

Memorandum „Urbane Resilienz“

Wege zur robusten, adaptiven
und zukunftsfähigen Stadt



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



NATIONALE
STADTENTWICKLUNGS
POLITIK

Memorandum *„Urbane* *Resilienz“*

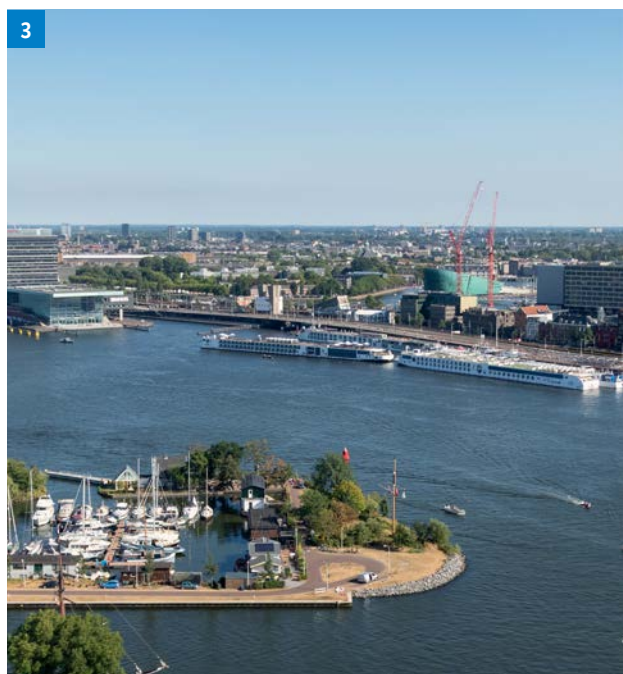
Wege zur robusten, adaptiven
und zukunftsfähigen Stadt

Inhalt

Vorwort
Staatssekretärin Anne Katrin Bohle 7



1 Essentials	8
Memorandum „Urbane Resilienz“: Anlass und Prozess <i>Dr. Oliver Weigel</i>	10
Urbane Resilienz – Eine Herausforderung für die Stadtentwicklung <i>Prof. Dr. Detlef Kurth</i>	12
Urbane Resilienz – Perspektive des Risiko- und Krisenmanagements <i>Nina Köksalan</i>	16
Space Matters: Nach der Pandemie ist vor der nächsten Krise – auch im Städtebau <i>Prof. Stefan Rettich</i>	18



2 Next Practice Urbane Resilienz	24
Urbane Resilienz vor Ort.....	26
Rahmenstrategie „Smart City Wien“ (Österreich).....	28
Rotterdam Resilience Strategy (Niederlande).....	32
Our City Our Block (Stadt Johannesburg, Südafrika)	36
Programma Pró-Água (Anápolis, Brasilien)	40
Das „Resilient Cities Network“	
<i>Interview mit Stewart Sarkozy-Banoczy</i>	44



3 Impulse	48
Projektauftrag „Post-Corona-Stadt“	
<i>Heiko Glockmann, Martin Schulze</i>	50
Quartier und soziale Resilienz	
<i>Dr. Olaf Schnur</i>	54
Steuerung und Koordination	
<i>Astrid Messer</i>	56
Digitale Transformation	
<i>Andreas Kaufmann</i>	60
Integrierte Stadtentwicklungskonzepte	
<i>Stefan Heinig</i>	62
Gesunde Stadt = resiliente Stadt?!	
<i>Andreas Kaufmann</i>	64



4 Umsetzung	66
Wie wird die Stadt resilient?	
<i>Interview des Podcast stadt:radar #5</i>	68
Urbane Resilienz: Die internationale Perspektive	
<i>Interview mit Leon Esteban und Dr. Oliver Weigel</i>	72
Urbane Resilienz: Kommunale Praxis und Städtebau- förderung - <i>Diskussionsrunde beim 14. Bundeskongress</i> ...	76

5 Memorandum	80
Memorandum „Urbane Resilienz“ - Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt	82
Bildnachweis	98
Impressum	99



Vorwort

Seit dem Frühjahr 2020 hat die COVID-19-Pandemie das Leben in unseren Städten und Gemeinden massiv beeinflusst. Wir konnten erleben, wie Straßen, Innenstädte und auch Busse und Straßenbahnen plötzlich menschenleer wurden. Wir durften auch spontane Alltagssolidarität oder überraschende Neuentdeckungen zu Fuß in unseren Vierteln erleben. Zudem veränderte sich für viele schlagartig der berufliche Alltag, die private Kommunikation sowie die sozialen Kontakte.

Die Menschen in der europäischen Stadt waren schon häufig Krisen und Katastrophen ausgesetzt. Sie konnten sich und ihre Städte immer wieder erfolgreich anpassen und zugleich mit neuen Ideen weiterentwickeln. Sie brachten gemeinsam soziale, technologische, kulturelle und ökonomische Innovationen hervor, die die dauerhafte urbane Lebensweise erst möglich machten. Nun stehen wir gemeinsam vor der großen Aufgabe, die Pandemie und ihre Folgen zu bewältigen, um das Wohlergehen und die Lebensqualität der Bürger:innen zu sichern und gleichzeitig Verantwortung für Nachhaltigkeit und den globalen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu übernehmen. Um schnellstmöglich reagieren zu können, haben wir uns auf der Bundesebene gefragt: Wie können wir die Städte und Gemeinden in der Stadtentwicklung schnell unterstützen und dazu beitragen, dass sie zukunftsfähig und resilient gestaltet werden?

Wir haben daher bereits im Frühjahr 2020 Expert:innen eingeladen, sich im Kreis der Gemeinschaftsinitiative Nationale Stadtentwicklungspolitik intensiv mit dem Thema zu beschäftigen und für uns alle Handlungsempfehlungen zu entwickeln. In der Folge habe ich neben dem Start des Projektauftrages „Post-Corona-Stadt: Ideen und Konzepte für eine resiliente Stadtentwicklung“ im Herbst 2020 einen Beirat

aus Expert:innen einberufen, um Wege aufzuzeigen, wie Städte und Gemeinden bei der Stärkung und Entwicklung ihrer urbanen Resilienz unterstützt werden können.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik und ihre bewährten Strukturen waren für uns die geeignete Plattform, um diesen Arbeitsprozess zu begleiten. In einem intensiven und interdisziplinären Prozess wurde daraufhin das Memorandum „Urbane Resilienz – Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt“ erarbeitet, das auf dem 14. Bundeskongress der Nationalen Stadtentwicklungspolitik im Mai 2021 verabschiedet wurde.

Im Memorandum wurden Handlungsempfehlungen formuliert, die unter anderem dazu anregen sollen, auf der Grundlage der städtischen Leitbilder der Neuen Leipzig-Charta die kommunale Handlungsfähigkeit strategisch zu stärken, die regionale Zusammenarbeit zu verbessern, die Potenziale der Quartiere zu nutzen, flexible Governance-Strukturen zu ermöglichen und zivilgesellschaftliches Engagement zu fördern. In den nächsten Monaten und Jahren gilt es nun, diese Handlungsempfehlungen in den Städten und Gemeinden vor Ort umzusetzen und gemeinsame Strategien zu entwickeln. Urbane Resilienz sollte dabei immer als Querschnittsaufgabe innerhalb der integrierten Stadtentwicklung gesehen werden. Dazu sollte insbesondere das Risiko- und Krisenmanagement in die konkrete Arbeit an den Stadtentwicklungskonzepten einfließen.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik lebt von der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Partner, die wir zusammenbringen, um übergreifende Strategien für unsere Städte und Gemeinden zu entwickeln. Die Beiträge in dieser Publikation liefern hierzu wichtige Anstöße und sollen aufzeigen, wo in unseren Städten und Gemeinden und auch im internationalen Kontext bereits innovative Praxis gelebt wird oder wo es Anregungen gibt, wie man Dinge besser machen kann. Zudem trägt diese Veröffentlichung dazu bei, den Dialog zwischen allen Beteiligten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik weiter zu intensivieren. In diesem Sinne wünsche ich eine erkenntnisreiche Lektüre mit vielen Denkanstößen und Anregungen für die Entwicklung und Stärkung der urbanen Resilienz!

Staatssekretärin Anne Katrin Bohle

Essentials



Memorandum „Urbane Resilienz“

Anlass und Prozess

Dr. Oliver Weigel – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

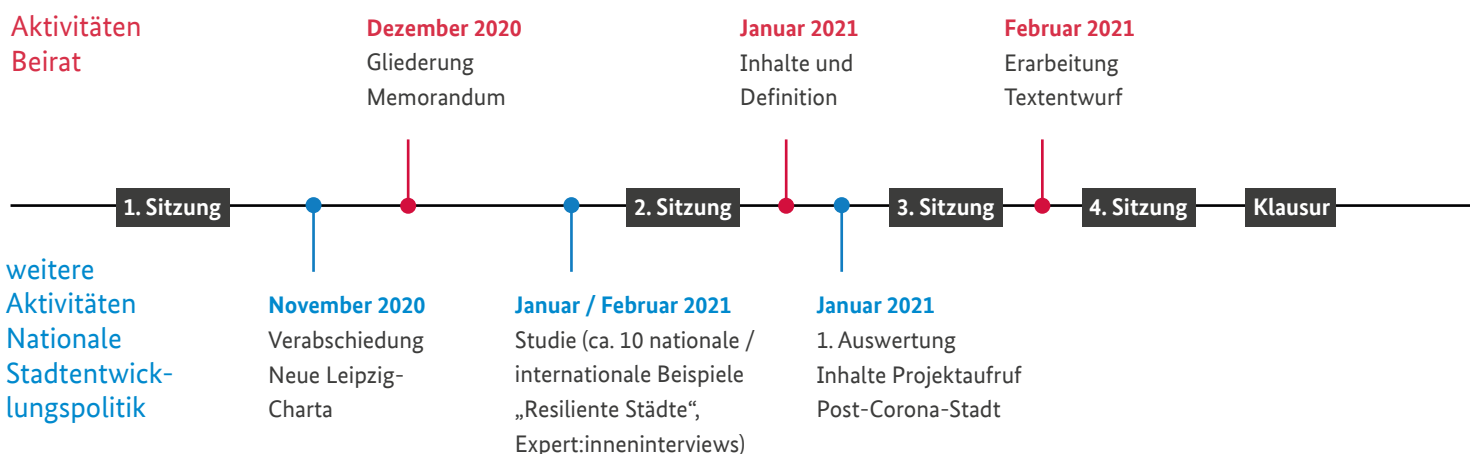
Im Frühjahr 2020 hat sich unser aller Leben geändert. Die Pandemie und ihre Folgen und Herausforderungen merken wir weiterhin im persönlichen und räumlichen Umfeld, aber auch in unserem beruflichen Kontext der Stadtentwicklung. Die Auswirkungen des Lockdowns – Kontaktbeschränkungen, Schließungen von Gastronomie und Handel oder der hohe Anteil an Personen im Homeoffice – werden insbesondere auf der lokalen Ebene deutlich. Im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat haben wir uns sehr früh den drängenden Fragen für die Stadtentwicklung in den Städten und Gemeinden gestellt: Was bedeuten die Pandemieerfahrungen sowohl kurz- als auch mittel- und langfristig für unsere Städte und Gemeinden? Welche Aufgaben und Herausforderungen ergeben sich daraus? Wie wirkt sich das veränderte Verhalten auf die verschiedenen Bereiche aus, zum Beispiel den öffentlichen Raum und unsere Innenstädte oder die Mobilität? Welche Handlungsbedarfe und -strategien sind notwendig, um unsere Städte zukunftsfähig zu gestalten?

Mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, die 2007 von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden auf den Weg gebracht wurde, verfügen wir über eine bewährte Plattform, um kurzfristig Austausch zu ermöglichen und Impulse in den Diskurs zu bringen. Es war uns daher möglich, bereits im Juni 2020 einen **Roundtable „Stadtentwicklung und Corona“** mit Expert:innen unterschiedlicher Disziplinen durchzuführen, um uns über die Zusammenhänge von Stadtentwicklung und Corona auszutauschen. Dabei ging es insbesondere um die Frage, wie resiliente Städte aussehen und gestaltet werden müssen und welche Anforderungen sie haben. Im

Ergebnis des Roundtables gaben uns die Teilnehmenden die Empfehlung, ein Memorandum zu diesem Thema zu erarbeiten. Bei der Erarbeitung sollte der Fokus jedoch nicht nur auf die Pandemie und ihre Folgen gerichtet werden, sondern auch die Anforderungen durch weitere Risiken und Herausforderungen, wie beispielsweise den Klimawandel, aufgegriffen werden.

Mit der Berufung eines **Expert:innenbeirats** durch Staatssekretärin Anne Katrin Bohle im Herbst 2020 zur Erarbeitung eines Memorandums sind wir der Empfehlung des Roundtables gefolgt, ein aussagekräftiges, praxisorientiertes und richtungsweisendes Dokument zur urbanen Resilienz zu erarbeiten. Während des sechsmonatigen Prozesses (→ **Abb. 1**) wurde in mehreren Treffen des Beirats über die allgemeine Definition von Resilienz im städtischen Kontext, die Inhalte und Handlungsfelder des Memorandums sowie Handlungsempfehlungen für eine resiliente Stadtentwicklung diskutiert. Die Prinzipien der am 30. November 2020 verabschiedeten **„Neuen Leipzig-Charta – Die transformative Kraft für das Gemeinwohl“**, Stadtentwicklung zu einer Sache aller zu machen und Gemeinwohl sowie die transformative Kraft und Anpassungsfähigkeit der Städte zu stärken, sind dabei in den Erarbeitungsprozess eingeflossen. Auch die Ansätze der Pilotprojekte des Projektauftrages **„Post-Corona-Stadt“**, die im Dezember 2020 ausgewählt wurden, wurden berücksichtigt.

Stadtentwicklung funktioniert nur, wenn wir alle gemeinsam handeln. Das Prinzip der Nationalen Stadtentwick-



lungspolitik „macht Stadt gemeinsam!“ haben wir daher auch im Memorandumsprozess berücksichtigt.

Nach der Erarbeitung des Entwurfs durch den Beirat erfolgte im Frühjahr 2021 ein **mehrstufiger Beteiligungsprozess**: In einer zweitägigen Klausur im März 2021 wurde der Entwurf mit rund 50 nationalen und internationalen Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen durchgearbeitet. Dabei wurden insbesondere die Themen Soziale Resilienz, Ökonomie, Innenstädte, Mobilität und Internationalisierung beleuchtet und deren Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit der Städte hervorgehoben. Im Anschluss haben die Mitglieder des Kuratoriums der Nationalen Stadtentwicklungspolitik als oberstes Gremium der Initiative Hinweise gegeben und die Empfehlungen bestätigt. Durch diesen Prozess war es uns möglich, beim 14. Bundeskongress der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ein gemeinschaftlich getragenes Dokument zu urbaner Resilienz zu verabschieden.

Der Prozess wurde von der Programmbegleitung Nationale Stadtentwicklungspolitik koordiniert und intensiv mit den weiteren Aktivitäten der Initiative abgestimmt: Eine Recherche zu nationalen und internationalen Beispielen urbaner Resilienz und Expert:inneninterviews gaben einen Überblick über die aktuellen Diskussionen. Die Projekte des Aufrufes „Post-Corona-Stadt“, die Anfang 2021 mit der Umsetzung begonnen haben, zeigen, welche Ansätze urbaner Resilienz im Kontext mit der Pandemie zurzeit erprobt werden. Die bestehenden Formate und Netzwerke der Nationalen Stadtentwicklungspolitik haben es uns ermöglicht, das Memorandum

zu erarbeiten. Nun geht es darum, das Memorandum mit Leben zu füllen und die Prinzipien und Empfehlungen mit den Instrumenten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, wie der Webinarreihe *stadt:impuls*, zu verbreiten. Auch den internationalen Austausch werden wir intensivieren. ■



Dem interdisziplinären, unabhängigen Beirat gehörten folgende Expert:innen an:

- Prof. Dr. Detlef Kurth (Vorsitz), TU Kaiserslautern
- Stefan Heinig, Stadtentwicklung / Planung / Beratung
- Magdalena Jackstadt, Gesellschaft für außerordentliche Zusammenarbeit
- Nina Köksalan, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
- Astrid Messer, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen
- Prof. Stefan Rettich, Universität Kassel
- Dr. Olaf Schnur, vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
- Dr. Oliver Weigel, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

April 2021
Finalisierung
Ergebnisse Klausur

Mai 2021
Übergabe
Dokument

↓ Abb. 1 Prozess zur Erarbeitung des Memorandums

April 2021
Sitzung
Kuratorium

Mai 2021
Beschluss und
Session im
Rahmen des 14.
Bundeskongresses

Mai 2021
Interview
stadt:radar

September 2021
Kommunikation,
Öffentlichkeitsarbeit
(Webinar *stadt:impuls*
spezial)

Herbst 2021
Ergebnis-
publikation

Urbane Resilienz

Eine Herausforderung für die Stadtentwicklungspolitik

Prof. Dr. Detlef Kurth – TU Kaiserslautern

Städtebauliche Leitbilder und Gesundheit

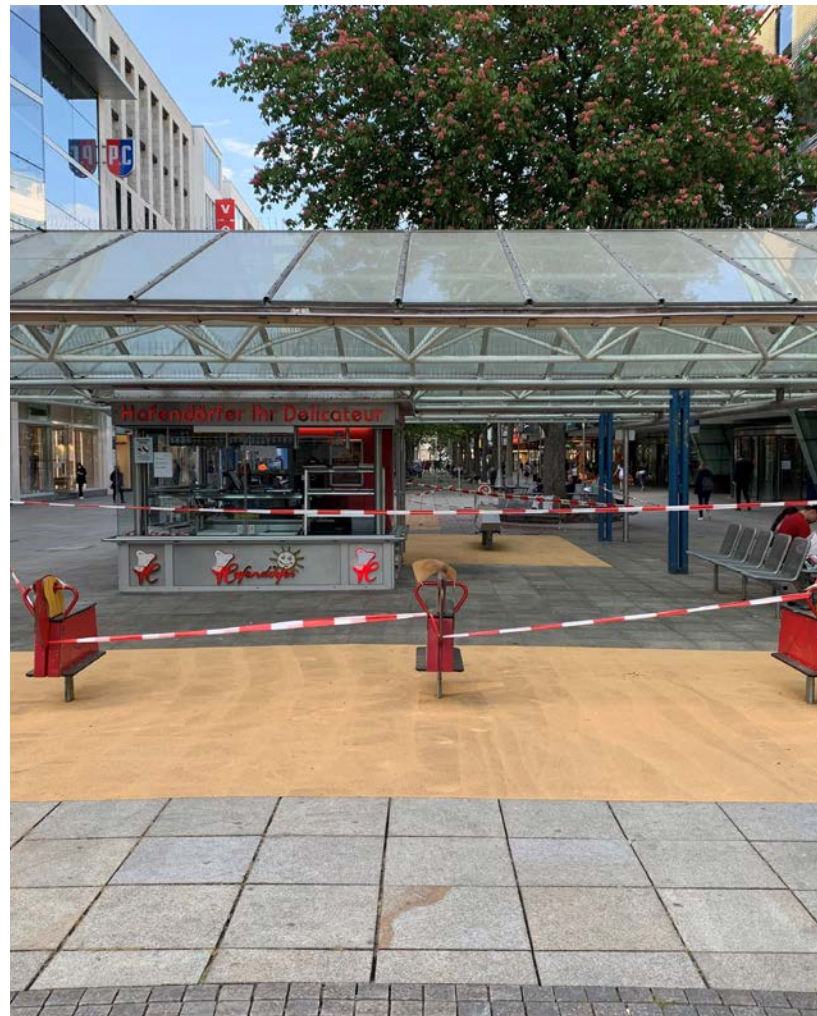
„Liebe in Zeiten der Cholera“ – Literatur und Kunst sind voll mit Beispielen von Pandemien, wir hatten sie nur nicht mehr auf die Gegenwart bezogen. „Licht, Luft und Sonne“ – dieses Motto aus den 1920er Jahren erschien wie eine Botschaft aus einer längst vergangenen Zeit, mit hinterfragten städtebaulichen Folgen. „Hygiene“ als Begründung für Stadterneuerungsmaßnahmen findet sich in keiner Bestandsaufnahme mehr – obwohl sie weiterhin als städtebaulicher Missstand im Baugesetzbuch genannt wird (§ 136 BauGB). Naturkatastrophen schienen nur noch ein Thema in fernen Regionen zu sein, aber nicht vor der Haustür.

Die Corona-Pandemie ab 2020 hat uns deutlich gemacht, dass diese Themen trotz allem technischen und medizinischen Fortschritt für die Stadtentwicklung weiterhin relevant sind. Angesichts des Klimawandels werden wir künftig noch stärker von Extremwetterereignissen und Klimaschwankungen betroffen sein, mit gravierenden Folgen für unsere Städte. Die Stadtplanung muss hierauf mit Resilienz-Strategien reagieren, und zugleich ggf. ihre Leitbilder und Instrumente hinterfragen.

Die häufig kritisierte Charta von Athen von 1933 ist also aus ihrer Zeit heraus zu verstehen, sie enthält Aussagen zur Stadthygiene und gesunden Stadt – auch als Antwort auf Spanische Grippe, Cholera und andere Pandemien. Die heute so beliebte Mietshausstadt des 19. Jahrhunderts war eben kein romantischer Wohnort, sondern ein überbelegter Hort von Krankheitserregern mit infrastrukturellen Defiziten. Der Leitbildwechsel zur aufgelockerten Stadt und veränderte Bauvorschriften sind nur vor diesem Hintergrund zu verstehen. Die städtebaulichen Ziele bestanden darin, die Gebäudeabstände zu vergrößern, die Infrastruktur zu verbessern und mehr Freiräume anzubieten. Seit den 1980er Jahren wird dagegen ein Leitbild der kompakten sowie sozial und funktional gemischten Stadt verfolgt, manifestiert in der Leipzig-Charta von 2007 zur nachhaltigen Stadtentwicklung, 2020 ergänzt um die Neue Leipzig-Charta zur gemeinwohlorientierten Stadt. Eine wichtige Frage ist, ob unser heutiges Leitbild den künftigen Herausforderungen noch gewachsen ist.

Resilienz im Kontext der Stadtentwicklungspolitik

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik, mit der die Ziele der Leipzig-Charta in Deutschland umgesetzt werden, begann bereits im Frühjahr 2020 mit Expertenworkshops zu den Folgen der Pandemie für die Stadtentwicklung. Im Herbst 2020 wurde der Expert:innenbeirat gegründet, dessen Empfehlungen im Memorandum „Urbane Resilienz“ im Mai 2021 veröffentlicht wurden. Mit dem Memorandum wurde der Begriff der urbanen Resilienz in die Stadtentwicklungspolitik eingeführt. Im engeren Wortsinn bedeutet er „Zurückfedern“ in den Ursprungszustand – dies kann jedoch nicht das einzige Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung sein, die aus Krisen lernt. Vielmehr wurde der engere Resilienzbezug im Memorandum erweitert um das präventive Vorbereiten und Anpassen für künftige Krisen sowie um die Transformation und Gestaltung für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung – entsprechend der UN-Habitat-Definition.



Bei Naturkatastrophen schaltet die Politik zunächst in den Krisenmodus zur Gefahrenabwehr. Häufig werden dann pragmatische Lösungswege und beschleunigte Planungsverfahren gefordert, das ist anfangs nachvollziehbar. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass es ja gerade fehlende Prävention und Planung waren, die größere Schäden verursachten und den Wiederaufbau erschwerten. Die Antwort aus Krisen wie Pandemien oder Klimaereignissen muss darin bestehen, Stadtentwicklungskonzepte und Planungsinstrumente um Resilienz Aspekte zu erweitern und flächendeckend strategisch einzusetzen.

Die Pandemie hat „neue“ Herausforderungen aufgezeigt, z. B. in der Gefahrenabwehr, im Gesundheitswesen oder in der Digitalisierung. In vielen Bereichen wirkt sie aber eher wie ein Brennglas, z. B. beim stationären Einzelhandel, beim Mobilitätswandel oder der sozialen Ungleichheit. Die Stadtentwicklungspolitik muss auf die „neuen“ Themen reagieren. Insbesondere in der Digitalisierung ergeben sich viele Chancen und Risiken, das „Homeoffice“ wird unsere Stadtstrukturen stark verändern. Zugleich muss aber auch darauf geachtet werden, angesichts der Pandemie grundlegende Herausforderungen nicht zu vernachlässigen, z. B. beim Klimawandel, aber auch beim Mobilitätswandel, beim demografischen Wandel und in der Gemeinwohlorientierung.

Bedeutungsgewinn präventiver Ansätze

Im Memorandum „Urbane Resilienz“ wird gefordert, die integrierte, vorausschauende Stadtentwicklungspolitik auf allen räumlichen Ebenen zu verstetigen. Dazu gehören umfassende Analysen des Bestands, insbesondere in Hinblick auf kritische Infrastruktur, Risikofaktoren und Vulnerabilitäten, aber auch ein kontinuierliches Monitoring der sozialen und klimatischen Situation. Es ist die Überlagerung von Gefahren und sozialen sowie demografischen Risiken, aus der sich räumliche Brennpunkte ergeben. Dort sind dann präventive Maßnahmen erforderlich, die die Folgen des Gefahrenereignisses abschwächen oder sogar vermeiden. Bei Klimaanpassungskonzepten ist diese Methode bereits gut bekannt, und daraus werden Maßnahmen der grünen, blau-

en, grauen und weißen Stadt abgeleitet. Da künftige Schadensereignisse meist nicht räumlich und zeitlich genau vorhergesehen werden können, werden redundante sowie flexible Siedlungsstrukturen und Infrastrukturen immer wichtiger. Auch nimmt die Bedeutung von wohnungsnahen Freiräumen zu, als Orte der Entspannung und Gesundheit im Krisenfall, aber auch für die Verbesserung des Mikroklimas. Bei zunehmendem Homeoffice steigt außerdem die Nachfrage nach Nahversorgung und Infrastruktur im Wohnquartier. Insgesamt erhält der öffentliche Raum einen Bedeutungszuwachs für multiple Nutzungsansprüche, er darf nicht mehr einseitig vom Autoverkehr beansprucht werden. Ohnehin sind im Mobilitätsbereich starke Veränderungen zu erwarten: Die Elektromobilität macht die Autos leiser und abgasfrei, das autonome Fahren könnte zu einer Zivilisierung des städtischen Autoverkehrs und somit des städtischen Raums führen.

”

Die kompakte Stadt dient durchaus dem Klimaschutz und auch der Klimaanpassung, da sie effizient, robust und konzentriert ist.



Folgerungen für die Planungsinstrumente

Aspekte wie Resilienz, Risikovorsorge und Gesundheit müssen also künftig noch viel stärker mit den Planungsinstrumenten verknüpft werden. Neben den Stadtentwicklungskonzepten sind sie auch in der Bauleitplanung zu verankern, wo sie verbindlich werden. Ein wichtiger und häufig unterschätzter Bereich sind das Sanierungsrecht und die Städtebauförderung. Hier sind bereits heute Aspekte wie Klimaanpassung, Gesundheit und Hygiene explizit genannt. Diese sollten natürlich nicht wie in den 1970er Jahren zur Flächensanierung führen. Aber sie bieten das Instrumentarium – basierend auf umfangreichen Untersuchungen und begleitet von Sanierungsrecht und Fördermitteln – gezielte Maßnahmen in benachteiligten Quartieren umzusetzen. Dazu können dann auch ein punktueller Abriss oder eine erzwungene Begrünungsmaßnahme gehören. Der Expert:innenrat empfiehlt hierbei kein neues Städtebauförderprogramm, sondern eine Erweiterung aller Förderprogramme und Steuerungsinstrumente um Resilienz Aspekte.

Aber die Kommunen müssen auch in die Lage versetzt werden, ihre Grundaufgaben finanziell und personell erledigen zu können, und darüber hinaus „Dehnungsfugen“ und Reserven für Krisenereignisse haben. Wenn Kommunen z. B. im Ruhrgebiet oder Rheinland-Pfalz über Jahrzehnte unter Haushaltsaufsicht stehen und noch nicht einmal Löcher im Gehweg repariert bekommen, dann werden sie kaum in der Lage sein, umfangreiche Krisenvorsorge zu betreiben. Eine ausreichende kommunale Ausstattung ist jedoch Voraussetzung, um überhaupt auf Krisen reagieren zu können. Im Memorandum werden ein Kompetenzzentrum zur Leipzig-Charta und eine „Task Force“ vorgeschlagen, um betroffene Regionen im Krisenfall zu unterstützen.

Die Hochwasserkatastrophen haben wenig später gezeigt, wie wichtig solche „Backup-Einheiten“ wären – im Grunde braucht es ein „THW der Stadtentwicklung“ mit Reservieräumen und Planungskapazitäten.

