund von Politikversagen entstehen. Neben latenten Konflikten, die sich aus den inneren Widersprüchen der Stadtentwicklung ergeben, stehen mitunter offene Konflikte, die aus den Verwerfungen des politischen Prozesses selbst erwachsen. Politikversagen einerseits und Politikverdrossenheit andererseits haben ihre Wurzeln im vielfach beklagten Übersehen veränderter Wertvorstellungen und Anspruchshaltungen einer mobilen und zugleich medial gut vernetzten (aufgeklärten) Stadtgesellschaft. Kontraproduktive Sachzwänge aufgrund einer überkommenen Handlungslogik der Politik, ja der Rückgriff auf alte ‚Rezepte‘, sind ebenso häufig Ursachen für neue Verständigungs- und Akzeptanzprobleme.

Allzu oft bilden sich dann von technokratischer Hand, politischem Machtwillen und privatwirtschaftlichen Interessen geleitete Entscheidungsketten mit immer größerer Ferne zur öffentlichen Meinung und zu Vorstellungen maßgeblicher gesellschaftlicher Kräfte, die ein Interesse am öffentlichen Leben in der Stadt haben und stärker beteiligt werden möchten. Beteiligung ist nach den Planungsgesetzen aber ein oft zeitlich begrenzter formaler Akt, auf einen Aspekt reduziert oder in der praktischen Handhabung des Beteiligens an alternativlosen Planungen oft reiner Selbstzweck, der tiefgreifenden und breitenwirksamen (über sämtliche Parteiengrenzen hinweg mobilisierenden) „urbanen Konflikten“ in keiner Weise gerecht werden kann.

Was sind notwendige Schlussfolgerungen? Die Stadtpolitik selbst ist zunächst gehalten, eigene Haltungen und Positionen wie auch das Verhältnis zur Öffentlichkeit, dazu Verfahren und Techniken der Kommunikation beständig zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren, um Erkenntnisse über gesellschaftliche Bedürfnisse schneller gewinnen, Spannungen adäquat moderieren und, demokratisch ermächtigt, auch korrigierend intervenieren zu können. Die Suche nach einem strategischen, jenseits knapper und damit harter politischer Mehrheitsentscheidungen auch bürgerschaftlich abgesicherten Konsens setzt hier den Willen zur perspektivischen Neuorientierung von Stadtentwicklung voraus. Dabei ist der Spagat zwischen lokalen Interessen und regionalpolitischen Lösungen zu bewältigen, indem bürgerschaftlichen Initiativen Raum gegeben wird und notfalls Lösungen für Stadtentwicklungsprobleme auch in einem erweiterten Horizont jenseits der eigenen Verwaltungsgrenzen gesucht werden. Nur so lässt sich Stadtentwicklung in einem dem Reurbanisierungstrend adäquaten Kontext erklären respektive verstehen und städtische Dynamik widerspruchsfreier planen.

4 Schlüsselthemen der Reurbanisierung

Die skizzierten, sich überlagernden Entwicklungen innerhalb der Stadtregionen und die inneren und äußeren (nur bedingt beeinflussbaren) Herausforderungen, mit denen die Städte konfrontiert sind, legen es nahe, den Reurbanisierungsbegriff nicht nur in einer phänomenologischen Dimension („Rückbesinnung auf die Städte“) zu diskutieren, sondern den Kontext auch um eine planungspolitische Dimension zu erweitern, die nicht zuletzt auch von landespolitischer Bedeutung ist.

Der Reurbanisierungstrend birgt Risiken und muss daher von den Städten selbst ausreichend gestaltbar sein. Darüber hinaus erscheint es erforderlich, Städte angesichts der Risiken bzw. bei der Bewältigung der Folgen der Reurbanisierung zu unterstützen, sei es durch eine ausreichende regionalplanerische „Rückversicherung“ (zum Beispiel durch Lastenteilung bei der Wohnraumbereitstellung oder gemeinsame Infrastrukturprojekte), sei es durch eine entsprechend angepasste staatliche Ausgleichspolitik beim Finanzausgleich oder der Investitionsförderung (ARL/DASL 2004).

Dabei kristallisieren sich in verschiedenen Politikfeldern strategische und operative Handlungsmöglichkeiten heraus, die verantwortlich nicht allein von den Städten verfolgt werden können. Dazu gehören eine nachhaltige Erneuerungs-, Flächen- und Dichtepolitik, eine städtebaulich wirksame Klima(anpassungs)politik, eine stadtverträgliche Mobilitätspolitik und nicht zuletzt eine nachfragegerechte und sozial ausgewogene Wohnungspolitik. Vor dem Erfahrungshintergrund der hier beispielgebenden Städte werden dazu folgende Einzelpositionen bezogen:

4.1 Flächensparstrategien und Kostenbewusstsein in der Innenentwicklung

Konsequente Innenentwicklung bringt Urbanisierungseffekte und die preiswerten, weil überalterten Siedlungsbestände unter Druck. Prosperierende Städte müssen bauland-, bodenmarkt- und sozialpolitisch Balance halten.

Wachstumsorientierte Baulandpolitik hat Grenzen. Der Schutz des Naturraums und der Widerstand von Bürgern gegen die Inanspruchnahme neuer Bauflächen erzwingen die Flächenhaushaltung. Das bisherige Flächensparziel des Landes Baden-Württemberg wurde auch von der neuen grün-roten Landesregierung übernommen. Dieses setzt eine bedarfsgerechte und dennoch konsequentere Flächenverknappung in der Außenentwicklung sowie eine systematisches Handeln in der Innenentwicklung mit Zielvereinbarungen voraus (Bodenschutzkonzept, aktives Bauland- und Baulückenmanagement, flächenschonende Bauweise etc.). Im Rahmen der aktuellen Baurechts-Novelle wurde der „Vorrang der Innenentwicklung“ auch in die Planungsleitlinie des § 1 Abs. 5 BauGB aufgenommen.