Punktuelle Leitbildanpassung

Die Pandemie trifft alle Siedlungsstrukturen gleichermaßen, unabhängig von ihrer Dichte – und es gibt extrem dichte asiatische Städte wie Hongkong, die kaum von der Pandemie betroffen sind. Auch Extremwetterereignisse können aufgrund des Klimawandels alle Regionen treffen. Dennoch ist zu befürchten, dass es allein schon aus psychologischen Gründen einige Stadtbewohner:innen in den ländlichen Raum und in das Auto zieht. Dies hätte angesichts der angespannten Wohnungsmärkte in den Großstädten sogar eine entlastende Funktion. Aber auch das Homeoffice und die Überhitzung der Städte werden dazu führen, dass zu dichte Stadtstrukturen teilweise in Frage gestellt werden. Studien zur Klimagerechtigkeit von Stadtstrukturen zeigen jedoch, dass die kompakte Stadt durchaus dem Klimaschutz und auch der Klimaanpassung dient, da sie effizient, robust und konzentriert ist. Wichtig ist es von daher, das Leitbild der kompakten Stadt angesichts der neuen Herausforderungen behutsam weiterzuentwickeln, aber nicht grundsätzlich in Frage zu stellen – mit wohnungsnahem Grün und einem qualifizierten öffentlichen Raum, also durchaus wieder etwas mehr Licht, Luft und Sonne.

Internationale Dimension

Die Diskussion um das Memorandum „Urbane Resilienz“ hat deutlich gemacht, dass dringend ein stärkerer internationaler Fachaustausch erforderlich ist. Andere Städte vor allem in Asien, aber auch in den USA oder Niederlande haben bereits seit längerem Resilienzkonzepte, die in die Stadtentwicklungspolitik integriert sind. So gibt es für Rotterdam eine hervorragende Resilienzstrategie, die alle Aspekte vom Klimawandel über Küstenschutz bis zu den sozialen Folgen beinhaltet (vgl. Beitrag „Rotterdam“ in dieser Broschüre, → S. 32 ff). Deutschland war bislang seltener von Naturkatastrophen betroffen, von daher wurden Risikostudien nicht so dringend bewertet wie in anderen Teilen der Welt. Die Pandemie hat aber gezeigt, dass es alle Länder gleichermaßen treffen kann, und auch der Klimawandel führt zu globalen Auswirkungen. Im Kontext der Leipzig-Charta und der Nationalen Stadtentwicklungspolitik sollten von daher entsprechende internationale Austauschformate zwischen den Städten etabliert werden, verbunden mit einem „Haus der Leipzig-Charta“ als zentraler Plattform.

Planung als Zukunftsvorsorge

Gerade in Krisenzeiten ist es wichtig, Eutopien zu entwickeln, positive Zukunftsbilder, bei denen wir aus den jetzigen Erfahrungen lernen. Nur wenn es eine Idee einer besseren Stadt der Zukunft gibt, kann mit Stadtentwicklungskonzepten daraufhin gearbeitet werden. Zugleich gibt es klare Ziele des Klimaschutzes im Klimaschutzgesetz, die von einem Endpunkt zurückzurechnen sind. Im Sinne der nachhaltigen Stadtentwicklung sind insbesondere die Interessen der künftigen Generationen zu berücksichtigen. Nachhaltigkeit bedeutet auch, die künftigen Herausforderungen sozial ausgewogen und ökonomisch verträglich zu gestalten. Im Sinne von partizipativen Stadtentwicklungskonzepten braucht es somit Zukunftsbilder, die gemeinsam erarbeitet wurden und auch reversibel und flexibel sind. Angesichts der Resilienz-Anforderungen wird also eine integrierte und präventive Stadtentwicklung an Bedeutung gewinnen, anstelle eines projektbezogenen Weiter-so. ■



Prof. Dr. Detlef Kurth, TU Kaiserslautern

Prof. Dr. Detlef Kurth, Stadtplaner Architektenkammer BW, Mitglied in SRL und DASL. 1992 Diplom für Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin. 1992–1997 war er Mitarbeiter bei Planergemeinschaft Dubach, Kohlbrenner Berlin. 1997–2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund bei Prof. Peter Zlonicky und Prof. Christa Reicher. 2003 Promotion über Strategien der Stadterneuerung für Berlin abgeschlossen. Von 2003–2017 Professor für Städtebau und Stadtplanung an der Fakultät Architektur und Gestaltung der Hochschule für Technik Stuttgart. Seit 2017 Professur am Lehrstuhl Stadtplanung an der TU Kaiserslautern im Fachbereich Raum- und Umweltplanung. Forschungsschwerpunkte sind nachhaltige Stadtentwicklung, klimagerechte Stadterneuerung, Klimaanpassung, urbane Resilienz, nachhaltige Mobilität.

Urbane Resilienz

Perspektive des Risiko- und Krisenmanagements

Nina Köksalan – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Das Konzept von Resilienz hat neue Impulse in nahezu allen Fachbereichen gesetzt und ist längst kein Modewort mehr. Die vielfältige Anwendung des Konzepts ist auch auf die breite Definition von Resilienz zurückzuführen. Die Stadtentwicklung bezieht sich dabei auf den Begriff der urbanen Resilienz. Auch mit dieser (urbanen) Spezifizierung gibt es viele nationale und internationale Lesarten, was urbane Resilienz für die Praxis bedeutet. Dieser begriffliche Diskurs war zentral in der Arbeit des Expert:innenbeirats zum Memorandum und steht exemplarisch dafür, wie umfassend der Resilienz-Ansatz ist. Einige wesentliche Aspekte sind den vielen Definitionen von urbaner Resilienz allerdings gemeinsam und weisen direkte Anknüpfungspunkte für ein integriertes Risiko- und Krisenmanagement auf.

Ereignisse mit Schadenspotenzial

Die vielen Definitionen zur urbanen Resilienz beziehen sich auf einen Schock, auf Stress oder negative Einflüsse für Städte und Gemeinden. Das umfasst potenzielle Schadensereignisse, die durch natürliche oder vom Menschen verursachte Gefahren, die klein- oder großräumig, häufiger und selten, plötzlich und schleichend auftreten können. Das Risiko- und Krisenmanagement mit dem All-Gefahren-Ansatz stellt hierfür ein Instrument bereit, um gezielt aufzuzeigen, welchen Mehrfachnutzen einzelne Maßnahmen für unterschiedliche Risiken haben können. So dienen beispielsweise städtische Grünflächen als Versickerungsflächen bei stärkeren Niederschlägen, als wohnortnahe Erholungsorte in Zeiten der Corona-Pandemie mit Kontaktbeschränkungen oder tragen zu einem besseren Stadtklima in Hitzeperioden bei. Ein All-Gefahren-Ansatz kann auch widersprüchliche Effekte offenlegen. So waren beispielsweise die digitale Kommunikation und Angebote während des Lockdowns in der Corona-Pandemie oft die einzige Möglichkeit, wichtige Dienstleistungen und Arbeitsprozesse in Städten und Gemeinden aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig birgt die Abhängigkeit digitaler Kommunikation neue Risiken in sich. Wir werden anfälliger für Hackerangriffe, Stromausfälle, Kommunikationsausfall oder auch für digitale Desinformation.

Fähigkeiten und Strukturen für den Umgang mit Risiken

Die Art und Weise, wie wir mit diesen Risiken umgehen und Krisen bewältigen, kann maßgeblich Schäden und Verluste für die Gesellschaft in Städten und Gemeinden mindern oder sogar verhindern. Eine weitere Gemeinsamkeit im Verständnis von urbaner Resilienz bezieht sich dabei auf die Eigenschaften eines urbanen Systems. Die vorhandenen Kapazitäten, also die sozialen, finanziellen oder natürlichen Ressourcen einer Stadt oder Gemeinde und ihrer Bevölkerung spielen dabei eine wichtige Rolle. Das sind zum einen die physischen Strukturen, wie Straßen oder Gebäude, und nichtphysische Strukturen, wie soziale Netzwerke oder Organisations- und Kommunikationsstrukturen. Zum anderen sind es die Fähigkeiten der Akteure im urbanen Raum, die ihn nutzen und gestalten. Eigenschaften wie Diversität, Flexibilität, Multifunktionalität oder Redundanzen zeichnen diese resilienten Fähigkeiten und Strukturen u. a. aus. Der Grundgedanke dabei ist, dass das urbane System jederzeit funktioniert, auch in extremen Situationen.

Robust und wandlungsfähig gleichermaßen

Diese zeitliche Komponente, also wesentliche Funktionen jederzeit aufrecht zu erhalten, ist den vielen Begriffserklärungen von urbaner Resilienz ebenfalls gemeinsam.



Es ist der Dreiklang von 1. aus der Vergangenheit lernen und sich besser vorbereiten, 2. Krisen oder Katastrophen standzuhalten, schnell reagieren und sich erholen zu können und 3. sich für die Zukunft an Veränderungen anzupassen und Risiken verhindern zu können. Das Risiko- und Krisenmanagement stellt für diese Phasen – also was machen wir vor, während und nach einer Krise – zahlreiche Werkzeuge für risikoinformierte Entscheidungen und Investitionen zur Verfügung. Hier sind beispielsweise die Risikoanalyse, Identifizierung Kritischer Infrastrukturen, Notfallplanung, Warnung, Evaluationen von Krisen oder Wiederaufbauprogramme zu nennen.

Resiliente Nachhaltigkeit und nachhaltige Resilienz

Urbane Resilienz als wichtiger Baustein nachhaltiger Entwicklung ist eine weitere Gemeinsamkeit in den unterschiedlichen Definitionen. Investitionen in Prävention, Vorbereitung, Bewältigung und Nachsorge schützen über Jahre aufgebauten Wohlstand vor Schäden und Verlusten durch einzelne extreme Ereignisse. Jeder Euro, der ausgegeben wird, um die Resilienz der Menschen gegenüber Katastrophen zu stärken, rettet Leben und spart um ein Vielfaches mehr an wirtschaftlichen Verlusten und damit im Wiederaufbau. Das bedeutet: Eine wirklich nachhaltige Stadtentwicklung ist nur in einer resilienten Gesellschaft möglich. Dabei müssen finanzielle und personelle Ressourcen von Städten und Gemeinden für das Risiko- und Krisenmanagement nicht mehr Kosten verursachen. Vielmehr ist es effizient und effektiv, wenn risikoinformierte Entscheidungen ein fester Bestandteil nachhaltiger Investitionen und Planung sind.

Urbane Resilienz gelingt nur gemeinsam

Ob Pandemie, Klimawandel, Cyberangriff, Industrieunfall oder Finanzkrise – unabhängig vom Szenario – es wird immer eine große Herausforderung für Städte und Gemeinden sein, lebenswerte Verhältnisse zu bewahren oder zu verbessern und gleichzeitig die Robustheit und Anpassungsfähigkeit gegenüber extremen Ereignissen zu stärken.

Die Stadtentwicklung ist dabei ein zentrales Themenfeld, um Resilienz ganzheitlich zu stärken. Es gibt kaum eine andere Aufgabe, in der das Zusammenwirken von Akteuren aus so vielen Bereichen wie der Gesundheit, Infrastruktur, Mobilität, Soziales oder Umwelt einen unmittelbaren Einfluss auf unser aller Alltagsleben hat. Das Risiko- und Krisenmanagement hat eine andere Perspektive auf viele Themen, die in der Stadt- und Regionalentwicklung eine wichtige Rolle spielen wie z. B. die Versorgung. Wird also Risiko- und Krisenmanagement in der Stadtentwicklung mitgedacht, hat dies einen direkten positiven Effekt für die Resilienz ihrer Bürger:innen. Das kann vor allem gelingen, wenn Akteure, die im Risiko- und Krisenmanagement und in der Stadtentwicklung mitwirken, enger zusammenarbeiten. Nicht zuletzt machen Katastrophen keinen Halt vor den administrativen Grenzen von Kommunen, Ländern, Staaten und Kontinenten. So ist Resilienzstärkung immer auch ein Weg, der in lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Zusammenarbeit gemeinsam beschritten werden muss. ■



Nina Köksalan, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

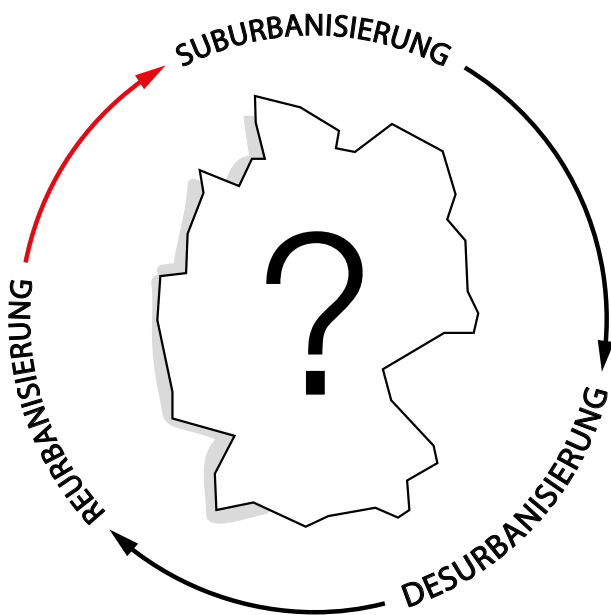
Nina Köksalan ist Expertin im Bereich Resilienz und Katastrophenrisikomanagement. Seit 2017 leitet sie beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe die Nationale Kontaktstelle für das Sendai Rahmenwerk, die die Umsetzung des Rahmenwerks in Deutschland koordiniert und berät sowie nationale Ansprechpartnerin für das Büro für Katastrophenvorsorge der Vereinten Nationen ist. Zuvor hat sie für die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen Projekte zur Resilienz und Klimaanpassung in Südostasien, im Nahen Osten und in Lateinamerika fachlich begleitet und geleitet.

Space Matters

Nach der Pandemie ist vor der nächsten Krise – auch im Städtebau

Prof. Stefan Rettich – Universität Kassel

Städte sind Transformationsvehikel für die Gesellschaft. Die Neue Leipzig-Charta beschwört diese transformative Kraft und ihre Bedeutung für das Gemeinwohl. Wenn wir eines aus der aktuellen Krise lernen können, dann ist es, dass wir es wider besseres Wissen versäumt haben, offensichtliche Transformationsfelder zu bearbeiten. Die Städte haben ihre vulnerablen Seiten gezeigt – müssen sie nun komplett resilient werden, wie es viele fordern? Müssen wirklich alle Teile des Gesamtsystems überprüft, ertüchtigt und auf widerstandsfähiges Niveau angehoben werden, damit alle Elemente bei jedweder Attacke auf den Status quo ante zurückfedern?



↑ Abb. 2 Urbanisierungszyklus, Quelle: KARO*, 2016

Diese Rüstung wäre im Alltag zu schwer und in der Konsequenz nicht lebenswert. Ein solches, rein auf Abwehr ausgerichtetes System würde zudem Transformationen behindern, wo sie dringend erforderlich sind, wie etwa bei unseren Innenstädten. Oder es würde falsche Pfadabhängigkeiten stützen, wie wir dies bei der autogerechten Stadt erleben, die sich gerade in der

Pandemie einmal mehr als besonders resilient herausstellt: Der MIV, der während des ersten Lockdowns fast aus den Straßen verschwunden war, rollte und staute sich im zweiten Lockdown schon fast wieder wie im Jahr zuvor. Während der öffentliche Nahverkehr um das wirtschaftliche Überleben ringt, erlebt das Automobil eine Renaissance als pandemische Kapsel. Resilienz ist also ein zweischneidiges Schwert, sie stützt sowohl Relevantes als auch Überkommenes. Sie darf daher nicht nur robust sein, sie muss als Strategie einer urbanen Resilienz auch Adaption und Transformation miteinschließen.

Suburbanisierung

Nach einer langen Phase der Reurbanisierung haben sich während der Pandemie verstärkt Anzeichen der Suburbanisierung gezeigt. Das Einfamilienhaus mit Garten gewann einmal mehr an Bedeutung, denn Lockdown oder Quarantäne lassen sich hier besser ertragen und soziale Kontakte vergleichsweise besser minimieren als in der gestapelten, zudem für viele kaum noch leistbaren Innenstadtwohnung. Mehr noch, die Wohnform wird unterschwellig zum Gesundheitsfaktor.

Als weiterer Treiber der Suburbanisierung kommt die Tendenz zum Homeoffice hinzu. Es war Ende der 1990er Jahre zwar ein Irrtum unserer Disziplin, dass sich mit dem Aufkommen des Internets und der Möglichkeit zu Telearbeit die Zwischenstadt endgültig als dominante Siedlungsform durchsetzen würde – aber damals steckte die Digitalisierung auch noch in ihren Kinderschuhen. Es gab keine professionellen Video Clients und keine 5G-Technologie. Laut einer Umfrage des ADAC ging der Anteil der Tagespendler im zweiten Lockdown um 18 % zurück, im ersten Lockdown sogar um 34 % (ADAC 2020), und große Unternehmen berechnen nun, wieviel Flächen und Kosten durch Remote-Work eingespart werden könnte.

Wo genau befinden wir uns also im Urbanisierungszyklus (→ Abb. 2)? Es gibt weitere Indizien, die für einen Suburbanisierungstrend sprechen. Das Einwohnerwachstum der Großstädte zeigt in den zurückliegenden Jahren relevante qua-

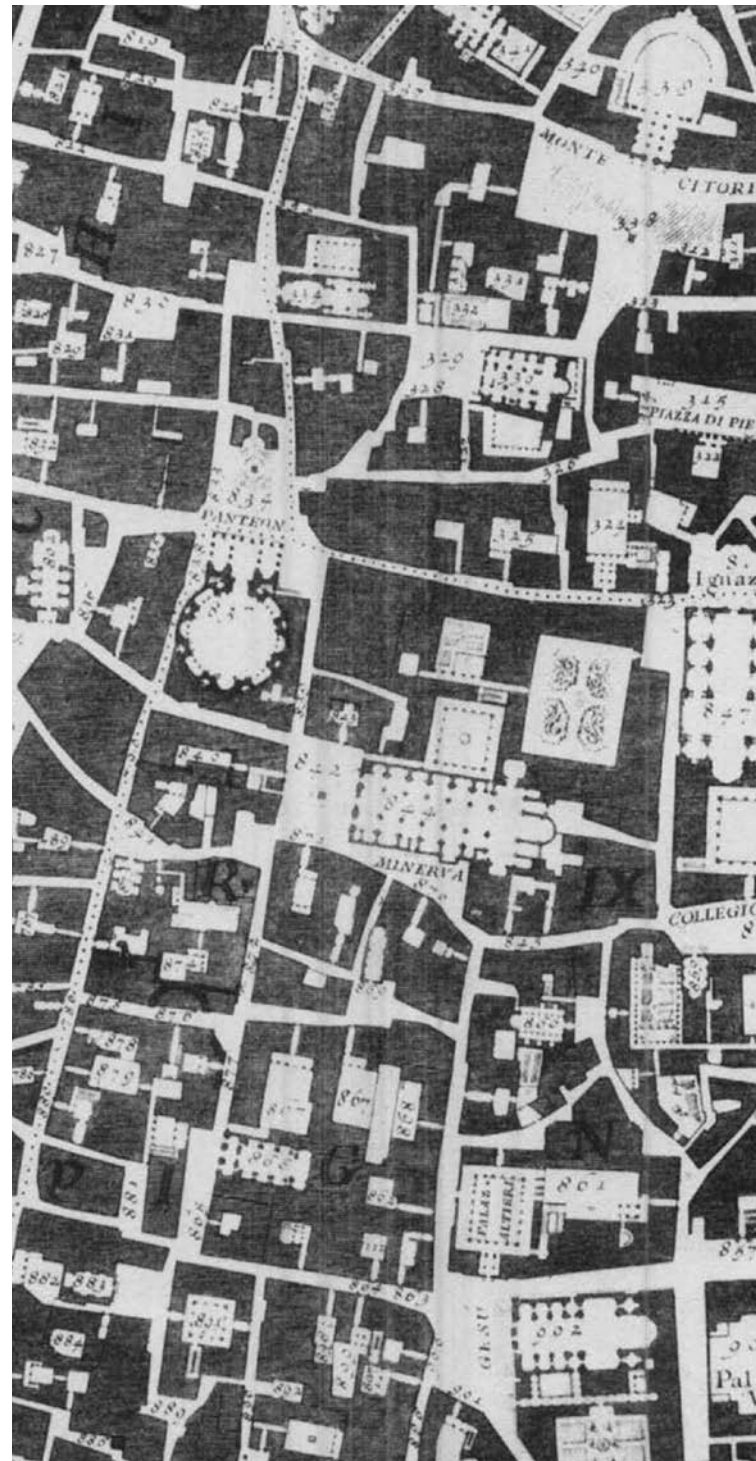
litative Aspekte: Während die Einwohnerzahlen der sieben größten Städte bis heute wachsen, zeigt eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Kholodilin 2017: 44–45), dass das Wanderungssaldo der Inländer in diesen Städten bereits seit 2006 rückläufig und seit 2014 sogar negativ ist. Verlässt die „deutsche Mittelschicht“ also die Städte, weil sich ihre Wohnwünsche in den überbelegten Kernstädten nicht mehr erfüllen lassen, und wird sich dies durch die Pandemie dynamisieren?

Es ist auf jeden Fall geboten, die Wanderungssalden weiterhin differenziert zu betrachten, wie auch die Zinsentwicklung, die die Bodenpreise in den Städten treibt und einen weiteren Push-Faktor für die Suburbanisierung darstellt. Wichtiger denn je sind daher regionale Kooperationen im Umland der großen Städte, damit keine weitere Zersiedelung stattfindet und sich auch dort die Städte im Sinne der dezentralen Konzentration konsequent nach innen entwickeln.

”

Noch nie war die europäische Stadt privater als im Lockdown der Pandemie. Alles geschlossen, Suburbia-Feeling in der Fußgängerzone.

↓ Abb. 3 Nuova Pianta di Roma, Giambattista Nolli, 1748 (Ausschnitt)

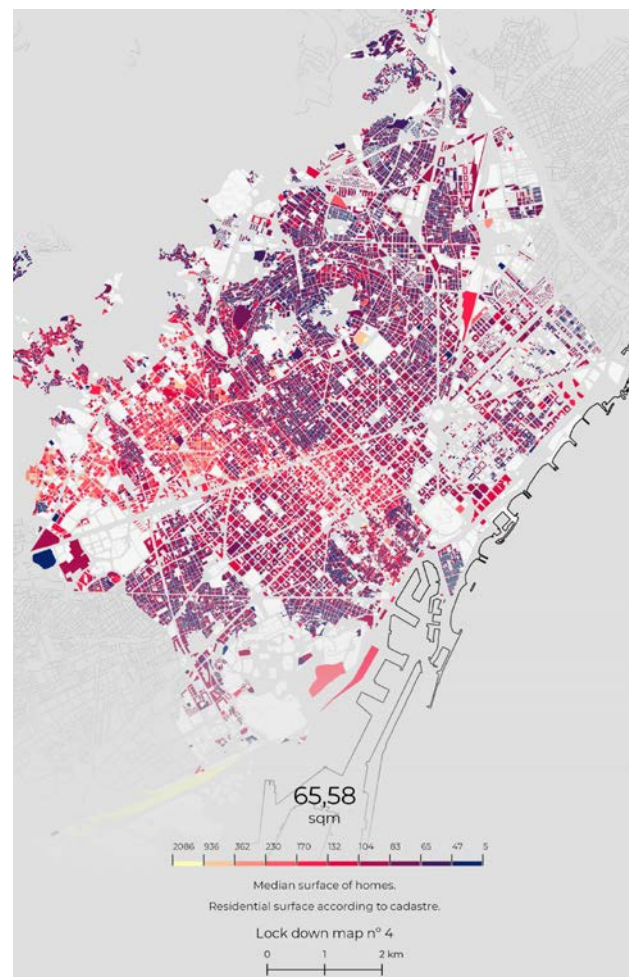
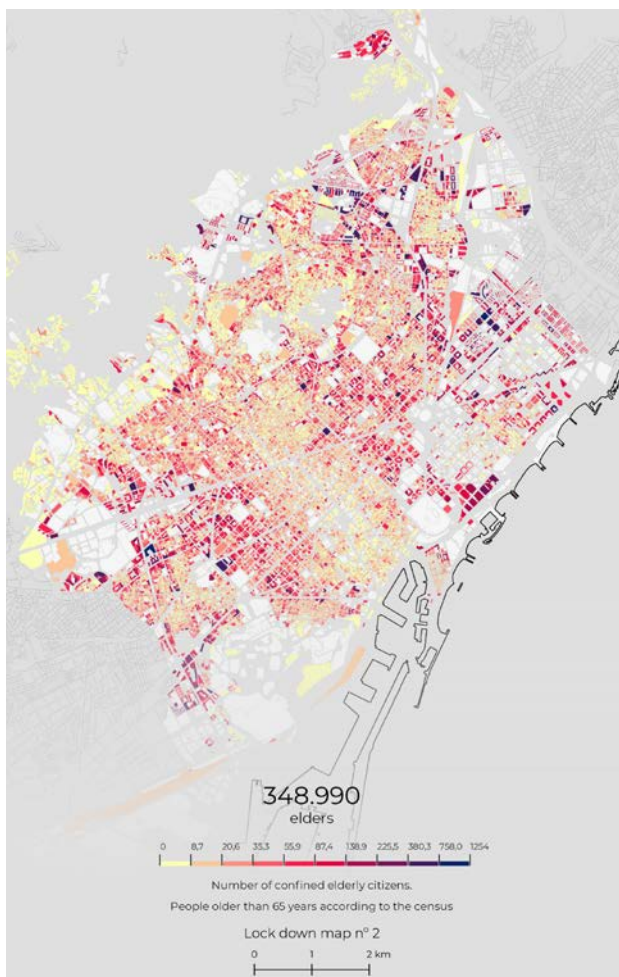


Die Stadt – ein Regelwerk

Diese Pandemie war und ist ein Anschlag auf das Wesen der europäischen Stadt – auf ihre Riten, ihren Alltag, ihre Öffentlichkeit. Und sie zeigt, wie sehr die Stadt doch ein Regelwerk ist: Ändern sich die Regeln, ändert sich auch ihr Gebrauch und somit die Stadt selbst. Mit der Schließung fast aller Erdgeschossnutzungen während der Lockdowns zeigte sich deren Bedeutung – Einzelhandel, Gastronomie und Kultur sind der eigentliche Resonanzboden der Stadt. Unwillkürlich denkt man an Nolli und seinen Plan von Rom, in dem die Grundrisse öffentlicher Bauten dem öffentlichen Raum zugeschlagen werden (→ Abb. 3, S. 19). Diese Öffentlichkeit hatten unsere Städte verloren. Noch nie war die europäische Stadt privater als im Lockdown der Pandemie. Alles geschlossen, Suburbia-Feeling in der Fußgängerzone.

Sollten sich viele Einzelhändler oder Gastronomen von dem Schock der Pandemie nicht mehr erholen, müssten auch Konzepte für die Ladenlokale entwickelt werden. In den Quartieren bieten sich Zwischennutzungen oder aber dauerhafte Dienstleister aus der Kreativwirtschaft an. Nach den Homeoffice-Erfahrungen ist es auch denkbar, das Büro ins eigene Haus zu holen, aber nicht zwingend in die eigene Wohnung. Denn die Erfahrungen zeigen, dass die Improvisationskünste Grenzen haben und für eine dauerhafte Tätigkeit in den eigenen vier Wänden meist zu wenig Platz ist. Das nichtbesetzte Ladenlokal in ein House-Office umzuwandeln wäre eine sinnvolle Alternative – ein Coworking-Space im eigenen Haus, der vom Arbeitgeber finanziert wird und gleichzeitig die Erdgeschosse belebt.

↓ Abb. 4 Indikatoren der Vulnerabilität in Barcelona, links: Einwohner über 65 Jahre / rechts: Wohnungsgröße, Quelle: 300.000 km/s, 2020 (→ www.300000kms.net)



	HANDEL					KULTUR	ARBEIT			VERKEHR				RELIGION		KONVERSION				
I	+			+		+									+					
II	+	+				+	+	+	+	+	+	+			+	+			+	+
III	+	+					+	+	+	+	+	+			+	+			+	+
IV		+	+				+	+	+		+	+	+	+						

LEGENDE

- Zentrum
 - Innere Stadt
 - Äußere Stadt
 - Agglomeration
- Inhaber-geführter Einzelhandel
 - Großflächiger Einzelhandel
 - Shoppingmall
 - Kaufhaus
- Messe
 - Kino
 - Produzierendes Gewerbe
 - Industrie
- Bürogebäude
 - Autohaus
 - Tankstelle
 - Parkhaus
- Parkplatz
 - Flughafen
 - Friedhof
 - Kirche
- Kaserne
 - Gründerzeitfabri
 - Hafenlogistik

↑ Abb. 5 Matrix obsoleter städtischer Typologien, Quelle: S. Rettich, S. Tastel – Forschergruppe Obsolete Stadt, 2020 (→ www.obsolete-stadt.de)

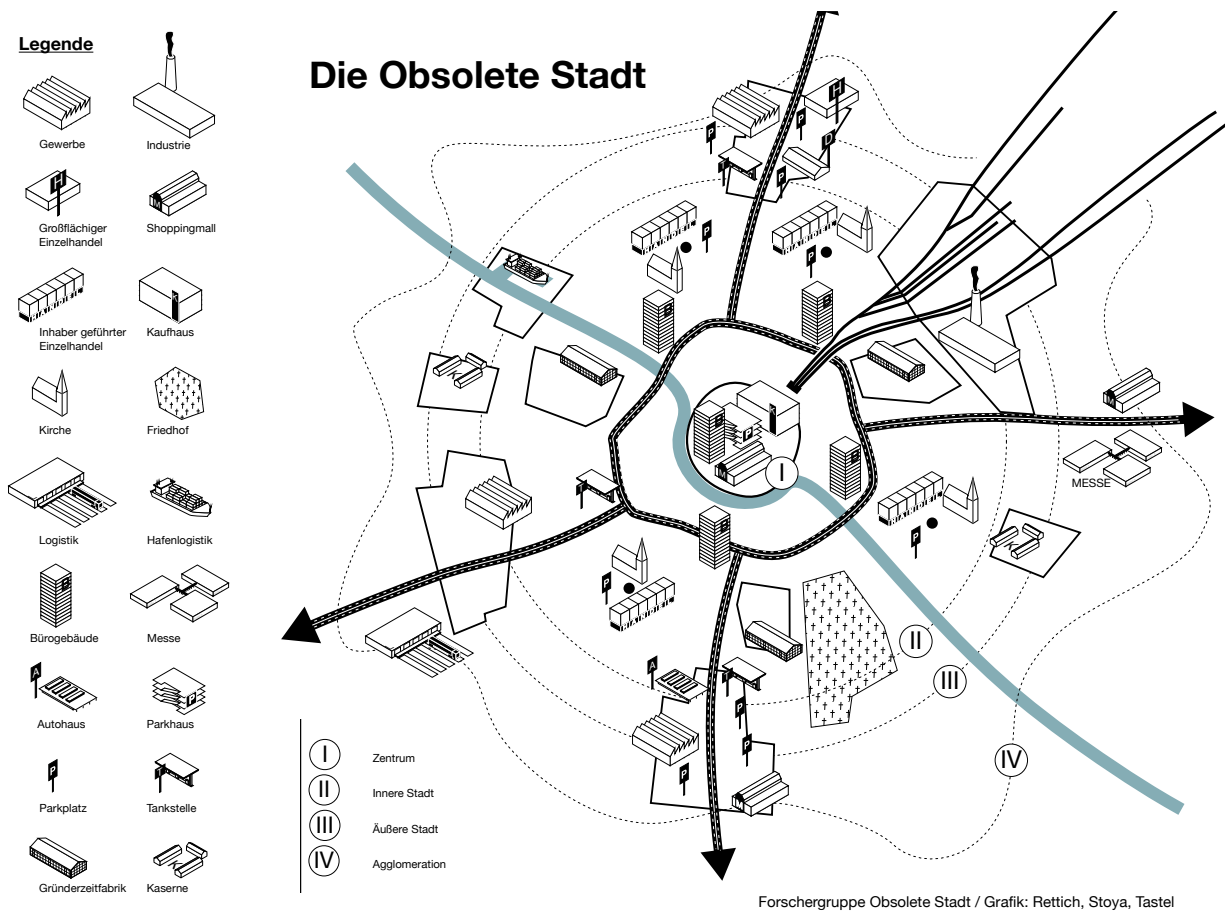
Quartier

Stay home, stay safe – die goldene Regel der Pandemie unterstreicht die Bedeutung der Wohnung als Refugium und die des Quartiers als räumliche Bezugsgröße für Nahversorgung und -erholung. Insofern nichts Neues. Sie verdeutlicht und verschärft aber auch die sozialen Ungleichheiten, die wir zwar erahnen, von denen wir aber noch immer zu wenig wissen: Wo konzentrieren sich kleine Wohnungen, Wohnungen mit hohen Belegungszahlen, Gebäude ohne Balkone? Wo wohnen besonders viele ältere Menschen? Wie gut ist die Versorgung mit Grünraum, Verkaufsflächen, Kitas und Schulen? Kurz: Welche Teilräume sind besonders vulnerabel und wo liegen sie in der Stadt, und wo im Quartier?

Über ein GIS-Indikatoren-Set ließen sich die besonders vulnerablen Teilräume schnell identifizieren, wie ein Beispiel für Barcelona zeigt (→ Abb. 4). Solche Parameter sollten daher fester Bestandteil von „Vorbereitenden Untersuchungen“ nach BauGB werden sowie die Behebung von Vulnerabilitäten ein generelles Sanierungsziel.

Ein so umgebautes und ausgestattetes Quartier wäre dann eine „ideale Pandemiegemeinschaft“, die sich im Lockdown nach innen richten und als Sozialverbund stützen könnte. Dies setzt aber die Neuordnung der statistischen Bezirke als sozialräumliche Entitäten voraus – eine Stadt der Quartiere, die zudem präzise, anonymisierte Daten über das Infektionsgeschehen auf räumlicher Ebene liefern könnte.

In der Pandemie erscheinen Städte aber bis heute als abstrakte statistische Größen von Fallzahlen, R-Werten oder Inzidenzen, nicht aber als ein System räumlicher Zellen, das mit diesen in Verbindung steht. Wir wissen bis heute nicht, welche räumlichen Muster das Infektionsgeschehen in den Städten gezeichnet hat, und also auch nicht, wie Planung hätte beraten oder steuern können. Das ist insofern erstaunlich als die Cholera-Epidemien des ausgehenden 19. Jahrhunderts, die als Geburtsstunde der modernen Epidemiologie gelten, erst durch räumliche Interventionen in das Trink- und Abwassersystem eingedämmt werden konnten.



↑ Abb. 6 Stadtschema Obsolete Stadt, Quelle: S. Rettich – Forscherguppe Obsolete Stadt, 2020 (→ www.obsolete-stadt.de)

Redundanzen und Obsoleszenzen

Für eine vorausschauende, flexible und resiliente Stadtentwicklung werden deutlich mehr Spielräume für die sogenannten Known Unknowns benötigt, also für die Herausforderungen, die wir kennen, von denen wir aber nicht wissen, wann und in welchem Umfang sie wieder auf den Plan treten werden. Und das betrifft nicht nur diese Pandemie: Die Weltfinanzmarktkrise mit ihren unerwarteten Auswirkungen auf Boden-, Immobilienpreise und Mieten, Migrationsbewegungen mit ihrem Raumbedarf für Erstunterbringung oder der anhaltende Zuzug in die Großstädte und der damit verbundene Wohnungsmangel. Und nicht zuletzt der Klimawandel, der für die Zukunft noch viel Unerwartetes bereithalten wird. All jene Herausforderungen sind uns bekannt, und für jede einzelne bedarf es Flächen für die Innenentwicklung, die kaum noch vorhanden sind. Megatrends, also langanhaltende und grundlegende gesellschaftliche Entwicklungen wirken sich unmittelbar auf die Nutzung des Raumes aus.

Sie sind Auslöser für Flächenverknappung, aber auch für Leerstände, die neuen Nutzungen zugeführt werden können. Solche urbanen Obsoleszenzen waren in den letzten Dekaden ein Nebenprodukt der Globalisierung und ihrer Logistik. Die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland setzte gründerzeitliche Industrie- und Gewerbeflächen frei, die Erfindung des Containers Häfen und Güterbahnhöfe. Hinzu kamen Kasernen, die nach dem Fall der Mauer obsolet wurden. Diese großen Flächenressourcen für die Innenentwicklung gehen nun langsam zur Neige.

Die zukünftigen Transformationsfelder werden nicht mehr so großflächig ausfallen, sondern eher kleinteilig und dispers. Zweitens werden neben der Globalisierung vor allem die Digitalisierung und der Klimawandel sowie der Wandel der Religiosität Flächen freisetzen. Diese vorausschauend zu identifizieren, systematisch zu erschließen und umzubauen scheint auf Grund der akuten Flächenknappheit zu einer wesentlichen

Aufgabe der Stadtentwicklung und des Städtebaus zu werden. Auch wenn wir gerade erleben, dass das Auto wieder an Bedeutung gewinnt, wird der Klimawandel auf lange Sicht eine nachhaltige Verkehrswende unumgänglich machen. Vor allem beim ruhenden Verkehr werden dann Flächengewinne zu erzielen sein. Im religiösen Bereich sind es der Mitgliederschwund der Kirchen sowie eine veränderte Bestattungskultur mit Trend zum Urnengrab, die Leerstände bei Kirchen und Pfarrhäusern erzeugen – oder bei Friedhöfen, die nach einer Pietätsfrist umgenutzt oder als Freiflächen für Freizeit und Erholung genutzt werden können.

Die größten Ressourcen entstehen durch Auswirkungen der Digitalisierung. Aktuell beobachten wir dies im Büro- und Handelsegment. Mit Zunahme von Robotik und Industrie 4.0 werden aber laut Prognosen auch im produktiven Sektor größere Flächen obsolet (→ Abb. 5, S. 21 / Abb. 6). Wichtig ist, dass diese Obsoleszenzen in den Städten als Chance begriffen und nicht der Spekulation überlassen werden.

Leitbild

Auf räumlich-städtebaulicher Ebene verfolgen die meisten Kommunen das Leitbild der kompakten, nutzungsdurchmischten Stadt der kurzen Wege. Zu dessen Umsetzung kommen seit der Verabschiedung der Leipzig-Charta 2007 die Nachhaltigkeitsstrategie und eine integrierte Stadtentwicklungspolitik diverser Politikfelder hinzu. Diese Eckpunkte haben sich auch in der Pandemie als verlässliche Richtschnur erwiesen. Das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit ist noch immer eine brauchbare, weil schnell anzuwendende Checkliste, es reicht aber nicht mehr aus, um den Kompass zielgenau auszurichten – das zeigen schon die 17 SDGs der Vereinten Nationen. Die Krise lehrt uns zudem, dass zur Nachhaltigkeit auch Substrategien gehören, wie urbane Resilienz, Subsistenz, Redundanz – und dass jede Krise eine eigene Systemrelevanz entwickelt, die es zu stützen gilt. Neben diesen größer angelegten Strategien und Entwicklungszielen wird aber auch ein taktisches Repertoire benötigt, mit dem flexibler auf Unwägbarkeiten (Known Unknowns) reagiert werden kann und Experimente ermöglicht werden, um die Krise als Chance für Innovationen nutzbar zu machen. Das Quartier in seiner sozialen, räumlichen und ökonomischen Dimension ist dafür der ideale Interventionsbereich – und deckt sich, wie auch in der Neuen Leipzig-Charta gefordert, mit aktuellen Konzepten wie der 15-Minuten-Stadt (Moreno/Garnier 2020).

Blickt man in die Geschichte zurück, zeigt sich aber, dass fast alle Forderungen bereits in den vier Punkten zur Mannigfaltigkeit von Städten von Jane Jacobs enthalten sind (Jacobs 2015). Bevor also über grundlegend neue Leitbilder diskutiert wird, wäre es angebracht, zunächst die alten und offensichtlich bis heute gültigen ins Werk zu setzen und aufgestaute Transformationen voranzubringen. Vieles, was wir heute diskutieren, ist längst bekannt – Probleme wie Lösungen – und unterstreicht die Sichtweise, dass es sich bei COVID-19 nicht um die Ursache, sondern um einen Katalysator handelt, auch im Bereich des Städtebaus. ■

Der Text ist eine gekürzte und für diese Publikation modifizierte Fassung eines Artikels, der in der PlanerIn 01/2021 erschienen ist.

Quellenangaben

- ADAC (2020): Corona und Mobilität – Mehr Homeoffice, weniger Berufsverkehr [online] → www.adac.de/verkehr/standpunkte-studien/mobilitaets-trends/corona-mobilitaet [16.09.2021]
- Jacobs, Jane (2015): Tod und Leben großer amerikanischer Städte. Bauwelt Fundamente. Birkhäuser: Basel. S. 96–131
- Kholodilin, Konstantin A. / DIW (2017): Wanderungen in die Metropolen Deutschlands, in: Der Landkreis, Nr. 1–2, 2017, S. 44–45
- Moreno, Carlos; Garnier, Marina. (2020): La Ville du quart d'heure, Livre Blanc Nr. 2



Prof. Stefan Rettich, Universität Kassel

Stefan Rettich (*1968) ist Architekt und Professor für Städtebau an der Universität Kassel. Von 2011 bis 2016 war er Professor für Theorie und Entwerfen an der Hochschule Bremen, zuvor lehrte er vier Jahre am Bauhaus Kolleg in Dessau. Er ist Gründungspartner und Mitinhaber von KARO* architekten.

Next Practice
Urbane Resilienz



Next Practice – Urbane Resilienz vor Ort

Das Memorandum „Urbane Resilienz“ gibt Handlungsempfehlungen und zeigt Chancen für transformative Veränderungsprozesse auf. Integrierte Ansätze urbaner Resilienz sind in vielen Kommunen, insbesondere im internationalen Raum, bereits gelebte Praxis. Zu Beginn des Erarbeitungsprozesses wurde daher der Blick auf gute Beispiele gerichtet. Vier ausgewählte internationale Beispiele zeigen, wie urbane Resilienz vor Ort entsteht und welche Erfahrungen damit gemacht wurden.

Der Anteil der in Städten lebenden Menschen steigt weiterhin ungebremst. Die Folgen der Klimaerwärmung und der Corona-Pandemie zeigen beispielhaft auf, wie sich global eintretende Krisen und Katastrophen insbesondere auf urbane Systeme lokal und regional massiv auswirken und einen großen Teil der Bevölkerung betreffen.

57% 

der Weltbevölkerung leben bereits in den Städten (2021), die Tendenz ist steigend. Dies macht Städte zu den wichtigsten Lebensräumen der Zukunft. Urbane Resilienz und Zukunftsfähigkeit dieser Räume kommt daher eine immer wichtiger werdende Rolle zu. Quelle: Vereinte Nationen

Plötzlich eintretende Starkregenereignisse und extreme Hitze- und Dürreperioden sind für unsere Städte ebenso ein Stresstest wie die negativen Auswirkungen der Corona-Pandemie. Vor diesem Hintergrund wird eine Auseinandersetzung mit der Reaktion, vor allem aber mit einer möglichst guten Prävention von Krisen und Katastrophen immer wichtiger. Dabei können bestimmte Ereignisse auch durch die besten präventiven Maßnahmen nicht verhindert werden – die negativen Folgen für unsere Städte jedoch auf das kleinstmögliche Maß reduziert werden. Ein Blick auf den Stand der Praxis in Bezug auf die Integration von Resilienz in Stadtentwicklung und damit verbundene Konzepte zeigt, dass insbesondere im internationalen Raum der Begriff seit einigen Jahren in der Stadtplanung und -entwicklung intensiv berücksichtigt wird.

Dazu haben sich in der letzten Dekade insbesondere im internationalen Raum Netzwerke und Programme etabliert, die auf die Entwicklung und Stärkung urbaner Resilienz zielen. Der Erfahrungsaustausch und die Übertragung erfolgreicher Ansätze ist wie in der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ein zentraler Aspekt.

Welche Strategien zur Steigerung der urbanen Resilienz werden im internationalen sowie nationalen Kontext verfolgt? Durch Programme wie Resilient Cities der OECD oder das Resilient Cities Network wurden in den vergangenen Jahren ressortübergreifende Resilienzkonzepte erarbeitet, die insbesondere im internationalen Kontext den integrierten Planungsansatz stärken und das Thema Resilienz verankern.

Resilienzstrategien oder -konzepte auf kommunaler Ebene sind daher bislang überwiegend außerhalb Deutschlands vorhanden. Ein Blick auf die nationale Planungspraxis zeigt, dass der Begriff der Resilienz in Deutschland hauptsächlich im Zusammenhang mit Klimawandel und Klimafolgenanpassung benutzt wurde.



Netzwerke (Auswahl)

- Resilient Cities Network (ehemals 100 Resilient Cities der Rockefeller Foundation)
→ vgl. Interview, S. 44–47
- City Resilience Profiling Program (UN-Habitat)
→ vgl. Interview, S. 72–75
- Programm Resilient Cities (OECD)
- Resilient Cities Program (World Bank)
- RESCCUE Projekt (Europäische Kommission)
- Making Cities Resilient Campaign (UNDRR)



↑ Rotterdam „Drijven Bos“ (Treibwald)

↓ Abb. 7 Vergleich der Themen von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten und Resilienzkonzepten

Integriertes Stadtentwicklungskonzept*

Resilienzkonzept



* Schwerpunktthemen gemäß Leitfaden „Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung“ (Themen nicht abschließend) Quelle: → www.staedtebaufoerderung.info

Der integrierte Ansatz, wie er in Resilienzstrategien zu finden ist, wird in der deutschen Planungspraxis vielerorts durch Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEK) umgesetzt. Dabei lassen sich im Vergleich zwischen den Themen der Resilienzstrategien und den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten Überschneidungen finden (→ Abb. 7).

Der Blick auf vier internationale Beispiele, Projekte und Strategien soll aufzeigen, welche Möglichkeiten und Themenvielfalt urbaner Resilienz es gibt. Die vier Beispiele für Konzepte und Projekte umfassen die Städte Rotterdam (Niederlande), Wien (Österreich), Johannesburg (Südafrika) und Anápolis (Brasilien). ■

Rahmenstrategie Smart City Wien

Stadt: Wien, Österreich
Einwohnerzahl: 1,9 Mio.
Umsetzungsebene: Stadt
Startjahr: 2014
Laufzeit: Planungshorizont 2050
Projektträger: Stadt Wien

Schwerpunkte

Arbeitswelten ▪ Nachhaltige Mobilität ▪
 Zivilgesellschaft und Gemeinwohl ▪ Digitalisierung ▪
 Verwaltungs- und Governancestrukturen ▪
 Gesundheit ▪ Klimaanpassung / Klimaschutz ▪
 Energiewende

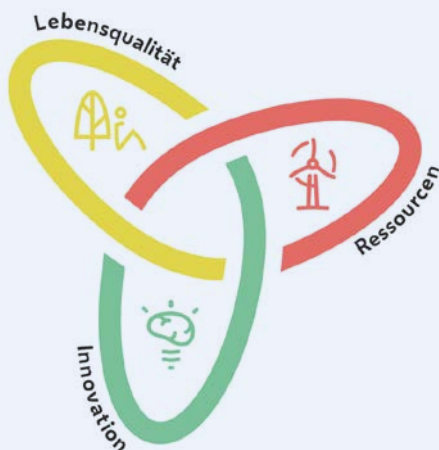
Stadtentwicklungskonzept
 Mehrere sektorale Konzepte

Verknüpfung mit Resilienzkonzept
 Smart City Rahmenstrategie als Dachstrategie
 für sektorale und themenspezifische Konzepte

Ziel

Bei der Rahmenstrategie „Smart City Wien“ geht es im Kern um das Ausbalancieren der maximalen Ressourcenschonung mit gleichzeitig hoher Lebensqualität für alle in Wien lebenden Menschen. Das Instrument dafür ist jegliche Form von Innovation, die diese Transformation ermöglicht. Dabei spielen neben technischen Innovationen und der Digitalisierung insbesondere auch soziale Innovationen eine wichtige Rolle, damit diese Neuerungen auch letztlich am Boden ankommen, akzeptiert und mitgetragen oder gar bottom up entwickelt werden können. Der Anspruch der Strategie wird in dem Leitbild „Hohe Lebensqualität für alle Wienerinnen und Wiener bei größtmöglicher Ressourcenschonung durch soziale und technische Innovationen“ deutlich (→ Abb. 8).

↓ Abb. 8 Leitbild der Rahmenstrategie



Hintergrund

Der Prozess zur Erarbeitung der Rahmenstrategie „Smart City Wien“ wurde bereits 2011 von Michael Häupl, dem damaligen Bürgermeister der Stadt Wien, eingeleitet. Expert:innen aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft erarbeiteten zwischen 2011 und 2013 erste Grundlagen für eine langfristig ausgerichtete, nachhaltige und innovative Stadtentwicklungsstrategie. Am 25. Juni 2014 wurde schließlich das Fundament der Smart City Wien vom Gemeinderat beschlossen. Da eine intelligente Stadt stets in der Lage ist, sich an Veränderungen anzupassen, zeichnet sich der Wiener Weg dabei auch durch die stetige Anpassung des Konzepts aus: So wurde die Strategie bereits im Juni 2019 das erste Mal aktualisiert. Aktuell (Stand Mai 2021) wird bereits an der zweiten Erneuerung der Strategie gearbeitet, um insbesondere dem Ziel der Klimaneutralität bis 2040 der neuen Stadtregierung gerecht zu werden.

Konzeptbeschreibung

Wien als Hauptstadt und mit rund 1,9 Millionen Einwohner:innen größte Stadt Österreichs unterliegt seit jeher einer dynamischen Entwicklung. Um diese Entwicklung übergreifend zu steuern, wurde die Rahmenstrategie „Smart City Wien“ entwickelt. Sie fungiert dabei als Dachstrategie für sektorale Programme (beispielsweise Stadtentwicklungs-

plan, Klimaschutzprogramm), die wiederum die Basis für thematische Fachkonzepte (Mobilität, Grünraum etc.) darstellen. Sie stellt somit das langfristige Fundament für die Transformation Wiens in einen nachhaltigen urbanen Lebensraum dar.

Der zentrale Anspruch der Rahmenstrategie „Hohe Lebensqualität für alle Wienerinnen und Wiener bei größtmöglicher Ressourcenschonung durch soziale und technische Innovationen“ wird dabei in zwölf verschiedene Zielbereiche untergliedert, die in unterschiedlicher Intensität zu den drei Zieldimensionen beitragen (→ Abb. 9). Strategien und Maßnahmen zu Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Gender & Diversität und Soziale Innovation ziehen sich als Querschnittsthemen durch alle Zielbereiche. Dabei nimmt das Konzept auch Bezug zu den Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen, von denen alle in einem oder mehreren der Zielbereiche verankert sind. In der aktuell in Entwicklung befindlichen Neufassung der Strategie wird der Zielbereich „Anpassung an den Klimawandel“ ergänzt.

Viele Grundprinzipien einer resilienten Stadtentwicklung werden bereits durch die dargestellten Ziele der Strategie „Smart City Wien“ berücksichtigt. Gleichzeitig steht bei der Weiterentwicklung der Strategie derzeit das Thema Resilienz – auch vor dem Hintergrund der 2021 zahlreichen globalen und lokalen Krisen und Katastrophen – besonders im Fokus. Hierzu wurde 2020 eine Expert:innenbefragung zur Vulnerabilität des Wiener Stadtsystems durchgeführt, um die Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz zielgerichtet planen und durchführen zu können.

Die Rahmenstrategie „Smart City Wien“ ist somit ein gutes Beispiel dafür, wie der Resilienzgedanke auch in übergreifenden, strategischen Konzepten der Stadtentwicklung Eingang findet und somit zu einer nachhaltigen urbanen Entwicklung beiträgt.

↓ Abb. 9 Themenfelder und Zielbereiche der Rahmenstrategie „Smart City Wien“



Umsetzungsbeispiele und -maßnahmen

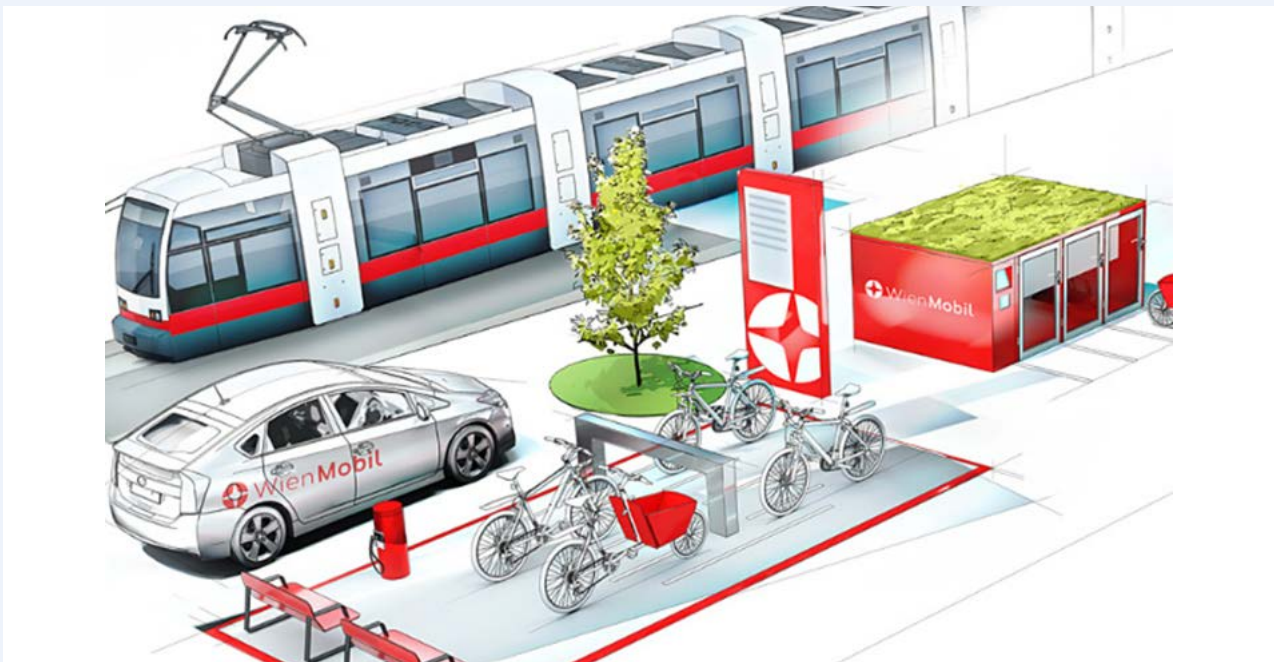
„Smart Together“

„Smart Together“ ist ein gemeinsames Smart-City-Leuchtturmprojekt der Städte Wien, München und Lyon, das im Rahmen des EU-Forschungsprogramms „Horizon 2020“ gefördert wurde. Das Projekt zeichnet sich insbesondere durch einen holistischen Ansatz aus, wobei effektive Smart-City-Maßnahmen zum Klimaschutz und für mehr urbane Lebensqualität im Vordergrund stehen. Das Wiener Projektgebiet im stadtnahen Bereich des südöstlichen Stadtbezirkes Simmering umfasst 21.000 Einwohner:innen, die von smarten Lösungen in den Bereichen Gebäudesanierung, Energie, Mobilität sowie Informations- und Kommunikationstechnologien profitieren. Das Projekt zeichnet sich dabei neben technischen Innovationen beispielsweise im Bereich der Gebäudesanierungen mit innovativen Energielösungen oder einer lokalen Mobilitätsstrategie unter Einbezug zahlreicher Sharing-Angebote vor allem auch durch eine breite Beteiligung der Bürger:innen aus.

Im Ergebnis wurden 75.000 m² Bruttogeschossfläche saniert, 6 Mio. kWh/Jahr an Energieeinsparungen erzielt und 9 Mio. kWh erneuerbarer Energien pro Jahr integriert. Die Bewohner:innen profitieren neben Einsparungen von bis zu 400 Euro pro Haushalt darüber hinaus von einem innovativen Verkehrskonzept auf Quartiersebene (→ Abb. 10).

Biotope City

Mit der Biotope City entsteht seit 2017 auf dem ehemaligen Areal der Coca-Cola-Produktion ein innovatives Quartier nach dem gleichnamigen Leitbild, bei dem die Stadt selbst als eine Ausprägungsform der Natur verstanden und somit versucht wird, die herkömmliche Auffassung eines Stadt-Land-Gegensatzes aufzuheben. Die Biotope City Wien versteht sich dabei als eine moderne Gartenstadt des 21. Jahrhunderts und reagiert damit insbesondere auf die zunehmende Urbanisierung und die Folgen des Klimawandels. Neben ökologischer Nachhaltigkeit, beispielsweise durch innovatives Wassermanagement, das Verwenden von Abbruchmaterial für den Bauprozess in recycelter Form und intensive Dach- und Fassadenbegrünung steht bei der Biotope City aber auch soziale Nachhaltigkeit im Vordergrund. Ein Quartiersmanagement der Caritas-Stadtteilarbeit initiiert gemeinsame Aktivitäten der Bewohner:innen und attraktive Angebote in den großzügig geplanten Begegnungsräumen im Quartier. Insgesamt entstehen auf dem 5,4 Hektar großen Areal 950 Wohnungen von sieben verschiedenen Bauträgern, davon ca. 600 im Segment des geförderten Wohnungsbaus (→ Abb. 11).