Eine vorrangige oder gar ausschließliche Innenentwicklung ist in Schrumpfräumen gerechtfertigt. Sie führt zu einer planerisch gewünschten Investitionslenkung auf die inneren Lagen der Stadt und kann Erneuerungsbemühungen unterstützen. In Wachstumsräumen, in denen Bauflächen – zumal unter topographisch schwierigen Bedingungen – schon intensiv und effizient genutzt werden, erscheint eine zu strikte Beschränkung auf die Innenentwicklung riskant (Pahl-Weber 2012). So gibt es auch hier Zielkonflikte beim Umweltschutz, wenn die Klimawirksamkeit der Nachverdichtung und der Verlust an Freiraum außer Acht gelassen werden. Hinzu kommen eine Verteuerung von Bauland infolge Verknappung, eine Überhitzung lokaler Wohnungsteilmärkte und ein erhöhter Druck auf bislang preisgünstige Wohnungsbestände (forcierter Ersatzwohnungsbau). Schließlich kann eine deutlich erhöhte Nutzungskonkurrenz zu einem ‚Flächenkannibalismus‘ gegenüber weniger rentierlichen Nutzungen und nachfolgenden Problemen bei der Flächen- und Daseinsvorsorge auf der Stadtteilebene (zum Beispiel fehlende kleinteilige Gewerbe- oder Gemeinbedarfsflächen) führen und tendenziell die Funktionsordnung der Stadt gefährden.

Nicht zuletzt sind die finanziellen Aufwendungen einer verstärkten Innenentwicklung angesichts erschwerter Bedingungen bei Standortsicherungs- und Neuordnungsmaßnahmen immens: Komplizierte Grundstücksverhältnisse, Gebäudeabbruch und Altlastenbeseitigung, Lärmschutz und (nachträglicher) Stellplatznachweis sind bei vielen Vorhaben unrentierliche Kosten. Dagegen lohnt sich nach der kommunalen Grundstücksbewertung das Flächensparen für Städte zu wenig, da in der Innenentwicklung bei hohen Anfangswerten Bodenwertsteigerungen nicht vorhanden oder zu gering sind und daher anteilig keine Planungswertzuwächse für öffentliche Investitions- und Förderprogramme verwendet werden können. Dadurch wird der Stadthaushalt übermäßig belastet. Städte mit Außenentwicklung dagegen refinanzieren ihre Aufwendungen, Städte mit Innenentwicklung ‚legen drauf‘. Hinzu kommt, dass in der Außenentwicklung Planungswertzu-

wächse weitgehend privatisiert, für sanierungsbedingte Wertzuwächse in der Innenentwicklung aber Ausgleichsbeträge erhoben werden. Daher gibt es aus Expertensicht die Forderung nach einer Aufhebung des „Doppelten Bodenrechts“ (Dransfeld 2013).

4.2 Fortsetzung der Stadterneuerung

Die Sicherung lebendiger und qualitätvoller Stadtteile bleibt als Daueraufgabe bestehen. Mit dem klimawirksamen und sozial gerechten Stadtumbau gibt es eine größere Herausforderung als bislang angenommen.

Die Nachhaltigkeit der Reurbanisierung hängt vom weiteren Erfolg der Erneuerungsbemühungen der Städte ab. Diese haben zu veränderten Lagebewertungen innerhalb des Stadtgefüges geführt. Vor allem Wohnen wird wieder zu einer Leitfunktion der Cityentwicklung und ist dort auch bei einkommenstärkeren Bevölkerungsgruppen gefragt.

Die Aufgabe der Stadterneuerung bleibt, die Programmkulisse wird erweitert: Innenentwicklung geht einher mit Stadtreparatur und Stadtumbau. Wo die Stadtplanung am innovativsten wirken kann, beim Neu- und Umbauprogramm in den zwar noch gut erreichbaren, aber planerisch unzureichend integrierten Lagen der Stadt, sollte die Förderung gebündelt werden, auch um die Investitionslenkung auf die am Wohnungsmarkt schwer zu positionierenden Standorte effektiver zu unterstützen. Wohnungsbauschwerpunkte entlasten hier nicht nur den Wohnungsmarkt, sie sind hier auch Impulsgeber für angrenzende Stadtteile.

Wohnungsbeständen gehört die Zukunft.² Die Sicherung der Wohnfunktion in den großen Stadterweiterungsprojekten der Zwischen- und Nachkriegszeit ist ein fortgesetztes Planungsanliegen. Insbesondere in den als benachteiligt eingestuften Stadtteilen des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“ gibt es weiterhin Revitalisierungserfordernisse und es handelt sich aufgrund ihrer konzeptionellen Ausgestaltung ganz elementar auch um urbane Defizitgebiete. Eine Revitalisierung setzt weitere Investitionen voraus, die der Wohnumfeldverbesserung zugutekommen, und darüber hinaus gehend die Möglichkeiten einer behutsamen Weiterentwicklung der Bestände nutzen. Dabei sind eine Untersuchung milieuspezifischer Verhältnisse zur Gewinnung neuer Zielgruppen und die Akzeptanzfindung durch Bürgerbeteiligung unabdingbar.

Klimaschutz und Klimaanpassung sind mit die größten Herausforderungen der Städte (vgl. Deutscher Städtetag 2012). Städte sind die Verursacher und Leidtragenden eines Klimawandels und tragen daher eine große Verantwortung und die Kosten durch erforderliche Anpassungsmaßnahmen. Bei insbesondere nachteiligem Geländere Relief ist in verdichteten Siedlungsgebieten ein unvermeidbarer Temperaturanstieg mit negativen gesundheitlichen Auswirkungen zu erwarten. Urbanes Wohnen wird ohne wirksame Ventilation in Verbindung mit Maßnahmen der Luftreinhaltung zur Belastung; neue Konzepte für öffentliche Räume und Stadtquartiere sind dringend erforderlich. Die „Doppelte Innenentwicklung“ bedeutet weniger eine Beschränkung als eine mit Auflagen verbundene städtebauliche Nachverdichtung und einen erhöhten Aufwand durch Begrünung und Grünvernetzung, verbunden mit einem verbesserten Zugang zu Grünräumen, und damit ein anderes Verständnis von Bodenbewirtschaftung und städtebaulicher Steuerung (Selle 2000). Zur Erreichung der im Rahmen der nationalen Klimaschutzinitiative der Bundesregierung formulierten Klimaschutzziele (Reduzierung der CO₂-

² Der Wohnungsneubau in der aus verschiedenen Gründen zu beschränkenden Außenentwicklung läuft aus. Angesichts des demographischen Wandels, der erforderlichen Bestandsanpassung und des Investitionsstaus stehen die Wohnungsbestände künftig stärker im Fokus der Planungspolitik.