↑ Abb. 11 Biotop City IBA Quartier

Urban Data Plattform

Die „Urban Data Plattform“ macht Daten aus Smart-City-Projekten für alle Wiener:innen nutz- und teilbar. Sowohl private als auch öffentliche Akteure haben hierbei Zugriff auf die Daten und können so gemeinsam innovative Lösungen für einen smarten Stadtbetrieb entwickeln. Auf der Plattform werden Daten aus den Bereichen Gebäude, Energie und Mobilität standardisiert zur Verfügung gestellt. So sehen beispielsweise Anwender:innen die Standorte von Sharing-Autos oder Fahrrädern und können Informationen zur Verkehrslage oder der Luftqualität in Echtzeit abrufen. ■

← Abb. 10 Innovation im Bestand - Smarter Together

Fazit

Die Rahmenstrategie „Smart City Wien“ zeichnet sich insbesondere durch den integrierten Ansatz der Ressourcenschonung bei gleichzeitig hoher Lebensqualität durch den Fokus auf Innovationen aus. Ein Erfolgsfaktor ist dabei, dass der Begriff der Innovation weit über rein technische Innovationen hinausgeht und insbesondere auch die Bedeutung von sozialen Innovationen als treibende Kraft einer nachhaltigen und resilienten Stadtentwicklung hervorgehoben wird. Umfassende Innovation in allen Bereichen dienen in der Smart City Wien immer den Menschen, ihrer Lebensqualität und gleichwertigen Entwicklungschancen. Denn eine Smart City im Wiener Verständnis stellt die Bedürfnisse der Wiener:innen in ihrer ganzen Vielfalt in den Mittelpunkt.

Rotterdam Resilience Strategy

Ready for the 21st Century

Stadt: Rotterdam, Niederlande
Einwohnerzahl: ca. 652.000
Umsetzungsebene: Stadt
Laufzeit: seit 2016
Projektträger: Stadt Rotterdam

Schwerpunkte

Öffentliche Räume ▪ Zentren und Stadtteilzentren ▪
 Zivilgesellschaft und Gemeinwohl ▪ Digitalisierung ▪
 Verwaltungs- und Governancestrukturen ▪
 Gesundheit ▪ Stadt- und Raumstruktur

Stadtentwicklungskonzept
 Spatial Development Strategy 2030

Verknüpfung mit Resilienzkonzept
 2016 veröffentlicht

Netzwerk / wichtige Kooperationspartner

100 Resilient Cities ▪ Microsoft ▪ AECOM ▪ TNO ▪ Drift ▪ Resilient Delta Cities (RDC) ▪ Urbanisten ▪
 Erasmus Universiteit Rotterdam ▪ DELTARES

Ziel

Rotterdams Strategie baut auf dem Ziel auf, resilientes Denken in allen Bereichen des Alltagslebens anzuwenden. Vor allem im Bereich der Stadtplanung und -verwaltung soll Resilienz stetig mitgedacht werden. Formuliert worden sind sieben Ziele für eine widerstandsfähige Stadt. Aufgrund der besonderen Lage Rotterdams im Delta von Rhein und Maas und einem Stadtgebiet, das zu fast 80 % unter dem Meeresspiegel liegt, spielen vor allem Wassermanagement und Klimaanpassung wichtige Rollen in der erarbeiteten Resilienzstrategie.

Hintergrund

Bereits 2007 gab Rotterdam das Ziel bekannt, bis 2025 zu 100 % klimasicher zu werden. Damit will die Stadt in der Lage sein, in jeder extremen Wettersituation mit minimalen Beeinträchtigungen wirtschaftlich und sozial weiter zu funktionieren. Mit einem der größten Häfen der Welt verfügt die Stadt über jahrhundertelange Erfahrungen im Umgang mit Wasser.

Rotterdam hat bereits viele Krisen und Veränderungen wie Überschwemmungen, Kriege und die Aufnahme von neuen Bewohner:innen aus zahlreichen Nationen bewältigt. Den Bedrohungen durch den Anstieg des Meeresspiegels und den Überschwemmungen, die sich aus der Geografie und Morphologie der Stadt ergeben, konnte die Stadt durch erfolgreiche Klimaanpassungs- und Wassermanagementstrategien bereits erfolgreich begegnen.

Konzeptbeschreibung

Durch die Überwindung diverser Herausforderungen ist die Stadt stets robuster und effizienter geworden. Um in Zukunft flexibler reagieren zu können, hat sich die Stadt vorgenommen, intensiver mit ihren Bürger:innen und Interessengruppen zusammenzuarbeiten, um die Energie zu nutzen, die in der Gesellschaft vorhanden ist und Ideen zu entwickeln, Raum zu schaffen und Verbindungen zwischen den Menschen und den Resilienz-Netzwerken herzustellen.



↑ Rotterdam Wilhelminapier

Hierzu wurde mithilfe von acht Partner:innen ein umfangreicher „Action Plan“ entwickelt, der von allen Stakeholder:innen in das tägliche Leben integriert werden soll, um die Vision einer resilienten Stadt Rotterdam bis 2030 zu erreichen.

Dieser Plan beinhaltet sieben übergeordnete Ziele:

1. Rotterdam: A Balanced Society
2. World Port City Built On Clean And Reliable Energy
3. Rotterdam Cyber Port City
4. Climate Adaptive Rotterdam To A New Level
5. Infrastructure Ready For The 21st Century
6. Rotterdam Network – Truly Our City
7. Anchoring Resilience In The City

Diese Ziele sollen jeweils durch sogenannte „Actions“ umgesetzt werden. Unterschieden wird hierbei zwischen 24 „Flywheel Actions“, gekennzeichnet mit Buchstaben von A bis X und „Related Actions“, Ersteren untergeordnet und nummeriert von 1 bis 44.

Die „Flywheel Actions“ bringen den größten Nutzen für die Resilienz in Rotterdam und dienen unter anderem als Dach für die Related Actions.

Der Aktionsplan umfasst fünf laufende, 44 neue und 19 anlaufende Initiativen und Actions. Laufende Initiativen sind beispielweise die Roadmap Next Economy, Water Sensitive Rotterdam und das Programm WE-Society. Sie wurden aufgenommen, weil sie ein wesentlicher Bestandteil für ein widerstandsfähiges Rotterdam sind.



↑ Rotterdam Floating Office

Umsetzungsbeispiele und -maßnahmen

Ziel 1: ROTTERDAM: A BALANCED SOCIETY

Diesem Ziel ist zur Realisierung die Action A – A PROGRAM FOR 21ST CENTURY SKILLS AND YOUNG LEADERSHIP untergeordnet. Die Entwicklung der für das 21. Jahrhundert erforderlichen Fähigkeiten kann die persönliche Widerstandsfähigkeit stärken und Rotterdams Ziel einer ausgeglichenen Gesellschaft unterstützen. Das 21. Jahrhundert fordert Flexibilität, Kreativität und individuelles Lernen. Diese Fähigkeiten befähigen Menschen dazu, die Verantwortung für ihre eigene Zukunft und eine Rolle in der lokalen Gemeinschaft zu übernehmen. Durch die unterstützenden Maßnahmen erhalten Bewohner:innen die Chance, diese Fähigkeiten auszubilden und weiterzuentwickeln.

Eine untergeordnete Related Action ist hier beispielsweise das CENTRE OF EXCELLENCE FOR 21ST CENTURY SKILLS: Das Zentrum gilt als zentraler Punkt für das Erlernen von entsprechenden Fähigkeiten. Durch die Zusammenarbeit mit Rotterdamer Unternehmen, Schulen, der Verwaltung und privaten Akteuren möchte das Kompetenzzentrum insbesondere die Bereiche Bildung und Wirtschaft fördern.

Ziel 3: ROTTERDAM CYBER PORT CITY

Um dieses Ziel umzusetzen, wurde die Action I – TURNING A SMART CITY INTO A CYBER RESILIENT CITY (DELTA-PLAN CYBER) eingeführt: Mit der Maßnahme wird die Umsetzung der Cyber-Resilienz unterstützt. In Zusammenarbeit zwischen der Stadt und Microsoft wurden für Stadt und Hafen Sicherheitsbausteine entwickelt.

Eine der Action untergeordnete Related Action ist der CYBER BUILDING BLOCKS: PORT. Um die Resilienz des Hafens zu sichern, wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die zur zielgerichteten Erkennung von Schwachstellen im Cybersystem beiträgt und bei Vorfällen schnell reagieren kann.

Weitere Aufgaben der Arbeitsgruppe sind beispielsweise die Ernennung eines „Ports Cyber Resilience Officers“ und die Einrichtung eines „Cyber Notification Desks“, um die Meldung von Cybervorfällen in Echtzeit zu ermöglichen, sowie die Einrichtung eines „Cyber Reaction Teams“ und die Einrichtung einer „Cyber Threat Intelligence Watch“ zur Überwachung von Cyber-Bedrohungssignalen.

Eine weitere Related Action ist der CYBER BUILDING BLOCKS: CITY. Die Action geht auf den Umgang und die Erkennung von Schwachstellen im Cyber-System ein, die relevant sind für Sicherheitsfunktionen der Stadt. Hierfür soll eine Plattform eingerichtet werden, die Maßnahmen zur Cyber-Resilienz koordiniert und startet. Es soll ein Programm zur Aufklärung über Cyberrisiken entwickelt werden. Weitere Programme sollen Cyber-Kompetenzen fördern und den Erfahrungsaustausch im Privatsektor ermöglichen.

Ziel 4: CLIMATE ADAPTIVE ROTTERDAM TO A NEW LEVEL

Zur Umsetzung wurde die Action L – ADAPTIVE WATERFRONT DEVELOPMENT eingeführt. Feijenoord ist ein überschwemmungsgefährdetes Gebiet in Rotterdam, in dem die Hochwasserschutzstrategien in die städtebauliche Gestaltung integriert werden. Bauunternehmen und andere Akteure, wie beispielsweise der Wasserverband, müssen hier zusammenarbeiten, damit der Hochwasserschutz in dem Areal gesichert ist und die sozioökonomischen Bedingungen im Gebiet verbessert werden. Eine Kooperation zwischen Wasserverbänden, Bauträgern, der Kommune und privaten Akteuren kann hier zu einer deutlichen Verbesserung führen.

Die zugehörige Related Action: FLOATING CITY: Die Stadt Rotterdam hat im Rahmen der Strategie für Klimasicherheit und -anpassung die Möglichkeiten des Baus schwimmender Anlagen benannt. Als erster Schritt wurde ein schwimmender Pavillon errichtet, woraufhin auch schwimmende Häuser folgten. Durch die Resilienzstrategie sollen diese Ansätze weiterentwickelt und stärker in Planungen mitgedacht werden. ■

Fazit

Rotterdams Resilienzstrategie zeichnet sich insbesondere durch den Fokus auf das Wassermanagement und somit durch die Klimaanpassungsstrategien aus. Durch die geographische Gegebenheit der Stadt hat sie sich schon frühzeitig mit den Folgen und Möglichkeiten auseinandergesetzt und diese auch in dieser Strategie aufgenommen und weiterentwickelt.

„Wir begreifen das Wasser als Chance, die Stadt schöner zu machen“, sagt Arnoud Molenaar, Rotterdams Chief Resilience Officer. Und so wird Rotterdam auch häufig als Beispiel genommen, sich stärker an den Klimawandel anzupassen – als Stadt und als Gesellschaft. Nicht nur die Anpassungsstrategien der Stadtentwicklung stehen dabei im Fokus, auch die Weiterentwicklung der Gesellschaft.

↓ Rotterdam Dachacker



Our City Our Block (OCOB)

Unsere Stadt, unsere Nachbarschaft

Stadt: Johannesburg, Südafrika
Einwohnerzahl: 5,9 Mio.
Umsetzungsebene: Nachbarschaft
Laufzeit: seit 2017 (OCOB)
Projektträger: City of Johannesburg

Schwerpunkte

Öffentliche Räume ▪ Zivilgesellschaft und Gemeinwohl ▪
 Stadt- und Raumstruktur ▪ Verwaltungs- und
 Governancestrukturen

Stadtentwicklungskonzept

Wachstums- und Entwicklungsstrategie
 2040, Raumentwicklungsrahmen, Inner
 City Urban Design Implementation Plan
 (ICUDIP, 2009)

Resilienzkonzept

Querschnittsthema urbane Resilienz des
 Integrated Urban Development Framework (IUDF)
 aufgegriffen

Netzwerk / wichtige Kooperationspartner

Stadtentwicklungsgesellschaft Johannesburg (Johannesburg Development Agency) ▪ Agentur für Parks und Zoo,
 Stadt Johannesburg (Johannesburg City Parks and Zoo) ▪ Programm zur Städtischen Sicherheit, Stadt Johannesburg
 (Joburg City Safety Programme) ▪ Abteilung für Kommunalentwicklung, Stadt Johannesburg ▪
 Abteilung für Sport- und Freizeit, Stadt Johannesburg ▪ eKhaya Zivilgesellschaftliche Organisationen

Ziel

Das Projekt zielt auf die Aufwertung des öffentlichen Raums und die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Innenstadt durch die Förderung einer vielfältigen Ko-Produktion auf Nachbarschaftsebene sowie durch die Umsetzung von Projekten auf Stadtteilebene ab. Dadurch sollen die Beziehungen zwischen Stadtverwaltung, Wirtschaft und lokalen Akteuren sowie das Potenzial des Bezirks gestärkt werden. Die Ergebnisse und Erfahrungen der Projekte sollen verbreitet und in neue Projekte implementiert werden.

Hintergrund

Das Projekt „Unsere Stadt, unsere Nachbarschaft (Our City Our Block – OCOB)“ wurde ins Leben gerufen, um öffentliche Beteiligungsprozesse zu unterstützen und Investitionen in die Innenstadt zu fördern. Verschiedene Akteure auf der Nachbarschaftsebene konnten im Rahmen des Projekts Ideen einreichen, die Kriterien der Nachhaltigkeit erfüllen und zur Resilienz der Innenstadt beitragen.

Durch die COVID-19-Pandemie verschärfte sich die Situation: Der Verlust von Arbeit und weniger wirtschaftliche Möglichkeiten führten zu einem Anstieg verschiedener sozialer und psychischer Probleme. Auch die Gewalttaten stiegen weiter, vor allem die geschlechtsspezifische Gewalt, sowie auch die Obdachlosigkeit in der Innenstadt. Das OCOB-Projekt kann durch den Aufbau resilienterer Nachbarschaften dabei helfen, diese aktuellen Herausforderungen zu bewältigen.

Konzeptbeschreibung

Resiliente Städte müssen sich den zunehmenden sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen anpassen. Um die Qualität des öffentlichen Raums in der Innenstadt zu steigern, sind Kooperation und Mitgestaltung aller Akteure für die Belebung und Nachhaltigkeit des öffentlichen Raums entscheidend. Das OCOB-Projekt wird durch die Johannesburgurer Entwicklungsabteilung mit dem Ziel umgesetzt, die Mitwirkung zur Verbesserung des öffentlichen Umfeldes zu fördern. Die breite Öffentlichkeit ist dabei eingeladen, Vorschläge einzubringen, wie die Stadt durch Investitionen gezielt die Lebensverhältnisse verbessern kann.

Ein Hauptziel des OCOB-Projekts besteht darin, diese bereits existierenden Initiativen zu stärken und zu unterstützen, um die Beziehung zwischen Stadtverwaltung und Einwohnern zu verbessern. Ihnen werden dabei zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt, um soziale Stabilität zu gewährleisten. Zu den Anforderungen an die Initiativen gehören der Einsatz von Ressourcen (Personal, Finanzen oder Management) sowie die Orientierung auf das Gemeinwohl. Die Stadt unterstützt dabei finanziell vor allem durch den Ausbau der Infrastruktur. Zudem sollen die sich bewerbenden Initiativen nach Abschluss des Infrastrukturausbaus auch die langfristige





Bewirtschaftung der ausgebauten Flächen übernehmen. Dieses Kriterium stellt sicher, dass Initiativen weitergeführt und die Ziele des OCOB-Projekts langfristig unterstützt werden.

Umsetzungsbeispiele und -maßnahmen

Ein Beispiel für eines der OCOB-Projekte ist der El Kero Stadtpark / Hillbrow Women and Children's Park. Der Vorschlag wurde von eKhaya Neighbourhood eingereicht, einem von Grundstückseigentümern und Unternehmen ins Leben gerufenen Nachbarschaftsentwicklungsprogramm mit dem Ziel, Hillbrow wiederzubeleben.

Hillbrow hat nur wenige, meist stark männlich dominierte öffentliche Räume. Dieses Projekt unterstreicht die Bedarfe breiterer Nutzungsgruppen, insbesondere von Frauen und

Kindern. Dafür wurde ein vorhandener, ungenutzter Parkplatz als zukünftige Erholungsfläche identifiziert. Darüber hinaus sieht der Vorschlag die Schaffung einer grünen Oase in Hillbrow vor, die als Erweiterung der bestehenden Sportflächen dient. Dieser gemischte Nutzungsansatz unterstützt die Entwicklung der Resilienz der Stadt und bietet einen integrierten Gesamtplan für das Gebiet, der mehrere Transformationsperspektiven berücksichtigt.

In Verbindung mit dem von der **Johannesburg Development Agency (JDA)** verwalteten Infrastrukturausbauprojekt wird derzeit ein Community Development Fund (CDF) mit Unterstützung des GIZ-Programms „Inklusive Gewalt- und Kriminalitätsprävention“ gegründet, der sich auf die Aktivierung, das Management und die Bewirtschaftung des Parks in Hillbrow konzentriert. Im Mittelpunkt stehen die Partnerschaft zwischen eKhaya und der Stadt Johannesburg sowie die Qualifizierung der Nachbarschaft im Einklang mit dem



OCOB-Programm, um einen nachhaltigen Managementplan für den Park zu entwickeln und umzusetzen sowie den bestehenden Raum in einen sicheren und lebenswerten Raum, der Möglichkeiten zur körperlichen und sozialen Entwicklung bietet, umzugestalten.

Darüber hinaus unterstützt die Non-Profit-Organisation „Gewaltprävention durch Aufwertung der Städte“ (VPUU) in Form von Mentoring und durch Workshops die Umsetzung des CDF-Implementierungsplans. So werden der soziale Zusammenhalt, die Sicherheit der Gemeinschaft im öffentlichen Raum und das übergeordnete Ziel des Gemeinwohls unterstützt. ■



Fazit

Das Projekt macht deutlich, dass es in Südafrika keine Grundlage gibt, um die Gemeinschaftspartner bei Zusage der finanziellen Mittel durch die Stadt zur Umsetzung ihrer Ideen zu verpflichten. Ein Problem des Prozesses war zudem, dass das Bewerbungsverfahren für einige lokale Akteure zu komplex ausgelegt war.

Die Partnerschaften haben sich in einigen Fällen als nicht ausreichend tragfähig erwiesen, um eine angemessene Mitgestaltung zu ermöglichen. Daher waren die größeren Akteursgruppen gefordert, einen Input zu geben, was für das Projektteam meist als ungewöhnlich empfunden wurde.

Eine weitere Erkenntnis besteht darin, dass sichergestellt werden muss, dass sich die Stadtverwaltung sowie die beauftragten Berater:innen und das Projektteam vor der Umsetzung in das Konzept der Ko-Produktion eingearbeitet haben und es überzeugt mittragen. Insbesondere die Partizipationsberater:innen müssen den Ko-Produktionsprozess durchdrungen haben.

Darüber hinaus wäre eine engagierte Kontaktperson nützlich, um die Partnerschaften am Laufen zu halten und in alle Richtungen zu informieren.

Schließlich sollten gründliche Folgeabschätzungen durchgeführt werden und ein Feedback aus der lokalen Gemeinschaft permanent einbezogen werden.

Programma Pró-Água

Pro-Wasser-Programm

Stadt: Anápolis / Goiás / Brasilien
Einwohnerzahl: 391.772
Umsetzungsebene: Metropolregion / Stadt / Bezirk
Laufzeit: seit 2017
Projektträger: Stadt Anápolis

Schwerpunkte

Öffentliche Räume ▪ Stadt- und Stadtteilzentren ▪
 Zivilgesellschaft und Gemeinwohlorientierung ▪
 Kultur und kulturelles Erbe ▪ Gesundheit ▪
 Stadt- und Raumstruktur

Stadtentwicklungskonzept

Programm wird in integriertem Ansatz von verschiedenen Stadtämtern getragen. Ein Konzept liegt bislang nicht vor

Resilienzkonzept

Programm soll Resilienz gegenüber extremen Wetterbedingungen erhöhen

Netzwerk / wichtige Kooperationspartner

SEBRAE (Brasilianischer Dienst zur Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen) ▪
 SENAR (Nationaler Ausbildungsdienst für Agrarberufe) ▪ ANA (Nationale Wasserbehörde) ▪
 Universitäten (lokal und föderal) ▪ Organisationen der Zivilgesellschaft ▪
 Privatunternehmen

Ziel

Um der wiederkehrenden Wasserknappheit in Anápolis entgegenzuwirken, hat die Kommune das Programa Pró-Água (Pro-Wasser-Programm) entwickelt. Es zielt darauf ab, durch die Wiederherstellung von Landflächen den natürlichen Wasserkreislauf im Gemeindegebiet von Anápolis (ländliche und städtische Gebiete) wiederherzustellen und zu verbessern. Dabei setzt das Programm auch auf integrierte Ansätze unterschiedlicher Stadtämter und bindet verschiedene Akteure ein. Dadurch wird die gesamte Kommune langfristig widerstandsfähiger.

Hintergrund

Anápolis ist Teil der zentralen Hochebene Brasiliens (Cerrado) mit tropischem Klima und einer natürlichen, fünfmonatigen Dürrezeit. Cerrado ist derzeit aufgrund der verstärkten Ausweitung des Sojaanbaus und der Abholzung des Amazonaswaldes eines der am stärksten gefährdeten Biotope Brasiliens. Ein robusteres und flexibleres Wassersystem, z. B. durch die Ausweitung der Flächen zur Rückhaltung und Versickerung von Regenwasser, soll zu einer höheren Widerstandsfähigkeit der Stadt und des ländlichen Raums in der Region und der nachhaltigen Stärkung der Resilienz gegenüber dem Klimawandel führen.



Konzeptbeschreibung

Zu den wichtigsten Bausteinen des Programms gehören die Veränderung der derzeitigen Bodennutzung, die Stärkung und besondere Berücksichtigung der Wasserinfiltration sowie die Verbreitung und Nutzung geeigneter nachhaltiger Bewirtschaftungsmethoden. Dazu gehören sowohl Mulden und Versickerungsgräben als auch „Regengärten“ als bepflanzte Versickerungsflächen an Straßenrändern, öffentliche Obstgärten, die Nutzung kleiner Brachen als Gemeindebaumschulen und die Pflanzung von 250.000 Setzlingen typischer lokaler Baum- und Pflanzenarten. Dies trägt zu einer vielfältigen und widerstandsfähigeren Wasserinfrastruktur bei, die Überschwemmungen vorbeugt, Bodenerosion reduziert und den natürlichen Wasser-

kreislauf der Region wiederherstellt. Zudem wird eine stabilere Wasserversorgung gewährleistet. Das Programm mobilisiert unterschiedliche Akteure der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft im Rahmen von Initiativen wie „Patenschaft für einen öffentlichen Raum“. Nachbarschaftsinitiativen, Schulen oder Unternehmen können an der Verbesserung der Qualität öffentlicher Räume z. B. durch Spenden von Setzlingen oder Pflanzaktionen mitwirken oder an Umwelt- und Klimabildung teilhaben. Darüber hinaus wurden seit Beginn des Projekts spezielle Gemeindegeseetze erarbeitet und eine Förderung des nachhaltigen Bauens im Landnutzungsgesetz vorgeschlagen, um Anreize zur Wassereinsparung beim Bau neuer Gebäude zu schaffen.





Umsetzungsbeispiele und -maßnahmen

Gemeinsam mit örtlichen (Grund-)Schulen werden einheimische Pflanzen und Bäume entsprechend der lokalen Bodengegebenheiten und Entwässerungsanforderungen gepflanzt. Die Kinder werden bei der Pflanzung und Pflege angeleitet und übernehmen somit bereits früh Verantwortung für ihre Pflanzen und deren Wert für die Gemeinschaft.

Neben der Klimaresilienz der Stadt fördert das Projekt „Schöner Hof“ die Umwelt- und Klimabildung und das Bewusstsein der Kinder für das Gemeinwohl. ■

Fazit

Anápolis ist Teil der Nationalen Agenda für nachhaltige Entwicklung und eine Nachhaltigkeitsreferenz für andere mittelgroße Städte in Brasilien geworden. Die Stadt gewann den Preis für Kommunales Umweltmanagement und ist Mitglied der Weltbank-Plattform für nachhaltige Städte. Die Ausarbeitung und Verabschiedung des Pro-Wasser-Programm-Dekrets 2020 und eines Stadtgesetzes 2021 gewährleisteten die Kontinuität des Programms, auch wenn das Tempo der Umsetzung aufgrund von Veränderungen in der Abteilung für Wasserressourcen und -schutz und Umweltschutz nachließ.

Die Erhebung grundlegender Daten über natürliche Ressourcen und die Erstellung einer Liste mit Interessenvertretern unter Verwendung von Basisdaten für städtische und Referenzdaten für städtische und ländliche Gebiete bildeten die Grundlage für den weiteren Ausbau des Programms 2021. Um die langfristige Nachhaltigkeit des Programms und eine geringere Abhängigkeit von Partnerschaften bei der Umsetzung zu gewährleisten, wird das Programm sich mit Klimafinanzierungs- und „Green Finance“-Mechanismen wie z. B. der Bepreisung von Ökosystemleistungen oder auch einer grünen, städtischen Territorial- und Grundsteuer auseinandersetzen. Hilfreich wäre eine Strategie für die Kommunikation und das Engagement der Gemeinschaft, um Partnerschaften für die Programmdurchführung zu erhalten.

Das „Resilient Cities Network“

Wie werden Städte resilient? Welche Erfahrungen in der Entwicklung und Umsetzung gibt es? Im Rahmen der Erarbeitung des Memorandums haben Kathrin Beckers und Florian Grieshammer, PROPROJEKT / Programmbegleitung Nationale Stadtentwicklungspolitik, im April 2020 ein Interview mit Stewart Sarkozy-Banoczy, Resilient Cities Network geführt.

Herr Sarkozy-Banoczy, Sie beschäftigen sich schon länger mit dem Thema „Resilienz“. Seit wann gibt es das Resilient Cities Network und was sind die Ziele des Netzwerkes?

Das ursprüngliche Netzwerk, „100 Resilient Cities (100RC)“, war ein Programm der Rockefeller Foundation, das im Jahr 2013 mit den ersten Städten gestartet ist. Seit 2020 ist das Netzwerk eine separate Gesellschaft, in der sich noch die ursprünglichen Mitgliedsstädte und deren Chief Resilience Officers (CRO) befinden. Seit dem Start des Programms vor acht Jahren ist unheimlich viel passiert, und es freut mich, diesen Prozess weiterhin begleiten zu können. Das Resilient Cities Network (R-Cities) ist das weltweit führende städtische Netzwerk zum Thema Resilienz, das globales Wissen, Praxis, Partnerschaften und Finanzmittel zusammenbringt. Unser primäres Ziel ist es dabei, Städten zu helfen, eine sicherere, gerechtere und nachhaltigere Zukunft zu schaffen. Wir wollen die Verwundbarkeit von über 220 Millionen Stadtbewohner:innen auf der ganzen Welt verringern und deren Wohlergehen verbessern.

Wie ist das Programm aufgebaut und was sind dessen wesentliche inhaltliche Bausteine?

Der Kern des Netzwerkes ist in jeder Stadt der Chief Resilience Officer (CRO) und das Resilience Office. Dabei handelt es sich um eine direkt bei den jeweiligen Städten angesiedelte Stelle, die dazu dient, den Resilienzgedanken in der Verwaltung zu verankern und die unterschiedlichen relevanten Stakeholder an einen Tisch zu bringen, um so die Vernetzung zu intensivieren. Dabei ist besonders die gute Vernetzung der CROs und somit der Städte untereinander hervorzuheben. Ich persönlich habe das Glück, fast jeden Tag mit CROs zu arbeiten und über die spannenden Projekte und Maßnahmen vor Ort zu erfahren. Der andere wichtige Baustein ist die übergreifende Resilienzstrategie im Sinne integrierten Handelns in jeder Stadt. Die meisten Städte des Netzwerkes haben mittlerweile eine Strategie erarbeitet und beschlossen, sodass sie nun daran arbeiten, konkrete Maßnahmen vor Ort umzusetzen. Auf diese Weise haben sich unsere Organisation, unser Netzwerk und unsere Rollen im Laufe der Zeit geändert: Während wir früher intensiv an der Entwicklung von Stra-

tegien mit den CROs gearbeitet haben, konzentrieren wir uns jetzt eher darauf, wie die Projekte vor Ort umgesetzt werden können. Hierdurch wurde unsere Arbeit weniger abstrakt und somit konkreter und messbarer. Diese neue Bedeutung des Netzwerkes als Impulsgeber für konkrete Maßnahmen wurde im letzten Jahr durch die Pandemie, die Unruhen und die Kaskadeneffekte dieser Schock- und Stresskombinationen sehr deutlich. Das Netzwerk wurde in dieser Zeit stark aktiviert.