Emissionen um 80-95 Prozent bis 2050 gegenüber dem Stand 1990) bringt die Kommunalrichtlinie 2014 (BMUB 2014) zwar neue Anforderungen, fördert zugleich Beratungsangebote und die Umsetzung beispielhafter Klimaschutzkonzepte und Energiesparmodelle; Maßnahmen der Klimaanpassung sind dagegen nicht enthalten.

4.3 Flächenproduktivität und Qualitätssicherung

Die Städte verpflichten sich zu höherer Flächenausnutzung und zu qualifizierter Dichte. Dieses führt sie häufig an rechtliche und praktische Grenzen. Erforderlich sind mehr Differenzierung und Flexibilität im Baurecht und eine Privilegierung urbaner Nutzungen.

Der städtebauliche Effekt der Reurbanisierung hängt sehr stark von den Möglichkeiten der Städte ab, Flächenpotenziale in stadträumlich integrierter Lage zu aktivieren, dort an baulicher Dichte und konzeptioneller Vielfalt zu gewinnen und dieses mit Qualitätsstandards zu verbinden. Städte entwickeln hierzu bereits geeignete Planungsstrategien („Doppelte Innenentwicklung“) und Instrumentarien (siehe Konstanzer Dichtemodell (Stadt Konstanz 2006), entsprechende Planungsabsichten in Freiburg im Breisgau und Stuttgart). Nachverdichtung durch städtebauliche Planung erfordert auch neue Ansiedlungsmodelle und ein angepasstes Instrumentarium bei Bodenordnung und Grundstücksvergabe. Hier ist die Kreativität der kommunalen Bodenpolitik gefragt. In verschiedenen Städten werden dazu umfassende Verwaltungspraktiken entwickelt, wie zum Beispiel zur Vergabe von Grundstücken an Baugemeinschaften, oder es werden Grundsatzbeschlüsse gefasst wie zum Beispiel beim Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM) (Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung 2010).

Innenentwicklung geht nicht ohne Qualitätssicherung und auch nicht ohne eine weitere Differenzierung des Nutzungsgefüges (Mischgebietstypus), eine Verbreiterung des Repertoires an (ausnahmsweise) zulässigen Nutzungen, eine Flexibilisierung beim Maß der baulichen Nutzung und eine immissionsschutzrechtliche Privilegierung urbaner Nutzungen, Einrichtungen und Anlagen, die vom Störgrad als akzeptabel und verträglich sowie planerisch vereinbar angesehen werden können (§ 15 BauNVO).

Die generelle Unzulässigkeit höherer Wohndichten (§ 17 BauNVO) und anteilige Unzulässigkeit höherer Wohnquoten in Kerngebieten (§ 7 BauNVO) stellen planerische Hindernisse dar und führen mitunter zu nicht marktgerechten Nutzungseinschränkungen von städtebaulich integrierten Lagen. Der mit der aktuellen BauGB-Novelle erfolgte Wegfall des Erfordernisses besonderer Begründungen bei Überschreiten der Obergrenzen nach § 17 Abs. 2 BauNVO bei bestehenden Möglichkeiten des Belastungsausgleichs erweitern den Spielraum der Städte (Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990).

Eine Privilegierung „urbaner Störquellen“ (wie beim Straßenverkehr) ist, ggf. auch mit einer differenzierten Betrachtung von Lagen und Betriebstypen sowie entsprechenden Beurteilungsgrundlagen (Störgradkataster auf der Grundlage des § 50 BImSchG), zu diskutieren. Auch die seit 2011 flächendeckend geltende Privilegierung von Kinderlärm und die mit der BauGB-Novelle verbesserte Rechtsstellung von Kindertagesstätten sind erste Schritte. Die Städte benötigen neben der Rechtssicherheit in diesen Einzelfragen generell zur Feinsteuerung von Nutzungen mehr Möglichkeiten der Regelung, Abwägung und Mediation von Konflikten. Der ungeachtet der Möglichkeit bau- und anlagentechnischer Schutzvorkehrungen rechtliche Ausschluss von Wohnnutzungen in Nachbarschaft nicht-privilegierter gewerblicher und kultureller Lärmquellen wird zum prinzipiellen Problem. Die Zielsetzung der DIN 18005-1 (Vorsorgeprinzip) und die dazu gehörigen schalltechnischen Orientierungswerte im Beiblatt 1 "Schallschutz im Städtebau" stellen zwar einen

bewährten Beurteilungsrahmen dar. Nutzungsmischung erfordert aber vor allem eine auf den Einzelfall abgestellte Anwendung des Gebots gegenseitiger Rücksichtnahme (Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg 2013; Bundesanzeiger Verlag BauGB-Novelle 2012; Bundes-Immissionsschutzgesetz; Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg und Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz 2007).

4.4 Stadtverträglicher Verkehr

Das flächenintensive und gesundheitsschädigende Verkehrsgeschehen in den Städten gefährdet den Erfolg der Reurbanisierung. Aber ein Umdenken hat begonnen.

Die gegenwärtige Verkehrsbelastung in den Städten ist Folge jahrzehntelanger Funktionstrennung und Automatisierung bis tief in den suburbanen Raum hinein (zunehmende Pendlerverkehre und Pendlereinzugsbereiche; Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung o. J.). Die Ergebnisse von Verkehrszählungen zeigen aber einen seit Jahren stagnierenden Individualverkehrsanteil (Kfz) auf hohem Niveau und einen zurückgehenden Schwerverkehrsanteil infolge der Durchfahrtsbeschränkungen und der Einführung von Umweltzonen. Nach den Dienstleistungsbranchen hat auch der Einzelhandel die zentralen Lagen wieder entdeckt und sorgt gemeinsam mit dem Online-Handel bei steigenden Rentabilitätsschwellen andererseits für eine Ausdünnung der Nahversorgung in ungenügend angebundenen Lagen und der städtischen Peripherie.

Ebenso ändert sich in der Generationenfolge das urbane Verkehrsverhalten privater Haushalte (Philippen 2012). Neue Anforderungen an die Alltagsorganisation (kurze Wege) verändern Präferenzmuster im Hinblick auf die Verkehrsmittelwahl, vor allem bei internet- und gegenüber dem Gedanken des „city sharing“-affinen Verkehrsteilnehmern, und sind eine Chance für mehr Verkehrsentlastung (weniger Autobesitz). Entsprechend ändern sich auch Einstellungen zu verkehrspolitischen Maßnahmen: Die Förderung des Fußgänger- und Fahrradverkehrs, des Car-Sharing, der Elektromobilität und Vorschläge zur verbesserten Vertaktung, zur Flexibilisierung der Tarife und Tarifzonen im öffentlichen Nahverkehr werden mehrheitlich begrüßt (Schwarz 2013a, 2013b).

Stadtverträglicher Verkehr kann ein entscheidender Attraktivitätsimpuls sein und Verkehrsvermeidung kann zur Kostenersparnis bei der Verkehrsinfrastruktur und zu mehr Aufenthaltsmöglichkeiten im öffentlichen Raum führen. Die Wiederentdeckung der Radialstraßen als „urbane Orte“ ist ein Indiz dafür (Bodenschatz/Hofmann/Polinna 2013). Die Liste der Vorschläge im Hinblick auf ein effektives Verkehrs- und Parkraummanagement ist lang und nicht abschließend: mehr Car-Sharing und City-Logistik (angesichts eines wachsenden Lieferverkehrs durch den Online-Handel), platzsparende automatisierte Parkieranlagen, Rückbau von Verkehrsbarrieren der „autogerechten Stadt“, Geschwindigkeitsregulierung zur Verkehrsverflüssigung und innerstädtische Verkehrszonierungen mit „Shared-Space“-Bereichen zugunsten auch des nichtmotorisierten Verkehrs bis hin zu den schwerer durchsetzbaren finanziellen Anreiz- und Umlenkeffekten durch Nahverkehrsabgabe oder City-Maut. Entscheidend für die bleibende Attraktivität der Zentren sind Mobilitätsgarantien durch eine intelligente Vernetzung unterschiedlicher Verkehrsträger (intermodaler Verkehr) und neue Mobilitätskonzepte.

Die derzeitige Novellierung der Landesbauordnung in Baden-Württemberg (LBO) ist für die Städte ein wichtiger Ansatzpunkt zur Flexibilisierung der Stellplatzverpflichtung in hochverdichteten Stadtbereichen und zur Reduzierung von Standortkosten. Auf der Grundlage kommunalen Satzungsrechts können bislang erforderliche Kfz-Stellplatznachweise zugunsten von Fahrrad-Stellplätzen um 25 Prozent geringer ausfallen, die

Stellplatzablöse wird zugunsten des Car-Sharing ermöglicht. Andere Städte wie Berlin, Hamburg und München gehen mit Stellplatzsätzen in planerisch definierten Stadtteilen sogar deutlich weiter. Darüber hinaus könnten finanzielle Anreize den Wettbewerb technischer Parkierungssysteme beeinflussen und gemeinsame Betriebsformen durch benachbarte Vorhabenträger befördern.

4.5 Gesellschaftliche Akzeptanz

Die Stadt ist ein gesellschaftliches Laboratorium und als solches einem stetigen Wandel und auch Spannungen unterworfen. Folge können veränderte Segregationsmuster sein, die neue Integrationsanstrengungen und Angebote zur Teilhabe erfordern.

Der Erfolg der Reurbanisierung hängt vom gesellschaftlichen Zusammenhalt und von einer diesbezüglichen Kohäsions- und Inklusionsstrategie ab. Der stadtgesellschaftliche Wandel zeigt sich vor allem in einer sozioökonomischen Polarisierung, einer soziokulturellen Differenzierung und einer unaufhaltsamen soziodemographischen Perspektive (Dangschat/Hamedinger 2007).

Die Alterung der Bevölkerung stellt Anforderungen an die Nahversorgung sowie Erreichbarkeit und Barrierefreiheit vor allem topographisch anspruchsvoller Städte. Aber die Städte gewinnen derzeit vor allem an jungen Menschen (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg / Online-Service 2013). Dieses ist ein Vertrauensvorschuss für die Städte und eine demographische Chance. Aufgrund veränderter Bildungskarrieren und eines veränderten Familienbildes entstehen qualifizierte und kaufkräftige urbane Milieus, die den Wohnungsmarkt (im Hinblick auf ein breites Angebotsspektrum an Mietwohnungen und mehr Eigentumsbildung) sowie die kommunale Daseinsvorsorge vor neue Herausforderungen stellen (Harlander/Kuhn 2003; Harlander 2007).

So finden sich vermehrt Familiengründer auch in der inneren Stadt, hier sind die höchsten Geburtenquoten und, trotz höherer Wohnkosten, die alleinerziehenden Haushalte überdurchschnittlich vertreten (Haußmann 2008a; Haußmann 2008b; Gunderlach 2012; Schmitz-Veltin 2011). Um diese zu halten und zu unterstützen, sind die Investitionsdefizite bei Bildung und Betreuung abzubauen. Im Hinblick auf den Rechtsanspruch bei der Kleinkindbetreuung und ein deutlich erhöhtes Interesse der Familienhaushalte sind ausreichend Platzkapazitäten in Kindertagesstätten zu schaffen. Die Kommunen sollten in die Lage versetzt werden, diese Problemlösung flexibel zu handhaben. Zudem sind Schulen zu sanieren und die fortschreitende schulische Segregation zu verhindern, der administrative Rahmen einer integrierten Schulentwicklung ist zu überprüfen (zum Beispiel Schulbezirke).