Es gibt verschiedene Definitionen des Begriffs „Resilienz“. Was verstehen Sie unter dem Begriff der urbanen Resilienz und wie wird er innerhalb des Resilient Cities Network definiert?

Unsere Definition ähnelt der anderer – wir sagen, dass Resilienz die Fähigkeit von Einzelpersonen, Gemeinschaften, Institutionen, Unternehmen und Systemen ist, zu überleben, sich anzupassen und zu wachsen, unabhängig davon, welche Arten von chronischen Belastungen und akuten Schocks sie erfahren. Es ist jedoch wichtig anzumerken, dass ich in letzter Zeit immer „gedeihen“ und nicht „wachsen“ sage. Wachstum ist möglicherweise kein Ziel für Resilienz.

Einer der Bausteine des Netzwerkes sind Resilienzstrategien. Was ist das Besondere an den strategischen Konzepten, die Sie gemeinsam mit den Partnerstädten erarbeiten?

Der Schlüssel strategischer Resilienzkonzepte auf städtischer Ebene ist meiner Ansicht nach die Kombination aus Schock- und Stressuntersuchung, also die Berücksichtigung von plötzlich eintretenden Katastrophen sowie langfristiger Belastungsproben und Krisen. Wichtig ist zudem das Ziel, nach diesen Belastungsproben nicht bloß in den Ausgangszustand zurückzuprallen, sondern an den Herausforderungen zu wachsen und stärker als zuvor aus Krisen herauszugehen. Dies ist eine ganzheitliche Sichtweise der Widerstandsfähigkeit und der Zukunftsorientierung über Sektoren und Regierungsrollen hinweg – sie verlagert sich weg von einer ständigen Erholung und einer Planung hin zu einer „Precognitive“-Mentalität. Wir bemühen uns, alle Katastrophen und Krisen von Anfang an möglichst detailliert zu evaluieren, um im Ergebnis eine Datengrundlage zu schaffen, aus der man in Zukunft lernen kann.



Somit können einerseits die Kaskadeneffekte von häufig zeitgleich eintretenden Stressereignissen besser kontrolliert werden, andererseits kann die Resilienz unserer Partnerstädte somit auf den Prüfstand gestellt und zu einem gewissen Grad messbar gemacht werden. Der von uns verwendete Begriff Resilienzwert ist dabei die Summe der einzelnen Resilienzdividenden, die sich wiederum aus den konkreten Maßnahmen vor Ort ergeben. Die Arbeit ist somit einerseits stark projektbasiert, zielt aber andererseits insgesamt darauf ab, widerstandsfähige, robuste und redundante städtische Systeme zu fördern.

Welche Akteure sind typischerweise an der Erarbeitung eines integrierten Resilienzkonzepts beteiligt?

Normalerweise gibt es mindestens drei wichtige Stakeholder bei der Entwicklung der Resilienzstrategien. Zum einen die jeweilige Stadt, die im Erarbeitungsprozess durch ihren eigenen Chief Resilience Officer vertreten und geleitet wird. Der Chief Resilience Officer arbeitet dabei nicht isoliert, sondern in enger Zusammenarbeit mit einem Komitee aus weiteren Vertreter:innen der Regierung und des privaten Sektors. Der zweite wichtige Stakeholder ist das Resilient Cities Network selbst, das den Erarbeitungsprozess und später auch die Umsetzung der Maßnahmen begleitet. Der dritte ist normalerweise ein „consulting“ Partner, der die Stadt insbesondere bei der Umsetzung der Strategie vor Ort unterstützt und bei der intensiven Arbeit und Erleichterung der Stadt hilft, um die Strategie umzusetzen.

Ich persönlich hatte das Glück, an verschiedenen Resilienzkonzepten in unterschiedlichen Phasen mitarbeiten zu können – unter anderem in Medellin, Kolumbien, Rio de Janeiro, Brasilien, Paris, Frankreich und Manchester in Großbritannien. Die Prozesse sind dabei häufig ähnlich, wenngleich der Kontext und damit auch die Herausforderungen der jeweiligen Städte natürlich stark variieren können.

Welche positiven Effekte werden durch die Konzepte erzielt?

Der wichtigste positive Effekt besteht darin, dass der Resilienzbegriff in der Stadtplanung verankert und stärker in den Fokus gerückt wird, was zu einer ganz neuen Art der Planung führen kann. Die konkreten Auswirkungen ergeben sich dann aus den Änderungen, die auf dieser Basis durch neue Richtlinien und Gesetze in der Stadt eintreten, sowie aus den Projekten, die sich – je nach Maßstab – auf ein einzelnes Gebäude, eine Nachbarschaft oder das gesamte Stadtsystem auswirken können. Um ein Beispiel zu nennen: Dabei könnte es sich im Sinne von Co-Benefits um ein Gemeinschaftsgebäude handeln, das nicht nur am richtigen Ort mit den nachhaltigsten Materialien gebaut wird, sondern auch für die Gemeinschaft in der Umgebung konzipiert wird – unter Berücksichtigung von Gerechtigkeit und unter Einbeziehung der Bürger:innen. Konkret könnte so ein Gebäude multifunktionale Nutzungen vereinen: soziale Funktionen im Sinne eines Mehrgenerationenhauses als Treffpunkt für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, ökologische Funktionen durch Dachbegrünung mit Gemeinschaftsgärten und nicht zuletzt auch eine Vorsorgefunktion für plötzliche Katastrophen durch das Bereithalten der notwendigen Notfallfunktionen und Materialien. Dies soll nur ein Beispiel sein – natürlich setzen wir auch weitaus großmaßstäbliche Projekte – beispielsweise im Hochwasserschutz – aber auch noch kleinräumigere Projekte um.

↓ Rotterdam - BuTu District



Was sind die größten Schwierigkeiten bei der Steigerung urbaner Resilienz? Welche konkreten Schwierigkeiten gibt es bei der Umsetzung?

Aus meiner Sicht gibt es drei immer wieder erkennbare Schwierigkeiten, wenn es darum geht, urbane Resilienz zu steigern: Eines der Hauptprobleme besteht darin, in allen Teilen der Stadtregierung einen ganzheitlichen und gerechten Resilienzansatz zu etablieren – einen Ansatz, der vorausschauend ist und Schocks und Belastungen vermeidet und verhindert. Für Menschen ist es schwierig, über die Planung und Finanzierung einer Katastrophe mit einer Resilienzlinse nachzudenken, die NICHT eintreten soll. Uns geht es darum, nicht nur „keinen Schaden anzurichten“, sondern auch präventiv bei der Steuerung, Planung und Finanzierung vorzugehen. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, die Projekte an die Finanzierung anzupassen. Es geht nicht nur darum, eine geeignete Finanzierung zu finden, sondern die Projekte müssen auf die richtige Weise vorbereitet und die richtige Art der Finanzierung darauf abgestimmt werden.

Wir müssen auch sicher sein, dass wir in unserem Ansatz zur Resilienz sozial gerecht sind. Die Erfahrung hat uns gezeigt, dass wir keine Resilienz erreichen können, wenn es keine soziale Gerechtigkeit gibt. Das ist schwierig, aber wir müssen uns insbesondere dafür einsetzen, dass diejenigen, die am meisten von „Schocks und Stresses“ betroffen sind, eine Stimme bei der Regeneration des Systems haben.

Haben sich die Handlungsbereiche und Strategien durch die aktuelle Pandemie verändert?

Ja und nein. Definitiv erforderten der wirtschaftliche und soziale Druck als Folge der Pandemie insgesamt ein verstärkt ganzheitliches und interdisziplinäres Denken. Weltweit hatten viele der Strategien eine Pandemie bereits als potenziellen Schock identifiziert, daher wurde dies in der Planung häufig mitgedacht. Teilweise hatten die Städte auch Notfallpläne, die sie an die Pandemie angepasst haben. Dies war jedoch in Bezug auf die weit verbreiteten Auswirkungen und die Dauer sehr unterschiedlich. Die Pandemie war mit nichts bisherigem zu vergleichen. Anders als eine Naturkatastrophe mit lokalen Auswirkungen, wie beispielsweise ein Hurrikan, war es eine Krise mit globalen Auswirkungen.

COVID-19 war ein massiver Weckruf für ganzheitliche, gerechte Resilienz. Das bedeutet, dass ein Großteil der Arbeit dieselbe war, aber die Intensität aufgrund der zusätzlichen Elemente der Reaktion auf die Pandemie zunahm.

Wie werden Städte im Rahmen des Programms „Cities for a Resilient Recovery“ bei der Bewältigung der Folgen der Pandemie unterstützt?

Sobald die Pandemie ausbrach, standen die CROs untereinander und mit den Mitarbeiter:innen unseres Netzwerks in ständiger Kommunikation – sie gaben Unterstützung, tauschten Richtlinien, Berichte sowie Pläne aus und halfen sich somit gegenseitig. Das Resilient Cities Network und die CRO-Gemeinschaften haben eine offene, partizipative und kollaborative Plattform ins Leben gerufen, auf der Städte Wissen und Erfahrungen in Bezug auf Maßnahmen und Initiativen zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise austauschen können.

Diese Plattform ermöglichte es den CROs und Städten, ihre Systeme angesichts globaler Herausforderungen zukunftsicher zu machen. Die Cities for a Resilient Recovery (C2R)-Plattform steht sowohl Mitgliedsstädten als auch Städten außerhalb des Resilient Cities Network offen. Gleichzeitig wurde die laufende Webinar-Reihe „Cities on the Frontline“ erstellt. Wir haben auch das „Toolkit for a Resilient Recovery“ zusammengestellt, das frei zugänglich von unserer Website heruntergeladen und verwendet werden kann.

↓ New York City – Jamaica Bay Learning Lab





↑ Pune – Urban Ocean Program – Plastics and Circularity

Was sind dabei die wichtigsten Erkenntnisse bislang? Welche guten Beispiele und Ansätze gibt es?

Es gibt viele sehr gute Beispiele aus den Strategien und Projekten der Städte. Eine wesentliche Erkenntnis ist, dass Resilienz immer mehr zu einem Baustein für die Planung von Städten auf der ganzen Welt wird. Mittlerweile haben auch viele Städte außerhalb des Netzwerkes CRO-Rollen und Resilienzstrategien erarbeitet, was ein Zeichen für den Erfolg des Modells ist. Darüber hinaus erhalten wir viele Anfragen von Städten, die noch kein Teil unseres Netzwerkes sind, dies aber gerne werden möchten. Wir freuen uns natürlich über das gesteigerte Interesse und werden unser Netzwerk kontinuierlich erweitern. Ich persönlich wollte immer, dass mindestens EINE Stadt aus Deutschland im Netzwerk ist!

Die Erarbeitung der Strategie und eventuelle Änderungen in der Verwaltungsstruktur können einige Zeit in Anspruch nehmen. Wenn jedoch diese Meilensteine erreicht sind und sich der Fokus auf die Umsetzung der Projekte vor Ort verschiebt, beginnt der Prozess Früchte zu tragen.

Darüber hinaus sagen wir oft, dass die Besonderheit des Netzwerkes das Netzwerk an sich ist - das bedeutet, dass die Konnektivität und der Austausch zwischen den Städten und den CROs einzigartig und innovativ sind. Die CROs sind eine besondere Verbindung in die Stadt und ihre Regierung, die kein anderes Netzwerk bieten kann.

Ich habe in meiner Position selbst miterlebt, dass die Bewegung enorm gewachsen ist. Seit ich 2013 an der Bildung der ursprünglichen Plattform im Rahmen der Auswahl von

Städten mitgearbeitet habe, habe ich an vielen anderen Orten das Wachstum der Resilienzbewegung gesehen – während ich an anderen Resilienzprogrammen in Städten, auf Inseln und in indigenen Gemeinschaften gearbeitet habe.

Wir führen jetzt Gespräche über ganzheitliche, gerechte Resilienz auf allen Regierungsebenen und im privaten Sektor. Das ist tatsächlich ein Punkt, bei dem die Pandemie uns tatsächlich sogar geholfen hat.

Interessant ist aktuell insbesondere die Entwicklung in den USA: Hier haben einige CROs und eine größere Gruppe von Resilienzpraktikern Resilience 21 gegründet, um Präsident Biden und seinen Teams Empfehlungen bei der Erarbeitung neuer Gesetze zu geben. Die erste Empfehlung betrifft einen nationalen CRO und CROs für jedes Ministerium.

Darüber hinaus enthält das Programm eine Reihe von Empfehlungen, die über die Reaktion auf den Klimawandel hinausgehen und die Widerstandsfähigkeit von Städten und Regionen deutlich erhöhen würden. Dies wäre vor acht Jahren, als diese Resilienz-Reise begann, kaum vorstellbar gewesen. ■



Stewart Sarkozy-Banoczy, Social Entrepreneur

Stewart Sarkozy-Banoczy ist Director of Global Strategic Partnerships and Development und Senior Advisor North America im Resilient Cities Network. Er war der Leiter der „100RC Prize Challenge“ und Resilienz-Koordinator für Context Partners, wo er Managing Director und Partner war. Er war Mitglied der Hurricane Sandy Rebuilding Task Force von Präsident Obama und Direktor des Büros für internationale und philanthropische Innovation des US-amerikanischen Ministeriums für Wohnungsbau und Stadtentwicklung.

Er ist Senior Advisor der Global Island Partnership, Mitglied des Beratungsausschusses von SeaAhead, Mitglied des Beirats von The Policy Academies und Berichterstatter der Evaluation Task Force von der Small Island Organization. Er ist der Gründer von Precovery Labs.

Impulse



Projektaufruf „Post-Corona-Stadt“ der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Heiko Glockmann und Martin Schulze – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Seit weit mehr als einem Jahr sind die Corona-Pandemie und die damit einhergehenden Einschränkungen und Herausforderungen nun Teil unseres Alltags. Die Krise hat weitreichende Konsequenzen für das persönliche und das städtische Leben. Vor allem auf der lokalen Ebene in unseren Städten und Gemeinden sind die Auswirkungen durch Lockdowns und Kontaktbeschränkungen deutlich geworden. Auch wenn im Sommer 2021 in Anbetracht eines reduzierten Infektionsgeschehens und niedriger Inzidenzzahlen viele Beschränkungen wieder zurückgefahren wurden, ist das ganze Ausmaß an langfristigen sozialen und ökonomischen Folgen für die Stadtentwicklung weiterhin nur schwer abzuschätzen. Es stehen große Herausforderungen vor den Städten und Gemeinden und ihren Bewohner:innen.

Wir konnten feststellen, dass die Corona-Pandemie in der Stadtentwicklung wie auch in vielen anderen Lebensbereichen als eine Art Brennglas wirkt: Bekannte Probleme, Missstände und Entwicklungen wurden insgesamt noch deutlicher. Dies betrifft insbesondere Entwicklungen beim stationären Einzelhandel und des Onlinehandels, soziale Ungleichheiten in Quartieren, Veränderungen im Mobilitätsverhalten oder Beschränkungen im Bildungswesen. Auch das ortsunabhängige Arbeiten wirft differenzierte Fragen auf, wie z. B. zukünftig der Bedarf an Büroflächen in Innenstädten aussehen wird oder wie sich die Pendlerzahlen entwickeln. Deutlich wurde vor allem auch, wie wichtig öffentliche, wohnortnahe Grün- und Freiflächen als Rückgrat einer resilienten Stadtstruktur sind. Die Auswirkungen sind insgesamt vielfältig, komplex sowie dispers und verdeutlichen, wie notwendig eine integrierte, koproduktive Stadtentwicklung ist.

Historisch betrachtet standen Städte und Gemeinden bereits oft vor großen Herausforderungen. Die europäische Stadt – wie auch im Memorandum „Urbane Resilienz“ beschrieben – ist daran stets gewachsen. Und so lässt sich auch in dieser vollkommen neuen Situation feststellen, dass vielerorts sehr schnell auf die Herausforderungen mit temporären Maßnahmen reagiert wurde und neue sowie innovative Ideen im Umgang mit der Pandemie entstanden sind.

Die Krise als Momentum

Die Krise spiegelt somit auch die Transformationsfähigkeit unserer Städte und Gemeinden wider. Dieses Momentum wurde in der Gemeinschaftsinitiative Nationale Stadtentwicklungspolitik genutzt. Neben der Erarbeitung des Memorandums „Urbane Resilienz“ wurde im Juli 2020 der Projektaufruf „Post-Corona-Stadt: Ideen und Konzepte für eine resiliente Stadtentwicklung“ gestartet.

Dieses schnelle Handeln zeichnet die Gemeinschaftsinitiative der Nationalen Stadtentwicklungspolitik aus. Das bestehende Netzwerk bietet durch seine Struktur eine hohe Flexibilität und die notwendige schnelle Reaktionsfähigkeit auf sich verändernde Rahmenbedingungen. So wurde beispielsweise bereits 2016 mit dem Projektaufruf „Stadt und Migration“ umgehend auf die starken Migrationsbewegungen reagiert.

↓ Abb. 12 „Academie für kollaborative Stadtentwicklung“, Aachen



Im neuesten Projektaufruf wurden Projekte mit neuen Lösungsansätzen zur städtischen Resilienzsteigerung gesucht, um aus der Pandemie zu lernen und die vielen neuen Ideen für die Stadtentwicklung einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen. Es konnten sich Projekte bewerben, die in drei Themenfeldern „Solidarische Nachbarschaft und Wirtschaften im Quartier“, „Öffentlicher Raum, Mobilität und Stadtstruktur“ sowie „Integrierte Stadtentwicklungsstrategien unter Berücksichtigung von Resilienzaspekten“ innovative Projektansätze verfolgen.

Die positive Resonanz auf den Projektaufruf zeigt, wie groß der Handlungsbedarf auf der lokalen Ebene ist: Insgesamt wurden mehr als 220 Projektanträge von Kommunen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wohlfahrtsverbänden, Forschungseinrichtungen und Initiativen eingereicht. Zur Auswahl der besten Projekte fand im Dezember 2020 eine eintägige, digitale Jurysitzung der AG Nationale Stadtentwicklungspolitik statt. Die Projekte wurden anhand von klaren Kriterien und mithilfe des Konsensprinzips zwischen den Jurymitgliedern ermittelt.

Vielfältige Pilotprojekte, integriertes Handeln

Für zwei Förderphasen wurden insgesamt 17 Projekte ausgewählt. Die ersten 13 Projekte haben nach der Qualifizierung der Anträge mittlerweile die Zuwendungsbescheide erhalten und mit der Umsetzung der Projekte begonnen. Die vier Projekte der zweiten Phase sollen ebenfalls demnächst starten. Bemerkenswert ist die große Bandbreite an Ideen. Entwickelt wurden Konzepte für Quartiere oder ganze Städte, aber auch für interkommunale Kooperationen. (→ [Abb. 15, S. 53](#))

Viele Projekte besitzen einen experimentellen Charakter und wollen in kooperativen Organisationsstrukturen oder lokalen Partnerschaften Stadtentwicklung als neue koproduktive Gemeinschaftsaufgabe erproben. Mit einer umfangreichen Kooperation vielfältiger Akteure wird beispielsweise im Projekt „Mix, Merge, Share“ der Strukturwandel in der **Aachener** Innenstadt praxisnah unterstützt. Ziel ist es, innerstädtische



↑ [Abb. 13](#) Kuratiertes Erdgeschossmanagement, Berlin

Liegenschaften, die nicht nur angesichts der Corona-Pandemie unter Wandlungsdruck geraten sind, gezielt für neue Nutzungen und Mischungen nachhaltig zu aktivieren. Die neue „ACademie für kollaborative Stadtentwicklung“ will zukunftsfähige, flexible Nutzungs-, Zwischennutzungs- und Umnutzungskonzepte zur Stärkung der Funktionsfähigkeit und Krisenfestigkeit der Innenstadt entwickeln. (→ [Abb. 12](#)).

Wie das Aachener Projekt setzen sich auch andere Projekte des Aufrufs mit der Innenstadtentwicklung auseinander, jedoch auf ganz unterschiedliche Art und Weise. Z. B. wird in **Berlin** mit dem Projekt „Kuratiertes Erdgeschossmanagement“ das Ziel verfolgt, die gewachsenen Zentren und Geschäftsstraßen krisenfester zu entwickeln (→ [Abb. 13](#)). Ausgehend vom gesamtstädtischen integrierten Stadtentwicklungskonzept Berlin, hier dem Stadtentwicklungsplan Zentren, möchte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen ein kuratierendes Erdgeschossmanagement etablieren. Dieses soll den Nutzungsmix und die Ansiedlungen steuern, um die Zentren und Geschäftsstraßen wieder als attraktive, innerstädtische Identifikationsorte erkennbar zu machen. Das Projekt verfolgt hierbei auch neue kollaborative, digitale Verfahren, z. B. Design Thinking, um kreative Umsetzungsideen zu erarbeiten und umzusetzen.



↑ Abb. 14 Auftaktaktion des Projektes „Post-Corona-Innenstadt Frankfurt“ mit Vertreter:innen der Stadt Frankfurt und dem BMI

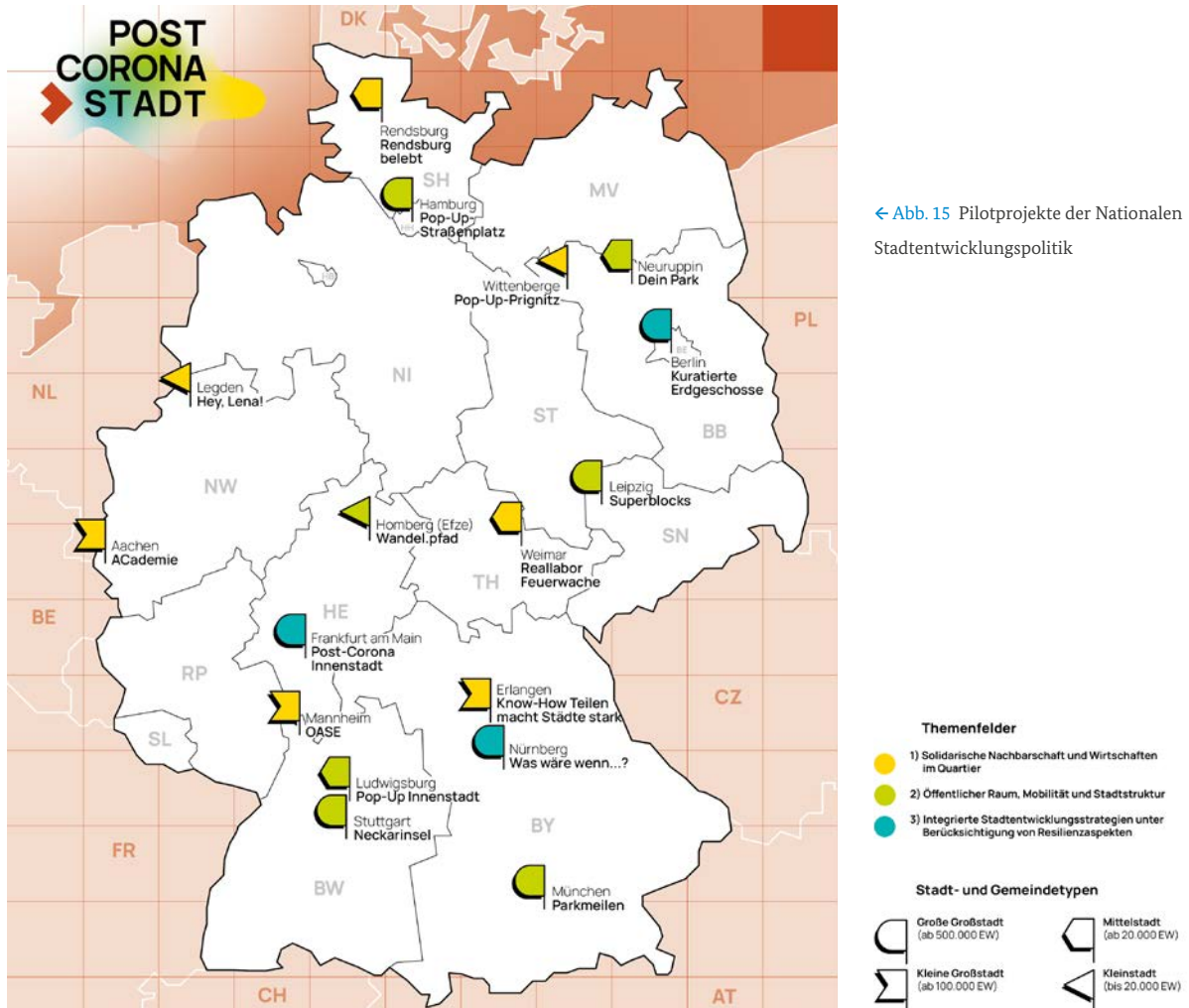
In Frankfurt a. M. setzt sich das Pilotprojekt „Post-Corona-Innenstadt Frankfurt“ zusammen mit der Bürgerinitiative „Making Frankfurt“ mit der Analyse der veränderten Bedürfnisse der Bewohner:innen nach ausreichendem Platz im öffentlichen Raum auseinander. An zwei Aktionstagen im August und September 2021 wurden zentrale Bereiche der Frankfurter Innenstadt in vielfältige, kreative und überraschende Laboratorien verwandelt. Bereits mit Bezug auf die Handlungsempfehlungen des Memorandums „Urbane Resilienz“ wird während der Projektlaufzeit anhand von Aktionen, diversen Dialogveranstaltungen sowie temporärer Maßnahmen untersucht, wie die Innenstadt gerechter, grüner und produktiver werden kann.

Mit der neuen gemeinsamen, koproductiven Initiative in der Frankfurter Innenstadt können Krisen und Katastrophen zwar nicht verhindert werden, aber es können Grundlagen geschaffen werden, um auf die Auswirkungen besser vorbereitet zu sein (→ Abb. 14).



Im Rahmen des Projektauftrages „Post-Corona-Stadt“ wurden 17 Projekte zur Umsetzung innovativer Ideen und Konzepte für die resiliente Stadtentwicklung ausgewählt:

- Aachen: ACademie für kollaborative Stadtentwicklung
- Berlin: Kuratiertes Erdgeschoss-Management in Zentren
- Erlangen: Know-How teilen macht Städte stark
- Frankfurt: Post-Corona-Innenstadt – Gemeinsame Wege für die Frankfurter Innenstadt gestärkt aus der Krise hervorzugehen
- Hamburg: POP-UP-STRASSENPLATZ HAMBURG-ROTHENBURGSORT
- Homberg: WANDELpfad und Co – Working Galerie
- Legden: Hey, LENA! – Mitten im Ortskern ist die der „Open Space“ für alle Legdener Nachbarinnen und Nachbarn
- Leipzig: Neue Nähen – IG Leipziger Superblocks
- Ludwigsburg: Pop-Up-Innenstadt
- Mannheim: OASE – Ort für Austausch, Bildung, Sozialunternehmung und Entwicklung
- München: Parkmeilen – Gemeinsam multicodierbare Freiräume entwickeln
- Neuruppin: DEIN PARK – Dynamisch, Erholsam, Interaktiv, Naturnah
- Nürnberg: WAS WÄRE, WENN ... ? Eine Stadt probt ihren Untergang
- Rendsburg: Rendsburg belebt – Das innovative Projekt zur resilienten Stadtentwicklung in Rendsburg
- Stuttgart: Neckarinsel Stuttgart
- Weimar: Reallabor und Zentrum für Beteiligungskultur Feuerwache
- Wittenberge: Pop-Up-Prignitz – Agentur für Freiräume



In der brandenburgischen Kleinstadt **Neuruppin** wird mit dem Projekt „Dein Park“ hingegen dem durch Corona verstärkten Bedarf nach öffentlichen, gut erreichbaren, attraktiven und vielfältig nutzbaren Frei- und Grünflächen nachgegangen. Ausgehend von einer Schülerinitiative soll der historische Stadtpark mit neuem Leben gefüllt werden. Ziel des Projektes ist es, in kooperativer Zusammenarbeit und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Nutzungsanforderungen von Jung und Alt den Stadtpark grundlegend aufzuwerten. Es soll ein multicodierter Freiraum entstehen, in dem individuelle Nutzung, naturnahe Erholung und auch nachhaltige Bildung möglich werden.

Die genannten Beispiele sind nur einige der vielfältigen und sehr spannenden Pilotprojekte. Insgesamt zeigen die Projekte, wie wichtig eine integrierte Handlungsweise in unseren Städten und Gemeinden ist. Um resiliente, widerstandsfähige Strukturen – auch über die Pandemie hinaus – zu entwickeln, braucht es Kooperationen und die Zusammenarbeit aller relevanten Akteure auf allen Ebenen, ganz im Sinne einer gemeinwohlorientierten und partnerschaftlichen Stadtentwicklung. ■

→ www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de



Heiko Glockmann, Martin Schulze – beide Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat

Heiko Glockmann und Martin Schulze arbeiten seit 2020 als Referenten im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Referat Stadtentwicklungspolitik und sind als Projektleiter zuständig für die Umsetzung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

Quartier und soziale Resilienz

Dr. Olaf Schnur – vhw, Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

In der Resilienz-Debatte stehen je nach Blickwinkel immer wieder andere Aspekte im Mittelpunkt – häufig auch getragen von tagesaktuellen Ereignissen. So werden zum Beispiel bei einer Hochwasserkatastrophe oder einem Erdbeben oft die ökonomische, die ökologische und die politische Ebene inhaltlich adressiert, während zum Beispiel Nachbarschaftshilfe und Solidarität eher medial eine Rolle spielen. Im Folgenden sollen deshalb die sozialen und sozialräumlichen Dimensionen von Resilienz ins Zentrum gerückt und auf einer konzeptionellen Ebene skizziert werden.

Was man genau unter „sozialer“ Resilienz verstehen kann, erklären Markus Keck und Patrick Sakdapolrak anhand dreier Dimensionen: „1. Die Fähigkeit sozialer Akteure zur Bewältigung von Krisen, 2. Das Vermögen, aus vergangenen Erfahrungen zu lernen und sich an zukünftige Entwicklungen anzupassen, 3. Die Befähigung zur sozialen und ökologischen Transformation, welche das individuelle Wohlergehen fördern und einer nachhaltigen gesellschaftlichen Stärkung im Umgang mit zukünftigen Krisen dienlich sind“ (Keck & Sakdapolrak 2013: 5).

Eine derartige Resilienz kann sich in verschiedenen sozialen Sphären herausbilden: Dazu gehören beispielsweise die Familie, der Freundeskreis oder der Arbeitsplatz, aber ganz wesentlich auch das sozialräumliche Lebensumfeld, also das Quartier. Quartiere sind wiederum Orte, die aus subjektiver, sozialer und professioneller Perspektive sehr unterschiedlich wahrgenommen werden und sich bei näherer Betrachtung als komplexe und unscharfe Bezugsgrößen entpuppen. Das ändert nichts daran, dass Siedlung, Kiez oder Veedel für viele Bewohner:innen de facto zu den wichtigsten Bezugs-, Handlungs- und Ressourcenorten gehören.

Gerade wegen ihrer sozialen Konstruiertheit und Unschärfe haben Quartiere ganz eigene Qualitäten als räumliche Grauzonen, als fuzzy places, die urbane Resilienz begünstigen können. Sie lassen sich zwischen Lebens- und Systemwelt verorten, als Sphären des Engagements von unten und der Regulation von oben, als Bühnen für kreatives, experimentelles, „neogemeinschaftliches“ Handeln, wo sich Zivilgesellschaft selbst orga-

nisiert und die eigene Stadt oder Gemeinde auf Augenhöhe mitgestaltet. Quartiere sind Orte der direkten Betroffenheit, an denen Nachbarschaft, Teilhabe und Engagement gelebt, Selbstwirksamkeitserfahrung ermöglicht, Kommunikation auf vielfältige Art und Weise stattfinden und im besten Fall soziale Kohäsion gestärkt werden kann.

Quartiere fungieren so auch als Verbindungs-Orte, als spatial interfaces: Als lebensweltliche Bezugssysteme halten sie leistungsfähige Schnittstellen bereit, mit denen soziale Resilienz entstehen kann. Einige dieser Schnittstellen sind baulich-strukturell geprägt, andere haben einen konnektiv-diskursiven Charakter (Holling & Gunderson 2002, vgl. für den Quartierskontext Schnur 2013). Baulich-strukturelle Synapsen ergeben sich beispielsweise aus den Eigenschaften unterschiedlicher Quartierstypen, wie zum Beispiel aus einer groß- oder kleinteiligen Bebauung, der Balance zwischen Verdichtung und Freiräumen, dem Mikroklima, der digitalen Infrastruktur, dem öffentlichen Raum, gemeinschaftlich nutzbaren Räumlichkeiten und Erdgeschosszonen, „third places“ wie der Kiez-kneipe oder Infrastrukturen aus dem Bereich der sozialen Daseinsvorsorge.

Konnektiv-diskursive, auf sozialem Kontakt und Wahrnehmungen beruhende Phänomene – dazu gehören zum Beispiel Sozialkapital und Begegnungen oder auch Atmosphären, Ortsbindungen und mit Bedeutungen aufgeladene Orte – entscheiden ebenfalls mit über das Ausmaß an Resilienz. Die Eigenschaft von Quartieren als interaktive und emotionale Orte (places of emotion) bieten wichtige Anschlussmöglichkeiten für Resilienzstrategien. Darüber hinaus sind Quartiere auch Regulations-Orte (places of regulation): Lokale Steuerungsmodi sind als Setting relevant – also im Sinne von Regulationsweisen, die sich zum Beispiel durch die Zugehörigkeit zu einem Programmgebiet der Sozialen Stadt oder eine spezifische Einbettung in den Wohnungsmarkt auszeichnen. Außerdem begünstigen Anliegen und Initiativen, die aus einem lebensweltlichen Kontext heraus entstehen, bunte Governance-Konstellationen, in die sich Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Verwaltungsressorts gleichermaßen aktiv einbinden lassen.

Quartiere entwickeln sich also anhand einer Vielfalt von Dimensionen, die sich für Bewohner:innen zu einem komplexen Bezugssystem verknüpfen. Dieser Rahmen bietet Individuen manchmal mehr und manchmal weniger Freiheitsgrade, um sich selbst zu entfalten, im Krisenfall für sich und andere zu sorgen oder sich selbst als Teil einer sozialen Gruppe zu organisieren und damit Resilienz zu generieren. Auch professionelle Akteure profitieren im Idealfall von erweiterten Handlungsspielräumen und -optionen.

Um Quartiere noch stärker als Bestandteil krisenfester Städte im Sinne von Ermöglichungsorten (places of enabling) zu etablieren, können wir an der Qualifizierung der genannten Dimensionen arbeiten – mit dem Ziel, die Verwirklichungschancen und Freiheitsgrade für die Menschen vor Ort zu erhöhen und ihnen damit mehr Selbstbestimmung zu verschaffen (Sen 2020).

Soziale Resilienz zu entwickeln braucht einen langen Atem, weshalb sich in der Stadtentwicklungspraxis Kontinuität, Langfristigkeit und eine gewisse Redundanz günstiger auswirken als eine auf kurzfristige Bindungen und Effizienz ausgerichtete Projektlogik.

Letztere hat dann Vorteile, wenn es darum geht, neue, experimentelle Wege zu beschreiten und soziale Innovationen zu ermöglichen. In den Bereichen der Sozialen Stadt, der Nachbarschaftsarbeit oder der Gemeinwesenarbeit bieten dagegen Verlässlichkeit und eingespielte Routinen die besten Voraussetzungen für mehr soziale Resilienz.

Von einem guten, förderlichen individuellen Lebensumfeld im eigenen Quartier und dem Wohlergehen der Bewohner:innen profitiert also die soziale Resilienz in den Städten und Gemeinden insgesamt – im Sinne einer größeren Robustheit, besserer Anpassungsfähigkeit, langfristigen transformativen Prozessen und einer sich kontinuierlich entwickelnden Gemeinwohlorientierung durch verstärkte Teilhabe, mehr Vertrauen, mehr soziale Gerechtigkeit und mehr Solidarität. Kurzum: Wenn das sozial-räumliche Amalgam „Quartier“ lebendig und reagibel ist, macht es die Städte resilienter. ■



Dr. Olaf Schnur – vhw, Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

Dr. Olaf Schnur leitet den Forschungsbereich im vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. in Berlin. Er arbeitete zuvor im Forschungsbüro empirica, vertrat Professuren in Berlin, Potsdam und Tübingen, war Gastwissenschaftler an der FHNW in Basel und engagiert sich als Privatdozent an der Berliner Humboldt-Universität sowie als Sprecher des Arbeitskreises Quartiersforschung der Deutschen Gesellschaft für Geographie (DGfG). Seine Arbeitsschwerpunkte sind Quartier, Nachbarschaft und soziale Stadtentwicklung.

Weitere Infos:

→ www.vhw.de

→ www.quartiersforschung.de

→ www.olaf-schnur.com

Quellenangaben

- Holling, Crawford S. und Lance H. Gunderson (2002): Resilience and Adaptive Cycles. In: Holling, C. S. and Gunderson, L. H. (Hrsg.): Panarchy. Understanding Transformations in Human and Natural Systems. Washington, Covelo, London: 25–62
- Keck, Markus & Patrick Sakdapolrak (2013): What is social resilience? Lessons learned and ways forward. Erdkunde (67) No. 1: 5–19
- Schnur, Olaf (2013): Resiliente Quartiersentwicklung. Eine Annäherung über das Panarchie-Modell adaptiver Zyklen. Informationen zur Raumentwicklung 4/2013: 337–350
- Sen, Amartya (2020): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. 3. Auflage. München

Steuerung und Koordination

Stadtentwicklung resilienter machen

Astrid Messer – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Corona-Pandemie sowie jüngst die Hochwasserkatastrophe in Teilen von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen haben erneut den Blick auf die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Städte und Gemeinden gelenkt. Im Fokus stehen Fragen rund um die grundlegende Bedeutung von staatlichen Kapazitäten, öffentlichen Ressourcen, einer ebenenübergreifenden Zusammenarbeit sowie der Einbindung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft.

Denn in Krisensituationen wie diesen sind es in erster Linie Städte und Gemeinden, die vor der Aufgabe stehen, die Daseinsvorsorge sicherzustellen sowie öffentliche soziale und technische Infrastrukturen und Verwaltungsfunktionen aufrechtzuerhalten. Auf der lokalen Ebene der Städte und Gemeinden liegt zumeist nicht nur die unmittelbare Verantwortung – sondern in ihnen spüren die Bürger:innen auch die direkten Auswirkungen von Krisenereignissen. Für die Zukunft werden von den Kommunen darüber hinaus Antworten und Lösungen zu drängenden Transformationsaufgaben wie der Digitalisierung, der Mobilitätswende oder dem bereits benannten Klimawandel erwartet.



Für eine resiliente Stadtentwicklung müssen Kommunen daher gleichermaßen vorsorgende Planung, Risiko- und Krisenmanagement, Nachbereitung und Auswertung der getroffenen Maßnahmen und anstehende Transformationsaufgaben bewältigen. Im Sinne der integrierten Stadtentwicklung (siehe dazu auch den Beitrag von Stefan Heinig in dieser Broschüre, → S. 62) gilt es, diese Aufgaben politikfeld- und ressortübergreifend zu bearbeiten, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure besser einzubinden und nach Möglichkeit Förderinstrumente stärker zu bündeln.

Wie können Kommunen ein derart komplexes Aufgabenspektrum bewältigen?

Eine Antwort liegt im Steuerungs- und Regelungssystem der Kommunen. Bereits in den 2000er Jahren entwickelte sich unter dem Ansatz der Urban Governance ein neues Rollenverständnis der Kommunen (vgl. Selle 2010).

Die Kommunen sehen sich seitdem in einer Steuerungs- und Moderationsrolle zwischen staatlichen Strukturen, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Von entscheidender Bedeutung für das Rollenverständnis ist es dabei, dass die Steuerung und Koordination nicht allein in vertikalen Hierarchien, sondern in horizontalen, netzwerkartigen Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren erfolgt (vgl. Benz et al. 2003: 20).

Aber was heißt es konkret, wenn als Bedingung urbaner Resilienz die Neustrukturierung handlungsfähiger, flexibler Governance-Strukturen als zentrales Aufgabenfeld für Kommunen formuliert wird? Welche Steuerungsmechanismen und Instrumente stehen ihnen zur Verfügung? Und wie können Gestaltungswille, Prozessinnovationen und pragmatische Lösungsansätze Eingang in das Handeln staatlicher Institutionen finden? Zur Beantwortung dieser Fragen sollen im Folgenden drei Aspekte beleuchtet werden, die dem Grundprinzip folgen, in bestehenden Strukturen zu denken und diese weiterzuentwickeln:



Die Krise als Katalysator für agile Verwaltungsorganisationen

Krisen ist gemein, dass sie den institutionellen Wandel beschleunigen und organisatorische Innovationen anstoßen können (vgl. Horx 2021). Wie auch andere Krisen kann die Corona-Pandemie daher als ein produktiver Katalysator für Innovationen im kommunalen Verwaltungshandeln betrachtet werden. Die kurzfristig eingerichteten Pop-Up-Radwege zur Vermeidung zu voller Busse und Bahnen, digitale Bürger:innensprechstunden und Beteiligungsverfahren und unmittelbare Homeoffice-Lösungen sowie der damit verbundene Schub für die Verwaltungsdigitalisierung zeugen davon, dass die Krise die Gelegenheit geboten hat, konventionelle Prozesse aus- und pragmatische Lösungsansätze umzusetzen. Diese Erfahrungen bilden einen Ansatzpunkt, um auch in der Zukunft flexible, agile und digitale Arbeitsweisen im Handeln der kommunalen Akteure zu verankern, wie sie im Rahmen des Memorandums „Urbane Resilienz“ gefordert werden (→ S. 86).

Es gilt, dieses Transformationsmomentum zu nutzen und interdisziplinäre Arbeitsformen, Raum für Experimente, eine po-

sitive Fehlerkultur und unkonventionelle Lösungen – auch in die Pflichtaufgaben – mitzunehmen oder einzuführen. Die Schaffung von sog. Open Innovation oder City Labs, die vielfach als Experimentierraum für Smart-City-Lösungen eingesetzt werden, kann z. B. für eine innovationsförderliche Kultur sorgen, die die Agilität in der Verwaltung insgesamt erhöht (vgl. Scholl & Kemp 2016).

Netzwerkprogramme als Motoren des Wissensaustauschs und der Interessenvertretung

Eine hohe Bedeutung für Innovationen in der Kommunalverwaltung und -politik haben städtische Netzwerkprogramme, die dem Wissensaustausch sowie der Artikulation städtischer Anliegen dienen. Vor diesem Hintergrund wird im Memorandum „Urbane Resilienz“ die Forderung formuliert: „Es sollte ein strukturiertes, interkommunales Netzwerk aufgebaut werden, in dem Kommunen dabei unterstützt werden, sich gegenseitig zu beraten“ (→ S. 91). Anknüpfungspunkte bieten hier bestehende Netzwerkprogramme, wie URBACT, Eurocities oder das im Januar 2018 gestartete Netzwerk „Engagierte Stadt“, die um Themen urbaner Resilienz erweitert

werden können. Voraussetzungen für die erforderliche Breitenwirkung dieser Netzwerke sind eine möglichst hohe Zahl aktiver Mitglieder sowie eine zielgruppengerechte und praxisbezogene Kommunikation der erarbeiteten Inhalte und Beispiele guter Praxis.

Ein Referenzbeispiel für Netzwerke, die sich angesichts der Corona-Pandemie dem Wissens- und Erfahrungsaustausch zu einer resilienten Stadtentwicklung widmen und diesen breitenwirksam kommunizieren, ist auf internationaler Ebene das Netzwerk „C40 Cities“, das 97 Bürgermeister:innen von Metropolen und Megastädten in ihren Bestrebungen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung verbindet. Die Bürgermeister:innen des C40-Netzwerks haben sich anlässlich der Corona-Pandemie zusammengeschlossen, um eine Global Mayors COVID-19 Recovery Task Force ins Leben zu rufen. Neben der Bereitstellung eines Wissensportals formuliert die Task Force Grundsätze für eine resiliente Stadtentwicklung (vgl. C40 Cities Network 2021). Auch erfolgte im Kontext der Corona-Pandemie eine Neufassung des 2013 von der Rockefeller Foundation ins Leben gerufenen 100 Resilient Cities-Netzwerks (100RC). Ziel des Netzwerkes ist es, globales Wissen, Praxisaustausch, Partnerschaften und Finanzmittel zusammen zu bringen, um die Mitglieder zu einer resilienten Stadtentwicklung zu befähigen (vgl. The Resilient Cities Network und das Interview in dieser Broschüre, → S. 44–47).

Die Steuerungs- und Koordinationsrolle von Kommunen im Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure

Mittlerweile liegen Fachwissen und praktische Erfahrung aus 20 Jahren „neuer“ Formen der Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft vor. Urban Governance kann also bei Weitem nicht mehr als Reformkonzept für eine resiliente Stadtentwicklung beschrieben werden. Da komplexe Aufgaben sowie die Zusammenarbeit in komplexen Akteurskonstellationen keine Handlungsleitfäden mit einer Schritt-für-Schritt-Anleitung erlauben, bleibt es aber auch nach zwei Dekaden geübter Praxis eine wesentliche Aufgabe für die Kommunen diesen Steuerungs- und Koordinationsansatz auf die eigene lokale Ebene herunterzubrechen und konkrete Instrumente für eine Umsetzung zu definieren. Ansatzpunkte bieten dabei die formulierten Grundprinzipien urbaner Governance, zu denen im Wesentlichen strategisches Handeln, transparente Kommunikation, partizipative Prozessgestaltung und vernetztes Arbeiten zählen und für die ein breiter Werkzeug- und Methodenkoffer zur Verfügung steht (siehe z. B. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. und Robert Bosch Stiftung GmbH 2020).



Urbane Resilienz fußt zudem maßgeblich auf einer aktiven Zivilgesellschaft. Beispiele einer aktiven Zivilgesellschaft in Krisensituationen bilden die hohe Hilfsbereitschaft während der Corona-Pandemie, als Nachbarn und freiwillige Helfer trotz der Kontakteinschränkungen für andere einkaufen gingen – oder nach der Hochwasserkatastrophe das große Engagement der im Ehrenamt organisierten Freiwilligen Feuerwehren, der Einheiten des Technischen Hilfswerks oder der DLRG.

Im Fokus des Zusammenwirkens der Akteure im Rahmen einer resilienten Stadtentwicklung stehen daher die Bevölkerung und die Zivilgesellschaft: Für eine gelingende Governance kommt es darauf an, diese Akteure in die Problembewältigung einzubinden, sie zu motivieren und zu aktivieren. Daher sollten, so auch die Forderung im Memorandum Urbane Resilienz, „Initiativen, Intermediäre oder Stadtmacherinnen und Stadtmacher kontinuierlicher als bislang in geeignete Governance-Modi eingebunden werden“ (→ S. 91).

Die Einrichtung von lokalen Bürger:innenräten oder die direkte Förderung von Stadtmacher:innen, wie bspw. mittels des Bundespreises kooperative Stadt der Nationalen Stadtentwicklungspolitik oder des nordrhein-westfälischen Beratungsangebots „Initiative Ergreifen“ im Rahmen der Städtebauförderung, bilden mögliche Ansätze einer Koproduktion von Stadt. ■

Quellenangaben

- Benz, Arthur et al. (2003): Governance. Eine Einführung. Seite 20
- C40 Cities Network (2021): → www.c40.org/about
- Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. & Robert Bosch Stiftung GmbH (2020): → www.dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgapj8360-gk-publication-layout-final-201125-web_single_pages.pdf
- Horx, Matthias (2021): Die Städte von morgen. In: Corona und Stadtentwicklung. Neue Perspektiven in der Krise? Informationen zur Raumentwicklung IzR 4/2020
- Scholl, Christian & Kemp, René (2016): City Labs as Vehicles for Innovation in Urban Planning Processes. In: Urban Planning, Volume 1, Issue 4, Pages 89–102: → www.cogitatiopress.com/urbanplanning/article/view/749/749.
- Selle, Klaus (2010): Die Koproduktion des Stadtraumes. Neue Blicke auf Plätze, Parks und Promenaden. In: vhw FWS 2/2010: → www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2010/FWS_2_2010/FWS_2_2010_Selle.pdf
- The Resilient Cities Network (2021): → www.resilientcitiesnetwork.org/our-story



Astrid Messer – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Astrid Messer hat Geographie, Stadtplanungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht in Kiel studiert. Sie ist seit 2016 zuständige Referentin für Nationale Stadtentwicklungspolitik im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen und Mitglied der Arbeitsgruppe Nationale Stadtentwicklungspolitik.

Weitere Schwerpunkte ihrer Tätigkeit bilden die grenzüberschreitende europäische Zusammenarbeit sowie die Förderung von nachhaltigen Siedlungsstrukturen in Dörfern und kleinen Gemeinden im ländlichen Raum.

Zuvor begleitete sie ein von Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen, der NRW.BANK sowie der Bertelsmann Stiftung getragenes Projekt zum Aufbau quartiersbezogener Kooperationen von Akteuren der Wohnungswirtschaft. In den Bereichen Quartiersforschung und sozialräumliche Polarisierung forschte und lehrte sie am Geographischen Institut der Ruhr-Universität Bochum.

Digitale Transformation

Ein starker Beitrag zur urbanen Resilienz

Andreas Kaufmann – Büro Kaufmann / Programmbegleitung Nationale Stadtentwicklungspolitik

Wir mögen es uns gar nicht vorstellen, was passiert wäre, wenn die COVID-19-Pandemie uns schon 2005 überrascht hätte. Sie hätte sich wahrscheinlich global nur wenig langsamer ausgebreitet, aber die Folgen für Wirtschaft, Gesellschaft und jede/n Einzelne/n wären noch verheerender gewesen. Die digitale Transformation hat es zumindest uns in Europa ermöglicht, unseren Alltag zwar mit starken Einschränkungen, aber doch relativ erfolgreich zu bewältigen. Sie passiert jetzt und bietet zukünftig große Potenziale für eine Verbesserung der Lebensqualität in der Stadt, für die Wirtschaftskraft, die demokratische Teilhabe ebenso wie für eine verantwortlichere und effizientere Organisation des Ressourceneinsatzes für die nachhaltige Stadt.

Die Digitalisierung betrifft als Querschnittsthema alle Lebensbereiche ebenso wie alle Handlungsfelder einer integrierten Stadtentwicklung. Aktuell werden in einer großen Zahl der deutschen Städte Digitalisierungsstrategien mit dem Anspruch der Integration in die bestehenden Ziele und Strategien entwickelt. Sie haben unterschiedliche Ansatzpunkte, die sich aus Smart-City-Konzepten oder aus Querschnitts- und Wirkungsbetrachtungen in Stadtentwicklungskonzepten entwickeln, und zeigen sich bereits vielerorts in neu aufgebauten Organisationsstrukturen für Planung und Steuerung („Chief Digital Officer“), die die politische Bedeutung der Aufgabe (und der Chancen) widerspiegeln.

Die digitale Transformation trägt maßgeblich zur urbanen Resilienz bei, wenn sie als Teil des Risiko- und Krisenmanagements stärker in die Stadtentwicklungsplanung eingebunden wird. Damit steht sie auch für den kommunalen Anspruch, die eigenen Zukunftsaufgaben eigenständig zu gestalten. Die selbstbewusste und zielgerichtete Gestaltung der digitalen Transformation im Sinne der „digitalen Souveränität“ als kommunale Selbstbestimmung im digitalen Raum – vergleichbar mit der kommunalen Planungshoheit sichert die kommunale Handlungsfähigkeit auch in krisenhaften Situationen. Dabei sollten die Digitalisierungsstrategien aus den gesamtstädtischen Leitbildern und Zielen abgeleitet werden, um ihren Beitrag zur Umsetzung insgesamt zu bestimmen – von der Förderung von Wirtschaft und Wissenschaft bis hin zu Bildung und sozialer Integration.

„Mithilfe digitaler Lösungen können innovative und qualitativ anspruchsvolle Dienstleistungen für Bürger:innen sowie Unternehmen bereitgestellt werden. Dazu gehören eine „smarte“ städtische Mobilität, Energieeffizienz, nachhaltiges Wohnen, öffentliche Dienstleistungen, Einzelhandel, Nahversorgung sowie digitale Verwaltung und Beteiligung“, so formuliert es die „Neue Leipzig-Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“. Sie richtet den Blick auf eine stärkere Gemeinwohlorientierung in der Stadtentwicklung und fordert auch „die Entwicklung und Umsetzung integrierter, inklusiver und gemeinwohlorientierter Smart-City-Strategien“.

In der Pandemie ist es mehr als deutlich geworden, dass eine leistungsfähige digitale Infrastruktur sowie kommunale digitale Dienstleistungen zur allgemeinen staatlichen Daseinsvorsorge zu zählen sind und dem Gemeinwohl dienen. Es ist eine Diskussion angestoßen worden, angesichts größerer gemeinschaftlicher Aufgaben und dem durchaus gewachsenen Ver-

↓ Abb. 16 Stadt Bochum – Leitthemen und Handlungsfelder der Smart City Bochum



ständnis solidarischer Verantwortung das Verhältnis staatlicher und privater Dienstleistungen neu auszutarieren, um eine größere Versorgungssicherheit zu schaffen. Nicht nur vor dem Hintergrund eines als überraschend erlebten ganztägigen Dienstausfalls bei einem globalen kommerziellen Plattformanbieter verstärkt die Position, dass gemeinwohlorientierte städtische Infrastrukturen besser dazu geeignet sind, die politischen Ziele eines diskriminierungsfreien digitalen Zugangs für Bürger:innen zu gewährleisten, und die plattformunabhängige Datensouveränität im Sinne einer weitgehenden Kontrolle (und ggf. des Schutzes) der wachsenden Menge von zu verarbeitenden Daten als Risikovorkehr zu sichern.

Zur Stärkung der Krisenfestigkeit sollten dann redundante Strukturen aufgebaut werden, auch wenn „doppelte Vorratshaltung“ zunächst teurer zu sein scheint.

Die Schaffung eigener digitaler Plattformen zur Kommunikation und zum Austausch auf der kommunalen Ebene trägt zu einer Verbesserung der Kooperation und Teilhabe sowohl der Zivilgesellschaft als auch von Wirtschaft und Wissenschaft bei. Dabei sollte es kein Widerspruch sein, kommunale offene Daten unter Berücksichtigung der Schutzbedarfe für eine Nutzung für Informations- und Anwendungszwecke sowohl durch die Zivilgesellschaft als auch für Unternehmen zugänglich zu machen (urbane Datenplattformen). Auch eine gute Planung benötigt letztlich eine Vielzahl von Daten. Sie sollten wie schon jetzt über viele Geodatenportale verfügbar gemacht werden und entsprechende Tools die öffentliche Datennutzung sogar erleichtern, damit eine breite Anwendung vielseitige, auch stadtgemeinschaftlich relevante Erkenntnisse ermöglicht.

Der Einsatz von digitalen Beteiligungsmöglichkeiten entspricht den wachsenden Wünschen und Bedarfen nach mehr und einer durchaus veränderten Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung. Langfristig ist die Bereitstellung von Tools und innovativen Formaten für bessere Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten zur erweiterten Teilhabe bis hin zur Vernetzung und nachbarschaftlichen Unterstützung auf Stadtteilebene für die Stadtgesellschaft unverzichtbar. Dadurch werden neue Möglichkeiten der

Kooperation in der Stadtgesellschaft erschlossen, demokratische Verfahren gefestigt und tendenziell bessere Ergebnisse erreicht. Die gewonnene Effizienz bei öffentlichen Dienstleistungen und Prozessen muss dann in einer Steigerung der Angebotsqualität weiterhin erforderlicher „analoger“ Services münden.

Eine wesentliche Grundlage zur Entwicklung urbaner (und sozialer) Resilienz ist der breite Ausbau digitaler Kompetenzen in der Wirtschaft und der Verwaltung – als Auftrag der kommunalen Daseinsvorsorge, aber auch bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren, um Chancengleichheit, Teilhabe und Koproduktion für resiliente Städte und Gemeinden zu ermöglichen. ■



Andreas Kaufmann – Büro Kaufmann

Andreas Kaufmann ist mit seinem Leipziger Büro seit 1999 aktiv. Nach dem Studium der Raumplanung an der TU Dortmund startete er zunächst bei Plan-Lokal in Dortmund und ab 1993 im Büro für urbane Projekte in Leipzig.

Büro Kaufmann unterstützt in der integrierten Stadtentwicklung bei Strategien, Konzepten und Prozessen, bei Moderation und Beteiligung im Quartier, der Stadt – und der Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

Andreas Kaufmann war von 2013–2019 stellvertretender Vorsitzender der SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e. V.