Die Städte werden als Wohnstandort bei Akademikern immer beliebter (Stein 2010). Sie gewinnen auch an Kauf- und Steuerkraft, gleichzeitig artikuliert sich größeres Interesse von Projektentwicklern mit Anlegerkapital, die infolge der letzten Finanzkrise lukrative und wertbeständige Wohnlagen suchen. Städte selbst werden dabei zu einer Anlageform – und hieran orientieren sich Marketingstrategien und Renditeerwartungen (vgl. Jung 2012; Kleinhubbert 2013). Besonders innenstadtnahe und kulturell lebendige, integrationsfähige Quartiere (mit guten Nahverkehrs- und Nahversorgungsangeboten, qualitätsvollen öffentlichen Räumen und Grünflächen, urbanen Gartenprojekten etc.) stehen hoch im Kurs (Brühl 2005; Brühl/Echter/Frölich von Bodelschwingh et al. 2006). Zunächst einmal bieten sie Teilhabe und Gemeinschaft. Durch die stärkere Nachfrage entstehen jedoch neue Wettbewerbsverhältnisse in den Quartieren. Die damit verbundene Milieudynamik zeichnet sich als selektiver Prozess ab (vhw 2013), der nicht allein latente

Spannungen mit der alteingesessenen Bevölkerung, sondern auch Verteilungs- und Verdrängungskonflikte am Wohnungsmarkt verursachen kann.

Gentrifizierungs- und Segregationsgefahren werden größer. Dies kann bei Entwicklungsdruck teilräumlich zu einer raschen Veränderung der Sozialstruktur und, weitreichender, zu einer „Umkehrung“ sozialräumlicher Verhältnisse innerhalb der Stadt führen. Auch in Gebieten des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ nimmt im Zuge erfolgreicher Stabilisierungs- und Aufwertungsstrategien der an neue Einkommensgruppen adressierte Ersatzwohnungsbau zu. Wenn in angespannten Wohnungsmärkten preiswerte Bestände verloren gehen, kann das Konzept der nachträglichen Mischung ungewollte Nebenwirkungen haben. Daher sind eine sozialplanerische Strategie (§ 180 BauGB) und ein sozialer Ausgleich erforderlich: eine Balance aus gewollter Milieudynamik und Milieuschutz (zum Beispiel durch Erhaltungssatzungen gemäß § 172 BauGB). Und dieses sollte generationenübergreifend, das heißt über eine längere Zeitachse moderiert werden.

Städte sind mit einem Versorgungsengpass beim preiswerten Wohnraum und einer stetigen Erhöhung der Wohnkosten („Mietpreisspirale“) konfrontiert. Wohnen wird für untere Einkommensgruppen unerschwinglich und damit erneut zur sozialen Frage. So wird es schwer, dringend benötigte Berufsgruppen wie Erzieherinnen, Kranken- und Altenpfleger zu halten. Der Rückzug des Staates aus dem gemeinnützigen Wohnungsbau, unzureichende fiskalische Anreize und vermehrte Auflagen im Wohnungsbau, die angesichts der unbegrenzten Umlageregulierung eine mietkostenneutrale Modernisierung zumindest erschweren, schmälern die Einwirkungsmöglichkeiten einer politischen Rahmensetzung gegenüber einem preislich und sozial ausgewogenen Wohnungsmarkt. Und auch die Städte sehen sich in ihren Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf die programmatische Erweiterung der Wohnraumförderung beschränkt, im investiven Bereich insbesondere bei Grundstücksmangel. Daher kann die „Mietpreisbremse“ zu Überreaktionen führen und nachhaltige Investitionen in den Städten behindern; zugleich fördert die degressive Abschreibung den Wohnungsneubau außerhalb der Städte und kann durch eine in der Folge forcierte Umlandwanderung auch zur Entlastung der Kernstädte beitragen.³

Die Neuregulierung städtischer Wohnungsmärkte und die Anreize zum Wohnungsbau gehen aufgrund fehlender Zielgenauigkeit häufig an der tatsächlichen Situation vorbei. Die größeren Städte in Baden-Württemberg bemühen sich derzeit, Instrumente der sozialgerechten Bodennutzung (mit dnr Quoten für Wohnbauförderung) anzuwenden

³ Der Deutsche Städtetag (DST) fordert in seinem Positionspapier zum „Wohnraummangel in Deutschland“ auf der 207. Sitzung des Hauptausschusses die Bekämpfung der Wohnraumknappheit durch Ausweitung der staatlichen Wohnraumförderung, durch Anpassung des Wohngeldes und durch ordnungsrechtliche Maßnahmen sowie eine Stärkung der Rolle kommunaler Wohnungsunternehmen in der Gemeindeordnung (Deutscher Städtetag 2013).

Noch von der früheren Bundesregierung wurden verschärfte Regularien für den Mietwohnungsmarkt beschlossen (Reform der Mietgesetzgebung im Hinblick auf die Kappung von Mieterhöhungen gemäß § 558 Abs. 3 BGB, „Bestellerprinzip“ bei Beauftragung von Maklern). Dabei hat der Bund generell auch die Landesregierungen ermächtigt, Verordnungen zu erlassen, die sowohl dem Mieterschutz als auch dem Wohnraumhalt zugutekommen sollen. Die Wiedereinführung des Zweckentfremdungsverbots von Wohnraum hat in Baden-Württemberg gute Chancen, auch wenn diese auf die angespannten Wohnungsteilmärkte von Großstädten fokussiert und angesichts der geringen Fallzahlen eher prophylaktisch ist. Die Rechtsverordnung zum Umwandlungsverbot (inkl. Aufteilung in Wohneigentum) ist bereits im baden-württembergischen Landtag beschlossen worden (Geltungsdauer 19.11.2013 bis 18.11.2018). Die Rechtsverordnung zur Verlängerung von Kündigungssperrfristen auf bis zu 10 Jahre (gemäß § 577a Abs. 2 BGB, „Sozialklauselgesetz“ für Gebiete mit gefährdeter Wohnungsversorgung) greift tiefer in Eigentum ein und ist wohl schwerer durchsetzbar bzw. kommt auf Antrag betroffener Städte nur lokal zur Anwendung.