Urbane Resilienz

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte

Stefan Heinig – Stadtentwicklung / Planung / Beratung

Zur Rolle integrierter Stadtentwicklungskonzepte

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte haben sich in vielen Städten und Gemeinden als gesamtstädtische Planungs- und Steuerungsinstrumente etabliert. Das Verständnis, was sie beinhalten, wie sie erarbeitet und umgesetzt werden, variiert allerdings von Stadt zu Stadt. Denn für eine „informelle Planung“ gibt es keine rechtlichen Vorgaben. Einige Stadtentwicklungskonzepte sind eng auf städtebauliche Themen und die Städtebauförderung bezogen. Andere Konzepte versuchen, alle kommunalen Handlungsfelder mit einem integrierten Ansatz zu koordinieren und im Sinne einer strategischen Steuerung kommunales Handeln zu beeinflussen. Während in den Großstädten die Konzepte häufig einen leitlinienartigen Charakter haben, sind sie in kleineren Städten deutlich konkreter und projektorientierter. Zwar haben die meisten Stadtentwicklungskonzepte einen räumlich differenzierten Ansatz, aber auch dieser ist in den Städten unterschiedlich ausgeprägt.

Gemeinsam ist integrierten Stadtentwicklungskonzepten jedoch, dass sie als strategische Planung – als Verbindung von mittel- bis langfristigen Zielen mit konkreten Vorhaben und Instrumenten zur Umsetzung dieser Ziele – verstanden werden. Auch die Erarbeitung und Umsetzung in einem partizipativen Prozess gehört heute zum Grundverständnis von Stadtentwicklungsplanung. Das war nicht immer so: Bereits in den 1970er Jahren war eine ganzheitliche kommunale Entwicklungsplanung in vielen (west-) deutschen Großstädten etabliert. Sie verstand sich aber als wissenschaftlich basierte Expertenplanung. Aufgrund fehlender Partizipation und Umsetzungsorientierung verfehlte sie letztlich ihre Steuerungsziele und verlor an Bedeutung.

Urbane Resilienz in integrierten Stadtentwicklungskonzepten

„Resilienz“ taucht in integrierten Stadtentwicklungskonzepten deutscher Städte als Begriff bisher nur vereinzelt auf, am ehesten in Bezug zur Anpassung an den Klimawandel. Als grundsätzliches Ziel oder Leitprinzip hat sich Resilienz jedoch in Stadtentwicklungskonzepten (noch) nicht etabliert.

In der Regel orientieren sich die Konzepte an den Prinzipien von Nachhaltigkeit und Gemeinwohlorientierung. Vor diesem Hintergrund wird im Memorandum „Urbane Resilienz“ gefordert, dass Stadtentwicklungskonzepte „um Aspekte der urbanen Resilienz ergänzt werden, insbesondere um

- das Zusammenwirken mit Katastrophenschutz, Katastrophenvorsorge und Gesundheit,
- sozialräumliches Monitoring und Risikostudien als Regelfall,
- Funktionsfähigkeit, Flächenreserven für Resilienz und kritische Infrastrukturen,
- temporäre Lösungen und Experimentierräume,
- Maßnahmen zur Vermeidung, Reduzierung und Anpassung an bestehende und künftige Risiken.

Diese Stadtentwicklungsplanung sollte prozessorientiert, transparent, reversibel und ergebnisoffen sein, dabei sind zwischen den beteiligten Akteuren Ziele zu vereinbaren und zu evaluieren.“ (→ S. 93).

Nicht alle Aspekte dieser Forderung sind neu für integrierte Stadtentwicklungskonzepte. Ergebnisoffenheit, Transparenz und Prozessorientierung gehören seit langem zu den Standards erfolgreicher Stadtentwicklungsplanung. Auch die meisten der im Memorandum benannten Handlungsfelder finden heute bereits Berücksichtigung in Stadtentwicklungskonzepten, wenn auch nicht unter dem Blickwinkel der Stärkung urbaner Resilienz.



Der eigentliche Innovationsbedarf für die integrierten Stadtentwicklungskonzepte besteht jedoch im Zusammenwirken mit Katastrophenschutz und Risikoversorge. In den meisten Städten sind dies „getrennte Welten“. Die Erarbeitung von Risikostudien im Zuge von Stadtentwicklungskonzepten bleibt bisher die große Ausnahme. Die möglichen Auswirkungen von Krisen und Katastrophen müssen künftig bei der Erarbeitung von Stadtentwicklungskonzepten untersucht werden.

Welche Risiken bestehen bei unterschiedlichen räumlichen Entwicklungsszenarien? Wo können besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen betroffen sein und wie kann diese Betroffenheit gemindert werden? Welche Redundanzen werden in der Infrastruktur benötigt? Wo sind Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz dezentral im Stadtraum verortet? Mit diesen und weiteren Fragen ist in den Stadtentwicklungskonzepten eine Auseinandersetzung erforderlich. Gleichzeitig ist ein Bewusstseinswandel im Katastrophenschutz nötig, sich als Akteur von Stadtentwicklung zu verstehen und in partizipative Prozesse einzubringen. Das Memorandum zeigt noch einen weiteren Punkt auf, der eine methodische Neuorientierung erfordert: die Quartiersorientierung. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte berücksichtigen zwar bereits heute neben ihrem gesamtstädtischen Fokus die Quartiersebene. Diese ist jedoch meist auf die städtebaulichen Förderprogramme ausgerichtet. Hier bedarf es künftig eines flächendeckenden Ansatzes der Quartiersorientierung, der in den Stadtentwicklungskonzepten strategisch verortet und zumindest teilweise auch kommunal finanziert wird.

Vom Konzept zur Umsetzung

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte sind keine statischen Planwerke. In den meisten Städten sind sie Teil eines „Baukastens“ der Stadtentwicklungsplanung, in dem mehrere Konzepte und Strategien aufeinander aufbauen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten erarbeitet oder fortgeschrieben werden. Die Anforderungen urbaner Resilienz beziehen sich entsprechend auf den gesamten „Baukasten“. Das lässt erwarten, dass die Anforderungen in den meisten Städten innerhalb weniger Jahre strategisch aufgegriffen werden können.

Die Erfordernisse urbaner Resilienz dürfen nicht nur in den Stadtentwicklungskonzepten strategisch verortet werden, sondern müssen von da aus in das Handeln von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft fließen. Das Memorandum benennt deshalb die Notwendigkeit einer fachübergreifenden Steuerung und Koordinierung für urbane Resilienzstrategien. Diese Aufgabe kann bei Bedarf ein „Resilienzmanager“ übernehmen, im Sinne des integrierten Ansatzes ist sie jedoch auch bei einer umsetzungsstarken Stadtentwicklungsplanung gut angesiedelt. Die Steuerung muss sicherstellen, dass sich die Prioritäten des Stadtentwicklungskonzeptes in den Fachplanungen und Projekten der Verwaltungsressorts wiederfinden, aber auch im Handeln von Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren aufgegriffen werden. Entscheidend für die Umsetzung urbaner Resilienzstrategien wird es jedoch sein, inwieweit sie in der Finanzplanung und kommunalen Bodenpolitik Berücksichtigung finden. ■



Stefan Heinig – Stadtentwicklung / Planung / Beratung, Leipzig

Stefan Heinig (Diplom-Geograph, Jahrgang 1970) war zwischen 1997 und 2020 bei der Stadt Leipzig tätig. Dort leitete er seit 2007 die Abteilung Stadtentwicklung und 2018 bis 2020 kommissarisch das Stadtplanungsamt. Er ist Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) und war von 2017 bis 2020 Vorsitzender der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages. Seit September 2020 berät Heinig die Evangelische Kirche in Hessen und Nassau sowie freiberuflich kommunale Akteure zu Fragen nachhaltiger Stadtentwicklung. An der Universität Leipzig nimmt er einen Lehrauftrag zu Methoden der Stadtentwicklungsplanung wahr und hat dazu ein Buch publiziert.

Gesunde Stadt = resiliente Stadt?!

Vulnerabilitäten erkennen und präventiv lokal handeln – für alle

Andreas Kaufmann – Büro Kaufmann / Programmbegleitung Nationale Stadtentwicklungspolitik

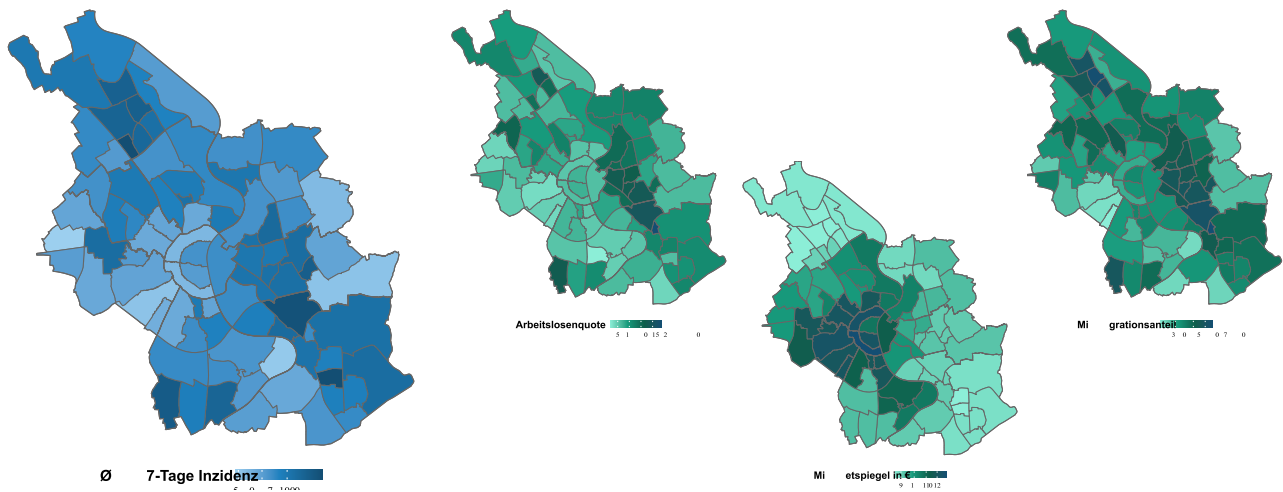
Die Schüler:innen in Neuruppin machen es vor: Im Pilotprojekt „Dein Park“ des Aufrufes „Post-Corona-Stadt“ engagieren sie sich gezielt für eine gesündere Stadt. Sie wollen den Neuruppiner Stadtpark wiederbeleben und gesundheitsfördernde Angebote für Bildung, Sport und Freizeit für alle schaffen. Dass Grün- und Freiflächen zu den wichtigsten Bausteinen urbaner Resilienz gehören, wurde schon in den ersten Tagen der Maßnahmen zum Gesundheitsschutz 2020 deutlich. Und dass ihr Fehlen ein großes Problem ist, ebenfalls. Mit der Pandemie wurden gesunde Wohn- und Lebensbedingungen neu in den Fokus der Diskussion gerückt. Dichtestädtebauliche Strukturen mit ihren kaum einzuhaltenden Abstandserfordernissen wurden zumindest kurzzeitig in Frage gestellt, bis es im Verlauf der Pandemie und mit einem international erweiterten Blick deutlich wurde, dass die Ursachen meist woanders zu suchen waren: „Nicht die Dichte, sondern die Armut und die Prekarität waren das Problem und haben die Stadt verletzlich gemacht“ (Läpple 2020).

Soziale Ungleichheit, sozialräumliche Benachteiligung und mangelnde Umweltgerechtigkeit gehen stark mit höheren Gesundheitsrisiken einher. Dies wurde durch die Pandemie wiederholt bestätigt. Zunächst sah es noch anders aus: „Zu Beginn der zweiten Welle (waren) zunächst höhere Inzidenzraten in sozioökonomisch bessergestellten Regionen festzustellen. Mit Voranschreiten der zweiten Welle kehrte sich dieses Muster jedoch um, sodass Menschen in sozioökonomisch stark deprivierten Regionen schließlich am häufigsten betroffen waren“ (Hoebel et al. 2021). Dabei wurde klar, was Ulrich Schneider, Paritätischer Wohlfahrtsverband, zusammenfasste: „Die, die reisen konnten, brachten das Virus, und die Armen baden es zunehmend aus“ (Schneider 2020). Die Autor:innen der Studie am RKI erinnern: „Die gefundenen Ungleichheiten im Infektionsrisiko mit SARS-CoV-2 müssen vor dem Hintergrund bereits existierender gesundheitlicher Ungleichheiten in der Bevölkerung bewertet werden, die eine starke soziale Ungleichverteilung des Risikos für schwere COVID-19-Krankheitsverläufe nahelegen“. Die hohen Inzidenzraten setzten sich dann auch in einer erhöhten Sterblichkeit um. Dazu fasste das Robert-Koch-Institut zusammen: „Der Anstieg der Covid-19-Todesfälle fiel in sozial benachteiligten Regionen

Deutschlands am stärksten aus (...). Im Dezember (2020) und Januar (2021) lag die Covid-19-Sterblichkeit in sozial stark benachteiligten Regionen um rund 50 bis 70 Prozent höher als in Regionen mit geringer sozialer Benachteiligung“ (RKI 2021). Die Stadt Köln war in der Lage und bereit, seit März 2021 in der dritten Welle stadträumlich differenzierte Daten zu Covid-19-Infektionen zu veröffentlichen (Ginzel 2021, → Abb. 17). Die Korrelationen von sozioökonomischen Daten und Inzidenzwerten zwischen 0 im wohlhabenden und 700 im benachteiligten Stadtteil (DLF 2021) deuten kleinräumlich auf einen starken Zusammenhang hin (vgl. 10-Städte-Vergleich, ZEIT ONLINE 2021). Immerhin führten diese Erkenntnisse bundesweit zu einem verstärkten Einsatz mobiler Impfteams in benachteiligten Quartieren! Diese Entwicklungen treffen aber auf Gebiete und Bewohner:innen, die grundsätzlich weiteren Gesundheitsrisiken in prekären Arbeitsverhältnissen, ungünstigen Wohnungssituationen und stärkerer Betroffenheit von Lärm, Luftverunreinigung und bioklimatischen Belastungen (Hitze) sowie schlechterem Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen etc. ausgesetzt und somit von „gesundheitlicher Ungleichheit“ betroffen sind.

Was bedeutet dies für die Städte und Gemeinden auf dem Weg zu mehr urbaner Resilienz?

Die Integration des Querschnittsthemas Gesundheit in die Stadtentwicklung(splanung) ist in den letzten Jahren bereits deutlich verbessert worden. Ebenso sind übergreifende Arbeitsstrukturen zur Gesundheitsförderung und Prävention nicht nur in den Gebieten der „Sozialen Stadt/Sozialer Zusammenhalt“ aufgebaut worden und werden in Netzwerken wie dem Gesunde-Städte-Netzwerk (GSN) oder dem Kooperationsverbund Gesundheitliche Chancengleichheit erfolgreich weiterentwickelt. Der Ansatz „Health in all policies“ könnte auch vorbildhaft für die Integration von Risiko- und Krisenmanagement mit seinem All-Gefahren-Ansatz in die Stadtentwicklungsstrategien wirken (siehe dazu auch den Beitrag von N. Köksalan in dieser Broschüre, → S. 16) – und für die Zusammenarbeit von Risikomanagement und Gesundheitsförderung selbst.



↑ Abb. 17 Durchschnittliche 7-Tage Inzidenz in den Kölner Stadtteilen von März 2020 bis Januar 2021. Vergleich sozio-ökonomischer Faktoren (Fraunhofer IAIS)

Trotzdem sind gerade angesichts der voranschreitenden sozialen Ungleichheit und fehlenden gesundheitlichen Chancengerechtigkeit die Aktivitäten zur Stärkung der sozialen und urbanen Resilienz dem Memorandum entsprechend insgesamt deutlich zu verstärken und vor allem in dauerhafte Strukturen zu überführen:

- Integration der Gesundheitsbelange als Regelaufgabe der Stadtentwicklungsplanung (im Sinne von Gesundheitsförderung und Prävention bei Mobilität, Wohnen, öffentlichem Raum, Teilhabe etc.)
- Verringerung der Gesundheitsgefahren durch Lärm-minderungs- und Luftreinhalteplanung sowie der Klimafolgenanpassung, Verbesserung des Zugangs sowie Erweiterung und Qualifizierung von Grün- und Freiflächen (mit entsprechenden Bewegungsräumen)
- schnelle Entwicklung guter Datengrundlagen zur besseren Erkennbarkeit von Vulnerabilitäten: krisensensible, kleinräumige, integrierte Gesundheits-, Sozial- und Umweltberichterstattung (auch zur Auswertung der Pandemieentwicklung)
- stadtteilbezogene und dezentrale Gesundheits- und Bewegungsförderung in Verbindung mit Bildung, psychosozialer Unterstützung und der Erweiterung der Teilhabemöglichkeiten für die Quartiersakteure
- Stärkung sozialräumlicher Forschung für weitere Erkenntnisse zum Pandemieverlauf – und ebenso der Wirkung der Schutzmaßnahmen.

Wir müssen für mehr gesundheitliche Chancengerechtigkeit und soziale Resilienz genauer analysieren, die Ressourcen der Quartiere deutlich stärken und bei der Umsetzung sowie der Stadtentwicklung zwischen den Partnern enger, übergreifender und sachgerechter zusammenarbeiten. Ein bekanntes Umsetzungsdefizit – vielleicht kann hier das Memorandum „Urbane Resilienz“ einen guten Beitrag zur gesunden und resilienten Stadt leisten. ■

Quellenangaben

- Deutschlandfunk (2021): „Gesundheitsamt: Armut und Wohnen sind maßgebliche Gründe“, 27.04.2021.
- Ginzler, Sebastian (2021): Analyse der Kölner Kontaktverfolgungsdaten. Dokumentation Zwischenergebnisse, S. 10
- Hoebel, Jens; Michalski, Niels; Wachtler, Benjamin; Diercke, Michaela; Neuhauser, Hannelore; Wieler, Lothar H.; Hövener, Claudia (2020): Sozioökonomische Unterschiede im Infektionsrisiko während der zweiten SARS-CoV-2-Welle in Deutschland. → www.aerzteblatt.de [31.10.2021]
- Läßle, Dieter (2020): BDA Denklabor – Don't Waste the Crisis #4. Zur Aktualität der Produktiven Stadt in Zeiten der Corona-Pandemie, S. 3
- Robert-Koch-Institut (2021): Faktenblatt: Soziale Unterschiede in der COVID-19-Sterblichkeit während der zweiten Infektionswelle in Deutschland. 16.03.2021
- Schneider, Ulf (2021): „Wir haben eine neue und schlimme Form der Ausgrenzung“. In: Deutschlandfunk, 30.04.2021
- ZEIT ONLINE (2021): Soziale Ungleichheit und Corona: Das sind die Corona-Hotspots in deutschen Großstädten, 01.06.2021. [31.10.2021]

Umsetzung



Wie wird die Stadt resilient?

Interview des Podcast stadt:radar #5

stadt:radar ist der Podcast rund ums Stadtmachen, Stadtdenken und Stadtentwickeln. In jeder Folge trifft Moderatorin Marietta Schwarz auf zwei Gäste. In Folge 5 diskutierten Erwin Schwärzer, seit Januar 2021 Leiter der Abteilung Stadtentwicklung, Wohnen im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und Prof. Dr. Detlef Kurth, Vorsitzender des Expert:innenbeirats Memorandum „Urbane Resilienz“ zur Frage: Wie wird die Stadt resilient?

In den vergangenen Jahren wurde oft diskutiert, wie man unsere Städte insbesondere in Stresssituationen robust, widerstandsfähiger und stabil machen kann, zum Beispiel gegenüber Extremwetterereignissen, Naturkatastrophen oder auch Terroranschlägen. Von Resilienz wird erst seit rund 10 Jahren gesprochen. Was ist denn jetzt neu? Was bedeutet der Begriff insbesondere für Städte und Gemeinden? Wo sind denn unsere Städte heute besonders verwundbar?

Detlef Kurth: Wir haben in dem Expert:innenbeirat „Urbane Resilienz“ lange über den Begriff und dessen Bedeutung gesprochen. Eigentlich bedeutet Resilienz „zurückfedern in den Ursprungszustand“: Man ist so robust, dass man einen Schock oder eine Krise aushält und nach der Krise wieder in seinen Ursprungszustand zurückkommt. Der Expert:innenbeirat war sich einig, dass dies aus Sicht einer zukunftsgerichteten Planung für die Städte zu kurz greift. Städte müssen sich auch an künftige Risiken anpassen und präventiv planen. Neben dem Zurückfedern sind also auch Veränderung und eine gestaltende Stadtentwicklung erforderlich.

*Wo sind die Städte besonders verwundbar?
Wo liegen die Risiken?*

Detlef Kurth: Die großen Risiken lagen vor der Pandemie insbesondere im Bereich des Klimawandels: Extremwetterereignisse wie Hitze und Überflutungen. Hier sprechen wir von Verwundbarkeiten, beispielsweise höheren Gesundheitsgefahren, die für bestimmte Personengruppen bei sozialer Ungleichheit höher sind als für andere. Es gibt da eine große Bandbreite von Vulnerabilitäten, bis hin zu Sicherheitsfragen bei kritischen Infrastrukturen oder Cyberattacken. Aber unser Schwerpunkt lag stärker im Bereich der Pandemie und auch der Klimaanpassung.

Herr Schwärzer, Ihr Aufgabenschwerpunkt lag in den vergangenen Jahren im BMI in der IT- und Digitalpolitik. Wie würden Sie das Thema Cyberattacken im Rahmen von Extremsituationen einschätzen und wie sieht dabei Widerstandsfähigkeit aus?

Erwin Schwärzer: Wir sind in den Städten und unserer Lebensumwelt immer stärker von der Digitalisierung abhängig und müssen deshalb auch die Angriffsvektoren betrachten. An vielen Beispielen zeigt sich, dass Cyberangriffe unmittelbar das Lebensumfeld der Menschen beeinträchtigen können. Darauf müssen wir vorbereitet sein. Es gibt Maßnahmen, mit denen man sich vor Cyberattacken präventiv absichern kann. Sobald jedoch ein Angriff eingetreten ist, muss man mit der Krisensituation umgehen. Dementsprechend benötigen wir auch Szenarien für den Fall, dass ein Angriff nicht abgewehrt werden kann. Dort muss definiert werden, wie auf den Angriff und die Auswirkungen reagiert und ein normales Leben schnell wieder hergestellt werden kann. Das wird schwieriger, da die Bedrohungen immer vielfältiger und komplexer werden. Wir brauchen Strukturen, mit denen wir schnell handeln können, um auch unvorhergesehene Szenarien in den Griff zu bekommen.

Wir befinden uns seit letztem Jahr mitten in einem Extremereignis. Die Corona-Pandemie ist weltweit ein Stresstest für die Städte. An welchen Stellen hat COVID-19 unsere Städte besonders hart getroffen? Wo sehen Sie vulnerable Punkte?

Detlef Kurth: Das Virus hat uns sehr unerwartet getroffen. Im Unterschied zu vielen asiatischen Ländern wurde bei uns zu wenig präventiv vorbereitet. Die Auswirkungen des Lockdowns auf die Städte im Bereich des Einzelhandels, der Gastronomie und der Kultur sind offensichtlich: Schließungen und der Verlust der kleinteiligen Einzelhandelsstrukturen. Die Mobilität ist ein weiterer Bereich, der betroffen ist: Es gibt starke Rückgänge im öffentlichen Nahverkehr und wachsende Anteile des Fuß- und Radverkehrs – aber auch eine Zunahme des MIV. Hier ist es wichtig, dass wir den öffentlichen Nahverkehr nach der Pandemie wieder stärken.

Die Auswirkungen des Homeoffice sind zurzeit noch nicht abzuschätzen. Wir wissen nicht, wie viele Menschen wieder in ihre Büros zurückkehren werden und wie stark uns das Homeoffice auch in Zukunft noch beschäftigen wird.

Die Frage zum Homeoffice bei gleichzeitiger Wohnungsnot in den Städten ist interessant. Läge die resiliente Antwort nun darin, künftig bei der Wohnungssuche immer den Fall Pandemie und den Fall Homeoffice mitzudenken?

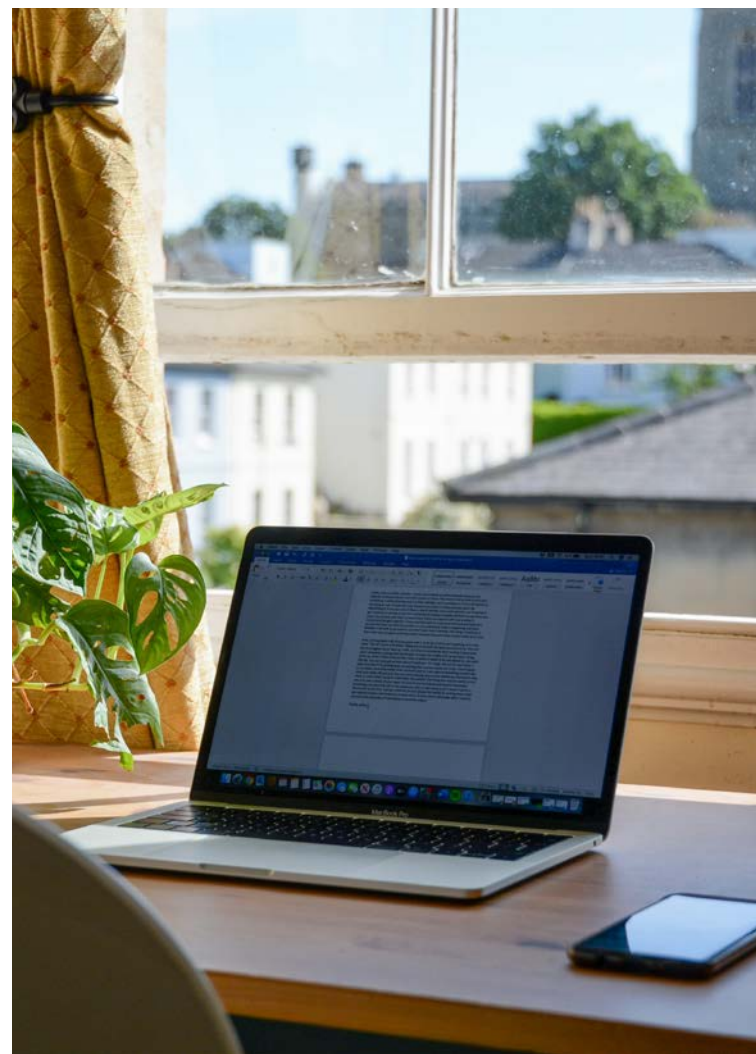
Erwin Schwärzer: Wir sollten bei der Frage, wie wir künftig leben und arbeiten werden, grundsätzlich flexibler sein und dies auch in der Stadtentwicklung abbilden. Es ist nicht abzusehen, wie viele Menschen im Homeoffice weiterarbeiten werden und daher müssen wir auf rasche Veränderungen vorbereitet sein. Da kann man interessante Diskussionen führen, ob Wohnraum künftig vergrößert werden muss oder ob es auch andere Möglichkeiten gibt. Im Gespräch mit dem Bund Deutscher Architekten (BDA) waren wir uns einig, dass Homeoffice auch in Quartierzusammenhängen gedacht werden muss und es nicht nur bedeutet, mehr Platz in der Wohnung zu haben. Man könnte auch im Gebäude oder wohnungsnah im Quartier liegende Möglichkeiten wie Coworking-Spaces bereitstellen.

Mehr Flexibilität heißt auch, bestimmte Strukturen zur Verfügung zu stellen und vielleicht auch Parallelstrukturen aufrechtzuerhalten. Das ist allerdings in unserem auf Effizienz getrimmten System gar nicht vorgesehen. Müssen wir vielleicht mehr in zusätzliche Strukturen investieren, die man im Extremfall benötigt?

Erwin Schwärzer: Wir sollten intelligenter investieren. Es ist wichtig, Strukturen aufzubauen, die auch flexibel umnutzbar sind, so dass man schnell umsteuern kann.

Und wie kann man sich intelligenter vorbereiten? Wie sieht eine Stadt aus, die besser auf die Pandemie vorbereitet ist?

Detlef Kurth: Es ist sehr viel preisgünstiger, vorab Szenarien und Risikoanalysen für Stadtentwicklungskonzepte zu erstellen, durch die Verletzbarkeiten ablesbar werden, als unvorbereitet in eine Katastrophe zu stürzen. Es hat uns sehr viel gekostet, dass wir von den Erfahrungen aus Asien nicht gelernt haben. Ein Land wie Taiwan hatte über ein Jahr lang keinerlei Lockdown. Dadurch haben sie im Endeffekt enorm gespart, auch wenn vorab in die Prävention und den Aufbau der Kriseninfrastruktur investiert werden musste.



Laut Memorandum sollte in Räume investiert werden, also in Grünflächen, in Reserveflächen, in Zwischennutzungen – sogenannte Experimentierfelder. Dafür sind Grundstücks- und Immobilienreserven aufzubauen, letztlich für Unvorhergesehenes. An wen richtet sich das denn? An verschuldete Kommunen, die die letzten freien Grundstücke oft meistbietend zu Höchstpreisen verkaufen müssen?