(Voß/Fricke/Pazerat 2013) und gemeinschaftliche Wohneigentumsformen zu fördern (Baugemeinschaften), auch zur Entlastung der von Umwandlung bedrohten Mietwohnungsbestände. In Freiburg und Stuttgart sind entsprechende Grundsatzbeschlüsse bereits – im Sinne einer Feinsteuerung – in die Programmplanung für neue Stadtquartiere eingeflossen (Stadt Freiburg 2012; Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung 2010). Die Synchronisierung von Innenentwicklung und Wohnbauförderung soll die zunehmenden Versorgungsprobleme beim preiswerten Wohnraum mindern und zur Bodenmarktregulierung beitragen. In integrierten städtebaulichen Lagen ist die Akzeptanz insbesondere für den sozialen Wohnungsbau deutlich zu erhöhen. Hier einen Qualitätsnachweis zu fordern, sollte auch Bestandteil der Landeswohnraumförderung sein.

5 Überlegungen zu einer gestaltenden Politik der Reurbanisierung

Städte haben als Zentren eine besondere Stellung in der Systematik der Raumordnung. Ein Wiedererstarken der Wohnfunktion in zentralen Lagen der Stadt ist auch für andere Zentrenfunktionen elementar. Die Zusammenhänge sind insbesondere im Leitbild der räumlichen Entwicklung zum LEP 2002 des Landes Baden-Württemberg (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002 (Pkt 1.4)) niedergelegt.

Die „Leipzig Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt“ aus dem Jahre 2007, welche die nachhaltige europäische Stadt in den Blick nimmt, verdeutlicht das Grundverständnis der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Auch wenn mit Bildung der neuen Bundesregierung Letztere keinen ministeriellen Stellenwert zu besitzen scheint, sind nach der Zielstellung der Charta die Städte weiterhin gehalten, eine umfassende strategische Ausrichtung ihrer eigenen Stadtentwicklungs- und Baulandpolitik auf eine qualifizierte und sozial ausgewogene Innenentwicklung voranzutreiben, im Hinblick auf Zentralität- und Urbanitätsgewinne programmpolitisch stärker zu steuern und zu gestalten und dieses in eine stärker koordinierende Regionalplanung mit entsprechender Zuständigkeit auch beim Lastenausgleich (Infrastrukturbereitstellung, Wohnbauförderung etc.) einzubetten (BBSR 2010).

Dem Aufgabenkatalog werden die Städte im Rahmen der nach Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Selbstverwaltungsrechte (Planungshoheit) gerecht. Sie können den sich aus Grundgesetz (GG), Raumordnungspolitik und nationaler Stadtentwicklungspolitik ergebenden Auftrag jedoch nur erfüllen, wenn sie jenseits kurzfristiger Interessen eine Langfriststrategie verfolgen und sich hierbei ‚Leitplanken‘ geben. Dazu gehören

- die Gewährleistung ökonomischer Solidität bei Stadtfinanzen und Unternehmensstruktur,
- die Gewährleistung sozialer Balance und interkultureller Prozesse,
- das Gelingen einer bürgerschaftlichen Partizipations- und politischen Konsenskultur (das heißt Interessenskonvergenz in wesentlichen Entwicklungsfragen),
- die Erhaltung der Innovationskraft durch neue programmatische Initiativen und
- eine überzeugende Profilbildung eigener Standortkompetenzen.

Innerhalb dieser Leitplanken entsteht ein Gestaltungsspielraum, der sich in jeder Stadt anders darstellt. Um ihn optimal nutzen zu können, ist auf der Grundlage eines Monitoring städtischer Dynamik, einer validen Datenbasis und ausreichender Planungsgrundlagen der Stadtentwicklung für entsprechende Maßnahmen der stadträumlichen Steuerung, der Prozess- und Programmentwicklung und der Kommunikation von Planungszie-

len zu sorgen. Im Rahmen von Governance-Modellen können die Städte zudem ihren Aushandlungsanspruch zwischen öffentlichen und privaten Interessen zurückgewinnen. Nicht zuletzt das macht urbane Kompetenz aus.

Die Städte sollen Vielfalt bewahren, sich beständig neu erfinden können und dabei ihre Stärken ausspielen. Sie können den strategischen Herausforderungen und praktischen Folgen der Reurbanisierung – häufig in Form der beschriebenen Zielkonflikte, Planungshemmnisse und Standortkosten – jedoch allesamt nur begegnen, wenn ihnen auch entsprechende gesetzliche Ermächtigungen zur Verfügung stehen und ein auf die aktuelle Situation anwendbares Finanzierungsinstrumentarium angeboten wird.

Die sich dynamisch entwickelnden Städte benötigen zudem eine dynamische Anpassung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen. Das bedeutet mehr Handlungsflexibilität und einen zielgenauen Mitteleinsatz. Planungsgebote im Hinblick auf eine geordnete und nachhaltige Entwicklung und Umweltschutzaufgaben (zum Beispiel beim Immissionsschutz) sind hierbei elementar, sie sollten jedoch kein starres Korsett darstellen, sondern differenzierter zur Anwendung kommen. Dementsprechend wird die den passenden Rahmen setzende Bundes- und Landespolitik aufgefordert,

- einen fiskalischen Ausgleich für nachteilige Bodenmarkteffekte durch Flächenverknappung zu schaffen (zum Beispiel durch Einführung des Bodenwertmodells und die Möglichkeit einer Flexibilisierung der Hebesätze) und Kommunen mit klarer Flächensparstrategie zu belohnen (verstärkte Förderung von Innenentwicklungsvorhaben),
- das Planungs-, Bauordnungs- und Immissionsschutzrecht den Erfordernissen der Innenentwicklung, einer optimierten Funktionszuordnung und qualifizierten Dichte adäquat anzupassen (durch entsprechende Erleichterungen im Rahmen von Gesetzesnovellierungen),
- den Gestaltungs- und Förderrahmen für eine stadtverträgliche Verkehrs- und Klimapolitik sowie eine familien- bzw. generationengerechte Wohnungs-, Bildungs- und Betreuungspolitik zu setzen,⁴
- Städtebau-, Wohnbau- und Investitionsförderung zu bündeln und zielgenau einzusetzen, ergänzt um ein erweitertes Sonderprogramm beim Stadtumbau, ggf. auch in Verbindung mit Veranstaltungsformen für einen innovativen Städtebau, und nicht zuletzt
- den regionalplanerischen Handlungsrahmen dort zu stärken, wo urbane Verflechtungen und damit Abhängigkeiten besonders ausgeprägt sind und interkommunale Lösungen nahelegen.

Die Reurbanisierung ist – angesichts der Wettbewerbsverschärfung zwischen den Teileräumen und der Wachstumskonflikte in den Kernstädten – ein für die Raumordnung und die Stadtentwicklung bedeutsames Phänomen und mit dem Motto „Trend in die Stadt“ nur unzureichend beschrieben. Sie legt nahe, die räumliche Ausgleichspolitik zu überprüfen (Beirat für Raumordnung 2007). Sie ist nach jahrzehntelanger Suburbanisierung für die Zentren zugleich eine historische Chance, erneut Kraft zu schöpfen. Das gilt auch

⁴ Die infolge der zunehmenden Unterfinanzierung der Verkehrswegeplanung geänderte Förderpraxis nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG), die neben einer Konzentration der Investitionsförderung aufgrund höherer gemeindlicher Kofinanzierung auch eine Bevorteilung finanzstarker Regionen bewirken kann, ist dahin gehend zu gestalten, dass auch Maßnahmen für einen stadtverträglichen Verkehr (inkl. Lärmschutz) stärker in den Fokus rücken.

für die dazugehörigen Stadtregionen, denn sie gewinnen angesichts der Flächenengpässe der zumeist ausentwickelten Kernstädte weiter an Bedeutung. Sie sollten aber mit ausreichenden Handlungskompetenzen ausgestattet werden und nicht nur regulierend, sondern auch gestaltend tätig werden können. Der Allgemeinwohlgedanke gebietet hier gemeinsame und koordinierte Anstrengungen aller Ebenen der Planungspolitik.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung; DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.) (2004): Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert. Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 57.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010): LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt, angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24. / 25. Mai 2007. Heft 4.2010
- Beirat für Raumordnung des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007): Empfehlung des Beirats für Raumordnung zur „Räumlichen Ausgleichspolitik“. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/empfehlung-raeumliche-ausgleichspolitik.pdf?__blob=publicationFile (20.01.2015).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2014): Kommunalrichtlinie. Förderprogramm für Klimaschutzprojekte auf kommunaler Ebene. Referat KI I 2, Berlin September 2014
- Bodenschatz, H.; Hofmann, A.; Polinna, C. (2013): Radialer Städtebau. Abschied von der auto-gerechten Stadtregion. Berlin.
- Brachat-Schwarz, W. (2008): Reurbanisierung – Gibt es eine „Renaissance der Städte“ in Baden-Württemberg? http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag08_11_02.pdf (22.06.2015).
- Brake, K.; Herfert, G. (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden.
- Brühl, H. (2005): Wohnen in der Innenstadt – eine Wiederentdeckung? Berlin. = Difu-Berichte 2005 (1-2), 8-11.
- Brühl, H.; Echter, C.-P.; Frölich von Bodelschwingh, F.; Jekel, G. (2006): Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? Berlin. = Difu-Beiträge zur Stadtforschung 41.
- Dangschat, J. S.; Hamedinger, A. (2007): Sozial differenzierte Räume – Erkenntnisinteresse, Problemlagen und Steuerung. In: Dangschat, J.; Hamedinger, A. (Hrsg.): Lebensstile, soziale Lagen und Siedlungsstrukturen. Hannover, 206-239. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 230.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2012): Positionspapier Anpassung an den Klimawandel. Empfehlungen und Maßnahmen der Städte. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/positionspapier_klimawandel_juni_2012.pdf (19.01.2015).
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2013): Positionspapier des Deutschen Städtetages zur Bekämpfung von Wohnraumangel und steigenden Mieten in den Städten. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/positionspapier_wohnraumangel_2013.pdf (20.01.2015).
- Dransfeld, E., Institut für Bodenmanagement (IBoMa), Dortmund: „Wege der Baulandbereitstellung durch städtebauliche Umlegung und Flächenmanagement“. Vortrag auf Tagung des Institut für Städtebau Berlin, 22.-24. Mai 2013.
- Geppert, K.; Gornig, M. (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der großen Städte wächst. In: DIW-Wochenbericht 77 (19), 2-10.

- Gunderlach, R. (2012): Familien in der Landeshauptstadt Stuttgart. Die Zahl der Familien mit minderjährigen Kindern in Stuttgart hat leicht zugenommen. Stuttgart. = Statistik und Informationsmanagement, Monatshefte 71 (11), 366-392.
- Harlander, T. (Hrsg.) (2007): Stadtwohnen. Geschichte, Städtebau, Perspektiven. Ludwigsburg/München.
- Harlander, T.; Kuhn, G. (Hrsg.) (2003): „Der Wunsch nach den eigenen vier Wänden“ – Tendenzen der Wohneigentumsbildung in Baden-Württemberg.
http://www.uni-stuttgart.de/iwe/personen/kuhn/text/Der_Wunsch.pdf (19.01.2015).
- Häußermann, H.; Siebel, W. (1987): Neue Urbanität. Frankfurt am Main.
- Haußmann, M. (2008a): Stuttgart als bevorzugter Lebensraum der „Kreativen Klasse“. Stuttgart. = Statistik und Informationsmanagement, Monatshefte 67 (2), 35-36.
- Haußmann, M. (2008b): Die Stuttgarter Einwohner mit Migrationshintergrund im demografischen Wandel. Stuttgart. = Statistik und Informationsmanagement, Monatshefte 67 (10), 289-292.
- Jung, A. (2012): Stadtluft macht arm. In: Der Spiegel 2012 (47). Hamburg, 84-87.
- Kleinhubbert, G. (2013): Lage, Lage, Lage. In: Der Spiegel 2013 (26). Hamburg, 46-47.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung o. J., Verkehrsabteilung: Laufende Auswertung von Verkehrszählungen (am Markungs- und Kesselrand seit 1968). Stuttgart.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (2010): Grundsatzbeschluss zum Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM). GRDRs 894/2010. Stuttgart.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (2012a): Sachstandbericht 2012. Gemeinderatsdrucksache (GRDRs) 431/2012, Sitzungsdokumente. Stuttgart.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (2012b): Grundsatzbeschluss „Bürger bauen mit – Baugemeinschaften in Stuttgart“. GRDRs 383/2012. Stuttgart.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (2012c): Stadtentwicklungspauschale. GRDRs 554/2012. Stuttgart.
- Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (2013): Städtebauliche Lärmfibel. Hinweise für die Bauleitplanung. Stuttgart.
- Pahl-Weber, E. (2012): Innen statt außen. In: Immobilienwirtschaft 2012 (05), 17.
- Philippen, L. (2012): Auto als Statussymbol hat ausgedient.
<http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.wertewandel-auto-als-statussymbol-hat-ausgedient.e8168315-48bc-4f2f-a6d7-a3a1f1e8d33f.html> (21.01.2015).
- Prigge, W. (1987): Die Materialität des Städtischen. VS-Verlag für Sozialwissenschaften. Heidelberg.
- Schmidt, H. (2010): Reurbanisierung in der Region Stuttgart. Stuttgart. = Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 2010 (5), 29-31.
- Schmitz-Veltin, A. (2011): Die Einwohnerentwicklung Stuttgarts im Jahr 2010: Zweitwohnungssteuer und Geburtenüberschuss. Stuttgart. = Statistik und Informationsmanagement, Monatshefte 70 (2), 49-52.
- Schwarz, T. (2013a): Immer weniger junge Menschen in Stuttgart fahren mit dem Auto zur Arbeit oder Ausbildung. Stuttgart. = Statistik und Informationsmanagement Monatshefte 72 (7), 187.
- Schwarz, T. (2013b): Verkehr und Mobilität in Stuttgart. Ergebnisse der Bürgerumfrage 2013. Stuttgart. = Statistik und Informationsmanagement Monatshefte 72 (9), 232-237.
- Selle, K. (Hrsg.) (2000): Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung: Programme, Positionen und Projekte zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung. Ein Lesebuch für Studierende und andere Interessierte. Dortmund. = Werkbericht der Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung 41.
- Stadt Freiburg (2012): Baulandpolitische Grundsätze. Stadtplanungsamt Freiburg, Juli 2012.
- Stadt Konstanz (Hrsg.) (2006): Dichtemodell. Leitprojekt 1 – Zukunft Konstanz 2020.
http://www.konstanz.de/5BA0F3F2-A262-4450-A853-20867BBF02C8/FinalDownload/DownloadId-286F0984C8FEE0AAA16D65191FC4CBC3/5BA0F3F2-A262-4450-A853-20867BBF02C8/ris/www/getfile.php?at_id=2118 (21.01.2015).

- Stadt Mannheim (2012): Zukunft.Raum.Stadt. Weissbuch Offene Räume – Starke Urbanität, Konversion und Bürgerbeteiligung in Mannheim. Mannheim.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg / Online-Service (2013): Studierende an den Universitäten in Baden-Württemberg seit dem WS 1979/1980.
- Stein, U. (2010): Entwicklung der Zahl der hochqualifizierten Beschäftigten in deutschen Großstädten 2000 und 2009. Stuttgart. = Statistik und Informationsmanagement, Monatshefte 69 (7), 194-195.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (2013): Schwerpunktthema „Diversität und gesellschaftlicher Zusammenhalt in der Stadt“. Berlin. = Forum Wohnen und Stadtentwicklung, 5/2013.
- Voß, W.; Fricke, A.; Pazerat, A. (2013): Bodenordnung zur Innenentwicklung. In: Kummer, K.; Frankenberger, J.; Kötter, T. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Berlin, 473-522.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg und Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz (2007): Städtebauliche Lärmfibel. Stuttgart.

Rechtstexte

- BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748).
- BGB – Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 02. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909, 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. April 2015 (BGBl. I S. 610).
- BauNVO – Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548).
- Bundesanzeiger Verlag (Hrsg.): BauGB – Novelle 2012 (BGBl. 2013, Teil I Nr. 29, S. 1548)
- BImSchG – Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1740).
- GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichte bereinigte Fassung, zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).
- LBO – Landesbauordnung für Baden-Württemberg, in der Fassung vom 5. März 2010 (GBl. S. 358, ber. S. 416), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. November 2014 (GBl. S. 501).

An diesem Beitrag haben die Stadt Freiburg i. Br., vertreten durch Roland Jerusalem und Babette Köhler, sowie die Stadt Mannheim, vertreten durch Susanne Metz, mitgewirkt.

Autor

Axel Fricke (*1964), Studium Dipl.-Ing. Raumplanung an der TU Dortmund. Seit 1992 berufstätig in Stuttgart, überwiegend tätig als Inhaber des Büros PLANzeit netzwerk in Baden-Württemberg, 2001-2005 zusätzlich tätig als Mitarbeiter am Städtebau-Institut der Fakultät Architektur und Stadtplanung, Universität Stuttgart in Forschung und Lehre; seit 2005 tätig als Mitarbeiter beim Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung der Landeshauptstadt Stuttgart, seit 2008 Sachgebietsleiter Stadtentwicklungsplanung; seit 2013 Stabstelle Strategie Wohnen und Mitglied des Lenkungskreises beim Oberbürgermeister. Mitglied der LAG Baden-Württemberg der ARL.