Detlef Kurth: Es gibt unterschiedliche Ebenen, die auch in den „Folgerungen für die Stadtentwicklungspolitik“ im Memorandum angesprochen werden (→ S. 83). Die Kommunen brauchen eine gute finanzielle Grundausstattung. Auch ohne die Pandemie können viele Kommunen bereits jetzt ihren Grundaufgaben kaum nachkommen, weil sie zu hohe Altschulden haben. Zudem braucht jede Kommune Reserven und Redundanzen in der Infrastrukturausstattung. Sie darf nicht ständig personell und finanziell auf Überlast fahren. Es sollte möglich sein, dass unser sehr wohlhabendes Land solche Reserven schafft. Neue Möglichkeiten ergeben sich im öffentlichen Raum. Wir haben interessante Verschiebungen beobachten können, wie beispielsweise die Ausdehnung der Gastronomie auf Parkplätze und die intensivere Nutzung von Freiräumen in den Innenstädten. Auch die Mobilitätswende könnte beschleunigt werden, wenn weniger Raum für das Parken und große Straßen belegt wären. Für die Bodenpolitik haben wir noch die Forderung formuliert, dass die Kommunen in der Lage sein müssen, entsprechende Flächenreserven zu schaffen, zu erwerben und kommunale Bodenfonds aufzubauen.

Erwin Schwärzer: Wir dürfen nicht jeden Zentimeter unter ökonomischen Gesichtspunkten verplanen, sondern müssen Freiräume für vielfältige Nutzungen schaffen, damit die Menschen zusammenkommen und gemeinschaftlich aktiv werden können. Wir müssen die Möglichkeit schaffen, dass sie ihrer Kreativität freien Raum lassen können. Dazu ist es wichtig, auch die rechtlichen Voraussetzungen für Umnutzung und Umwidmung von Flächen zu geben. Das Beispiel der Pop-up-Radwege in Berlin, bei denen rechtliche Probleme auftraten, zeigt, dass es in der Praxis nicht immer einfach ist. Wir – als das Ministerium, das auch für die Themen Stadtentwicklung und Bauen zuständig ist – haben die Aufgabe, gute Beispiele zu generieren. Unterstützen können wir das mit Fördermitteln. Aktuell unterstützen wir die Länder und Gemeinden mit etwa 800 Millionen Euro, um ländliche und städtische Regionen nachhaltiger und resilienter auszugestalten. Dadurch generieren wir gute Beispiele, können allerdings nicht flächendeckend für Veränderungen sorgen.



Was kostet denn eine resiliente Stadt? Gibt es da Zahlen, auch aus anderen Ländern?

Detlef Kurth: Es ist schwer, pauschal eine Summe zu benennen. Wir müssen das Thema Resilienz zu einem zentralen Handlungsfeld machen. Mein Wunsch wäre u. a. die Aufstockung der Mittel für die Nationale Stadtentwicklungspolitik sowie für die Städtebauförderung, um das Thema Resilienz dort intensiver angehen zu können. International sehen wir gute Beispiele und integriertes Handeln in verschiedenen Städten, zum Beispiel in Rotterdam. Diese Stadt musste sich schon immer sehr stark auf Naturkatastrophen vorbereiten, insbesondere zum Thema Hochwasser (vgl. Projektbeispiel in dieser Broschüre, → S. 32). Auch in Deutschland gibt es gute Beispiele im Bereich der Klimaanpassung, die in Zukunft noch um Resilienz Aspekte ergänzt werden müssen.

Wenn man nun eine „Task Force urbane Resilienz“ bilden würde – das haben Sie ja im Memorandum gefordert: Wer muss da drinsitzen?

Detlef Kurth: Die Task Force könnte auf Ebene der Länder oder der Regionen angelegt sein, um als Gruppe von Expert:innen auf lokale Katastrophen vorbereitet zu sein und zur Unterstützung bereitzustehen.

Erwin Schwärzer: Das Überwinden von Silos und die Zusammenarbeit über Zuständigkeitsgrenzen hinweg ist ein Thema, das uns schon lange beschäftigt. Bei der Stadtentwicklung würde ich das so zusammenfassen: Wir, die wir auf Bundesebene für Stadtentwicklung zuständig sind, sind für diesen gesamten Raum in einer Gesamtverantwortung. Verkehr muss mitgedacht werden, die Zuständigkeit liegt hier aber natürlich im Verkehrsministerium, Umweltfragen beim Umweltministerium und soziale Fragen beim Sozialministerium usw. Es ist wichtig, dass wir dieses Zuständigkeitsdenken überwinden und gemeinsam die vernetzten Probleme angehen und festlegen, wie man mit diesen Problemen entsprechend umgeht. Es sind andere optimierte Entscheidungsstrukturen notwendig. Das geht weit über die Stadtentwicklung hinaus und betrifft alle Lebensbereiche.

Detlef Kurth: Gesundheit ist ein weiteres wichtiges Handlungsfeld. Hier gibt es einen großen Bedarf zu untersuchen, inwiefern es an bestimmten Orten mehr Gesundheitsrisiken gibt, beispielsweise durch Konzentration sozialer Ungleichheit und höhere Umweltrisiken. Durch die Pandemie ist noch deutlicher geworden, dass sozialräumlich benachteiligte Gruppen verletzlicher sind. Hier muss für mehr soziale Mischung und soziale Teilhabe gesorgt werden, um der räumlichen Benachteiligung entgegenzuwirken.

Herr Schwärzer, Sie haben zu Beginn das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe angesprochen. Wäre das nicht eigentlich das beste Amt für Resilienz?

Erwin Schwärzer: Das ist ein interessanter Gedanke! Mir geht es grundsätzlich um Subsidiarität. In bestimmten Szenarien brauche ich eine bundeseinheitliche Struktur, die sich der Probleme annimmt und sie steuert. In der Pandemie ist deutlich geworden, dass wir einheitliche Regelungen brauchen, die gleichzeitig den lokalen Verantwortlichen die notwendigen Entscheidungsspielräume geben.

Wenn man jetzt für die resiliente Stadt einen Fahrplan entwerfen würde: Was wäre der notwendigste Schritt?

Erwin Schwärzer: Zunächst müsste es eine kurze Analysephase geben. Daran arbeiten wir schon: Wo sind Handlungsbedarfe? Was haben wir konkret aus der Pandemie gelernt? Einige Strukturen sind bereits vorhanden und es müssten eventuell nur rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden und in die Tat umgesetzt werden. Wie schnell brauchen wir in bestimmten Bereichen Erfolge? Wir brauchen Veränderungen, die rasch erkennbar sind, damit deutlich wird, dass wir uns des Themas annehmen und Veränderungen auf den Weg bringen. Mir wäre es das größte Anliegen, dass wir Maßnahmen zuerst aufsetzen, die benachteiligten Gruppen helfen können.

Detlef Kurth: Wir brauchen auf jeden Fall eine mehrschichtige Antwort: Es gibt nicht den einen Lösungsweg. Wir brauchen Resilienzkonzepte auf allen Ebenen. Auch eine enge Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und eine stärkere Zusammenarbeit bei Themen der Gesundheit ist erforderlich. Wir müssen besser vorbereitet sein und das Thema in die städtebaulichen Entwicklungskonzepte, Stadtentwicklungskonzepte und auch in die Städtebauförderung integrieren. Auch der internationale Austausch – das Lernen voneinander – sollte gestärkt werden. Wir müssen uns intensiv mit den Folgen der Pandemie auseinandersetzen. Dazu gehören der Wohnraum, Homeoffice und die verstärkte Wohnungsnot, aber auch die sozialräumlichen Ungleichheiten. Dabei sollten die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung nicht vergessen werden. Alle Themen sind dann mit dem Thema der Resilienz zusammenzudenken. Das sind die großen Herausforderungen. ■



Teilnehmende

Podcast stadt:radar #5:

- Prof. Dr. Detlef Kurth – TU Kaiserslautern
- Erwin Schwärzer - Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Marietta Schwarz - Moderatorin

Urbane Resilienz

Die internationale Perspektive

Mit der „Making Cities Sustainable and Resilient Campaign“ von UN-Habitat wurde das Thema der urbanen Resilienz bereits seit einigen Jahren stärker in den Fokus genommen. Mariana Kukhlevska, Referentin im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), hat sich mit Dr. Oliver Weigel, ebenfalls BMI, und Esteban Leon, UN-Habitat, zu den bereits gesammelten Erfahrungen sowie Empfehlungen aus der internationalen Perspektive zur weiteren Umsetzung des Memorandums ausgetauscht.

Corona-Pandemie und Klimawandel haben die Idee der urbanen Resilienz in den letzten Jahren auf der nationalen und globalen Agenda in den Fokus rücken lassen. Wie genau hat sich die Diskussion zur resilienten Stadt im globalen Kontext in den letzten Jahren geändert?

Esteban Leon: Die Diskussion hat sich in den letzten Jahren unglaublich schnell entwickelt. In erster Linie erkennen die Städte mehr und mehr die Notwendigkeit von proaktiveren Ansätzen in diesem Themenfeld. Wir leben in einer Welt, in der die Verstärkung in einem überwältigenden Tempo zunimmt, die kommunalen Kapazitäten mit diesem rasanten Prozess meist nicht Schritt halten können und in der Pandemien und Klimawandel zu völlig neuen Herausforderungen führen. Daher brauchen wir eine stärkere urbane Resilienz. UN-Habitat hat dazu bereits vor einigen Jahren das City Resilience Global Programme (CRGP) aufgelegt. Es folgt dem Ansatz, die Herausforderungen, Interessengruppen und Sektoren sowie die verschiedenen Ebenen integriert zu betrachten und die Komplexität städtischer Systeme beim Aufbau städtischer Resilienz zu berücksichtigen. Diese Methodik wurde in enger Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung von Barcelona (Spanien) entwickelt und in vielen Städten weltweit mit unterschiedlichen Kontexten und Herausforderungen angepasst und umgesetzt.

Oliver Weigel: In Deutschland haben wir die Diskussion zur urbanen Resilienz über die letzten Jahre auch mit Interesse verfolgt. Mehr Beachtung fanden aber bisher die einzelnen Herausforderungen wie der soziale Zusammenhalt oder die demografische Entwicklung – dort, wo der Schuh am meisten gedrückt hat. Aber das erwähnte rasante Tempo von neuen und immer komplexer werdenden Herausforderungen für die Städte hat gezeigt, dass kein Weg an der urbanen Resilienz vorbeiführt. Unsere Kommunen folgen dem internationalen Trend, passen ihre urbanen Systeme an und entwickeln sie weiter, um besser auf zukünftige Bedrohungen, Krisen und Pandemien vorbereitet zu sein – und nicht vollkommen aus der Bahn geworfen zu werden.

Diese Anpassung ist ein höchst komplexer Prozess, der in alle Bereiche des städtischen Lebens eindringen muss und der von den Städten und Gemeinden auch verlangt, sich stärker als bisher mit den Erfahrungen anderer Kommunen auch außerhalb Deutschlands und Europas auseinanderzusetzen. Insofern ist „Resilienz“ auch eine Chance zu mehr internationaler Vernetzung und Zusammenarbeit.

Haben die weltweiten Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Klimawandels die Notwendigkeit zum gemeinsamen Handeln für urbane Resilienz verstärkt?

Esteban Leon: Tatsächlich haben COVID-19 und die Auswirkungen des Klimawandels die Bedeutung städtischer Resilienz erhöht. Allerdings müssen die Initiativen auf kommunaler Ebene weiterhin verstärkt und besser mit der nationalen Ebene verknüpft werden. Anstelle von einfachen Antworten auf einzelne Herausforderungen bedarf es integrierter, auf mehreren Ebenen wirkender und risikoübergreifender Ansätze. Zudem sind der Ausbau der Ressourcen und die Erarbeitung von globalen Strategien mit evidenzbasierten Empfehlungen für die lokale Ebene unbedingt erforderlich.

Oliver Weigel: Klimawandel und Klimafolgenanpassung sind in Deutschland schon seit langem wichtige Themen, die sowohl in den Strategien als auch in den Förderprogrammen, wie beispielsweise der Städtebauförderung, verankert wurden. Aber die Corona-Pandemie hat uns von heute auf morgen alle überrollt. Die Metapher des Brennglases beschreibt die Situation am besten: Die infrastrukturellen Lücken, die Mängel in der Versorgung auch mit sozialen Angeboten, die nur langsamen Fortschritte in der Digitalisierung, die soziale Ungerechtigkeit – alle Lücken und Schwachstellen in unserem System wurden plötzlich um ein Vielfaches vergrößert. Unsere städtischen Systeme haben viele Stärken, aber eben auch Schwächen. Ein nationaler Prozess für drängende Antworten auf Resilienzfragen ist längst nicht mehr ausreichend. Das wurde uns auch deutlich, als wir im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik und mit Unterstützung des

Expert:innenbeirats diese Fragen diskutiert haben. Am Ende waren wir uns einig: Wir brauchen auch Expertise von außen, und wir kümmern uns um die internationale Dimension einer nachhaltigen und resilienten Stadtentwicklung stärker als zuvor.

Unser Memorandum umfasst zehn Handlungsempfehlungen für eine resiliente Stadtentwicklung, die sich vorrangig auf die Instrumente der Nationalen Stadtentwicklungspolitik in Deutschland beziehen. Was würden Sie aus der globalen Sicht von UN-Habitat den deutschen Städten empfehlen? Bieten die deutschen Empfehlungen auch international einen Mehrwert?

Esteban Leon: Eine nationale Strategie zu urbaner Resilienz ist der beste Weg, um Initiativen auf kommunaler Ebene beim Aufbau von resilienten Strukturen zu unterstützen und anzuleiten. Die zehn Handlungsempfehlungen sind in dieser Hinsicht von zentraler Bedeutung. Ausgehend von den Erfahrungen von UN-Habitat benötigt die kommunale Ebene jedoch ebenso Grundlagen, um ihre Maßnahmen entsprechend priorisieren zu können. Dazu haben wir in unserem Programm vier Säulen festgelegt: 1. Basisinformationen, 2. Erfassung von Gefahren und potenziellen Herausforderungen, 3. Erfassung der relevanten städtischen Interessengruppen sowie 4. Daten und Informationen zu städtischen Systemen. Diese vier Säulen liefern genügend Daten und Informationen für eine fundierte Diagnose. Daraufhin werden Handlungsempfehlungen erstellt und die Kommunen können ihre Maßnahmen nach den sich dadurch ergebenden Prioritäten ordnen sowie Entscheidungen treffen.

Oliver Weigel: Die Krisen treffen in erster Linie die Kommunen, deshalb sind sie auch bei der Entwicklung einer urbanen Resilienz die wichtigsten handelnden Akteure. Wir als Bund sehen unsere Verantwortung aber nicht nur bei der finanziellen Unterstützung und rechtlichen Anpassung, wie bei der Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen im Sommer 2021, sondern auch in der gemeinsamen Entwicklung von Strategien und Leitbildern zum präventiven Handeln und in der Vernetzung mit Partnern aus aller Welt, nicht zuletzt auch mit UN-Habitat.



Kampagne für nachhaltige und resiliente Städte Making Cities Sustainable and Resilient Campaign

Die Kampagne „Making Cities Sustainable and Resilient Campaign“ (MCSR) wird vom Büro der Vereinten Nationen zur Verringerung des Katastrophenrisikos (UNDRR) und dem Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-Habitat) durchgeführt und von der Europäischen Kommission finanziert. MCSR kombiniert die Ziele der Agenda 2030 und des Sendai-Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge von 2015, um die Widerstandsfähigkeit gegenüber Katastrophen, den Aufbau von Kapazitäten, Risikoanalyseinstrumente und kooperative Arbeitsweisen, insbesondere auf lokaler Ebene, zu verbessern.

Das Projekt konzentriert sich insbesondere auf die am wenigsten entwickelten Länder (least developed countries) und auf kleine Inselstaaten unter den Entwicklungsländern (small island developing states), um sicherzustellen, dass die Anstrengungen dort konzentriert werden, wo sie am dringendsten benötigt werden.



Wie sind der internationale Austausch und die Vernetzung der Städte zur Stärkung der urbanen Resilienz derzeit organisiert?

Esteban Leon: Meiner Meinung nach sollten die nationalen Regierungen städtische Resilienz auch auf der internationalen Ebene stärker voranbringen. Derzeit werden die Initiativen nur von wenigen Städten angeführt, so wird z. B. das globale UN-Habitat-Programm „City Resilience“ von Barcelona – im Gegensatz zur nationalen Ebene – unterstützt. Die Initiative „Making Cities Resilient 2030“ wird zwar von den Regierungen in gewissem Umfang mitgetragen, doch hier handelt es sich eher um Risikominimierung als um den Aufbau städtischer Resilienz. Aus meiner Erfahrung mit den Initiativen „Making Cities Resilience Campaign“ und „Medellin Collaboration for Urban Resilience“ kann ich sagen, dass eine solidere Unterstützung durch nationale Regierungen die Resilienz vieler Städte deutlich stärken kann.

Oliver Weigel: Aus unserer Sicht ist die internationale Vernetzung ein wesentlicher Baustein für die Stärkung der urbanen Resilienz. Unsere Herausforderungen von morgen werden möglicherweise bereits in anderen Regionen durchlebt. Weltweit werden kreative Lösungen für den Umgang mit den für uns noch unbekanntem Krisen erarbeitet. So sehen wir unsere Aufgabe als Bund und der Gemeinschaftsinitiative Nationale Stadtentwicklungspolitik auch darin, diese Erfahrungen zu sammeln, zu systematisieren und unseren Kommunen zur Verfügung zu stellen – nicht nur als Erfahrung zum Nachlesen, sondern aktiv international zum Mitmachen. Als nationale Regierung werden wir international auf jeden Fall mehr Austausch zu urbaner Resilienz suchen. Diesen Weg wollen wir mit unseren Kommunen gemeinsam gehen. Dabei müssen die Städte entscheiden, was für sie wichtig und hilfreich ist. Wir haben uns auch vorgenommen, die Programme des Bundes noch besser aufeinander abzustimmen und insbesondere weniger sektoral zu sein. Wir brauchen zudem eine dezidiert der integrierten Stadtentwicklung verpflichtete Initiative für den internationalen Austausch.

Oft sind es nur wenige Städte, die viel internationale Aufmerksamkeit genießen, wie etwa Kopenhagen oder Amsterdam zu nachhaltiger städtischer Mobilität. Wenn wir nach guten Beispielen für urbane Resilienz suchen: In welchen Städten müssen wir genauer hinschauen? Wo sehen Sie wichtige Impulsgeber, die dieses Thema schon länger beschäftigt?

Esteban Leon: Auf → www.urbanresiliencehub.org finden Sie einige Berichte über die Resilienz von Städten, die unser Programm erarbeitet hat. Wir haben in Asuncion, Barcelona, Dakar, Maputo, Port Vila (Vanuatu), Teresina (Brasilien) und Jakutsk gearbeitet. Alle diese Städte haben sich an unserer Methodik orientiert. Wichtig ist zu erwähnen, dass dieser Prozess nur kommunal organisiert wurde.

Oliver Weigel: Kopenhagen und Amsterdam sind viel zitierte Städte – natürlich lohnt es sich da, auch mal genauer hinzuschauen. Aber von unseren internationalen Lernnetzwerken



Dr. Oliver Weigel – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Dr. Oliver Weigel ist seit 2017 Leiter des Referates Stadtentwicklungspolitik im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (zuvor seit 2006 im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit). Bis 2006 leitete er die Abteilung Stadtentwicklung der Stadt Leipzig und den Olympiaplanungsstab (2002–2004).

Er ist zuständig u. a. für die nationale und internationale Stadtentwicklungspolitik und die Erarbeitung der „Neuen Leipzig-Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“ unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft 2020. Seit 2001 lehrt er an der Universität Leipzig angewandte Stadtentwicklungspolitik, seit 2020 auch an der TU Kaiserslautern. Er ist Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) und der SRL.





zur integrierten Stadtentwicklung („Dialogues for Urban Change“) wissen wir: Die Vielfalt der guten Beispiele ist genauso groß wie die unserer Städte. Unsere amerikanischen Partner haben viel von Bottrop gelernt, von einer Stadt, die man in den USA vielleicht nicht so gut kannte. Und umgekehrt interessiert es uns sehr, was in den mittelgroßen Städten in Asien oder Afrika passiert und wie man dort mit Krisen umgeht. Die dortige Dynamik haben wir in Deutschland noch nicht vollständig erfasst.



Esteban Leon – UN-Habitat

Esteban Leon ist Leiter des globalen Programms „Urbane Resilienz“ von UN-Habitat und globaler Programmmanager des Programms „Städte nachhaltig und resilient machen: Umsetzung des Sendai-Rahmens 2015 bis 2030 auf lokaler Ebene“. Für UN-Habitat ist er seit 2002 weltweit tätig. Seine Schwerpunkte sind die Bereiche Wohnen, Bau- und Wiederaufbauprojekte in Krisensituationen, sowie die urbane Resilienz. Als Vertreter von UN-Habitat war er im ständigen interinstitutionellen Ausschuss für humanitäre Hilfe (IASC) tätig und hat als Vorsitzender die Medellín Kooperation für urbane Resilienz geleitet. Er ist der globale Ansprechpartner UN-Habitats für die Katastrophenrisikominderung. Er hat Projekte zum Katastrophenmanagement und Wiederaufbau von Unterkünften und Siedlungen nach Konflikten in Angola, Mosambik, Simbabwe, Kenia, Pakistan, Libanon, Nicaragua, Peru, Kolumbien, Georgien, Gaza, Haiti, El Salvador, Fidschi und Samoa, sowie kürzlich im Libanon, in Syrien, auf den Philippinen und in Ecuador mitentwickelt und -geleitet.

Herr Leon, Sie haben u. a. die „Kampagne für nachhaltige und resiliente Städte“ von UN-Habitat geleitet. Es ging dabei auch um die Umsetzung des Sendai-Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge von 2015, das auch für unser Memorandum eine große Bedeutung hat. Was waren aus Ihrer Sicht Erfolgsfaktoren für die Umsetzung auf der lokalen Ebene?

Esteban Leon: Für das Monitoring und die Umsetzung war aus meiner Sicht die richtige Methodik entscheidend. Sie beinhaltet Indikatoren für das Monitoring der vier wichtigen Abkommen: des Sendai-Rahmenwerks, der SDGs der Agenda 2030, des Pariser Klimaabkommens und der New Urban Agenda. Dadurch wird es für die Städte viel einfacher, die Berichterstattung zu all den Abkommen zu bündeln.

Im Ergebnisbericht der „Kampagne für nachhaltige und resiliente Städte“ werden als wichtige Projektwirkungen die innovativen Partnerschaften zwischen den teilnehmenden Städten und der kommunale Austausch über Risikobestimmung sowie die Erarbeitung entsprechender Aktionspläne genannt. Könnten Sie es uns ein Beispiel nennen?

Esteban Leon: Die kommunalen Partnerschaften sind eine sehr gute Methode, die den Städten eine gegenseitige Unterstützung bei der Entwicklung von Lösungsansätzen ermöglicht. Dabei ist die geteilte Expertise bereits erprobt und zum Teil umgesetzt. Wir waren unmittelbar an der Kooperationsvereinbarung zwischen Barcelona und Maputo (Mozambique) beteiligt. Diese Partnerschaft ist sehr gut gelungen – vom Austausch technischer Expertise bis hin zu Weiterbildung und Personalentwicklung. Die gegenseitigen Besuche mit dem Kennenlernen der jeweils anderen kommunalen Systeme hat das gemeinsame Projekt deutlich vorangebracht.

Oliver Weigel: Diesen Ansatz nutzen wir bereits seit einigen Jahren in unseren kommunalen Lernpartnerschaften im Rahmen der „Dialogues for Urban Change“ mit den USA, Südafrika und der Ukraine. Unsere Nationale Stadtentwicklungspolitik lebt auch von Impulsen von außen: Am besten funktioniert dies vor Ort in der Arbeit an konkreten Projekten mit den internationalen Partnern. Dabei haben wir viel gelernt, wie z. B. in Südafrika neue Methoden der Bürgerbeteiligung und in der Ukraine neue Ansätze für die Finanzierung von kommunalen Projekten. Insbesondere für die Steigerung der urbanen Resilienz können wir noch viel mehr aus internationalen Erfahrungen lernen. ■

Urbane Resilienz

Kommunale Praxis und Städtebauförderung

Das Memorandum „Urbane Resilienz“ wurde am 3. und 4. Mai 2021 in Köln im Rahmen des 14. Bundeskongresses Nationale Stadtentwicklungspolitik verabschiedet. Im Anschluss beleuchteten in einer fachpolitischen Runde Nicole Graf, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Hilmar von Lojewski, Beigeordneter beim Deutschen Städtetag, Sabine Nakelski, Vorsitzende der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz der Länder und Norbert Portz, Beigeordneter beim Deutschen Städte- und Gemeindebund gemeinsam mit Prof. Dr.-Ing. Detlef Kurth im Gespräch mit Moderatorin Anja Heyde, wie die Städtebauförderung die Städte und Gemeinden bei der Stärkung ihrer urbanen Resilienz unterstützen kann.

Herzlich willkommen! Das Memorandum hat ausführliche Schlussfolgerungen, Handlungsempfehlungen und Forderungen zur Stärkung der urbanen Resilienz bei Städten und Gemeinden und zur Verknüpfung mit der Stadtentwicklung herausgearbeitet. Wie hängen urbane Resilienz und Stadtentwicklung denn zusammen?

Detlef Kurth: Resilienz bedeutet für uns, nicht nur robust und krisenfest zu sein, sondern auch anpassungsfähig, insbesondere beim Klimawandel. Wenn wir jetzt auf die Städtebauförderung und Stadtentwicklungspolitik schauen, haben wir ein über 50-jähriges Erfolgsmodell, das wir gern enger mit dem Ziel der Resilienz verzahnen wollen. Wir denken, dass die Städtebauförderung flexibel genug ist, künftig Resilienz Aspekte zu einer Regelaufgabe werden zu lassen.

Schon letztes Jahr wurde mit dem neuen Dreisäulenmodell Klimaschutz und Klimaanpassung, aber auch mehr (Stadt-) Grün als Fördervoraussetzung formuliert. Wir würden das gern um Resilienz erweitern. Es ist wichtig, dass es als eine Regelaufgabe – im Sinne eines städtebaulichen Missstandes – in Risikoanalysen oder Vulnerabilitätsstudien untersucht wird. Die Pandemie hat uns gezeigt, dass es besser ist, gut vorbereitet zu sein als im Nachhinein nicht zu wissen, was zu tun ist. Dafür brauchen wir entsprechende Ressourcen und Kapazitäten, aber wir denken, dass die Städtebauförderung jetzt schon so flexibel und auch gut aufgestellt ist, dass sie um diese Aspekte ergänzt werden kann.

Sabine Nakelski: Stadtentwicklungsplanung ist mehr als Städtebauförderung. Die Frage ist auch, ob die Kommunen über die Städtebauförderung hinaus ausreichend ausgestattet sind: „Wie kann eine Kommune, eine Stadt, eine Gemeinde handlungsfähig sein?“

Ich erhoffe mir aus der augenblicklichen Situation einen positiven Lernprozess darüber, dass es vieles gibt, was der

Markt nicht regelt, sondern wir eine starke und handlungsfähige Stadtverwaltung brauchen, die all die Dinge zusammenbringt, überlegt, umsetzt, beteiligt usw. Zusammenarbeit braucht auch Ressourcen. Das betrifft dann Förderbereiche, aber auch die lokale Handlungsfähigkeit insgesamt.

Norbert Portz: Es sieht in der Tat nicht überall rosig aus. Wir haben bei den Städten und Gemeinden eine große Bandbreite bei über 11.000 Städten und Gemeinden – finanzstarke, aber auch finanzschwache. Wir brauchen handlungsfähige, personalstarke, finanzstarke und steuerungsfähige Städte und Gemeinden.

Wenn man die nicht hat, dann geht vieles nicht. Durch die Pandemie merken wir erst, wie wichtig diese Einrichtungen sind. Wir müssen in Personal und Sacharbeit investieren. Wir müssen auch Gemeinwohl fordern und mit Leben erfüllen – „Privat vor Staat“ ist aus der Mottenkiste.

Hilmar von Lojewski: Wir brauchen zunächst noch eine Vergewisserung zur urbanen Resilienz: Mit dem Memorandum haben wir einen Referenzrahmen mit einem Kreisschluss zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik gewonnen. Wir sollten uns alle im Klaren darüber sein, dass urbane Resilienz nicht im medizinischen Sinne die Rückkehr zum vormals stabilen Zustand bedeutet, sondern ein Zurückschwingen ein Stück weiter auf dem, was wir Transformationspfad nennen. Wir müssen weiter fortschreiten. Und die Ingredienzien dafür sind Handlungsfähigkeit, finanzielle und auch personelle Resilienz der Städte. Wir haben in den Städten seit 1990 50 % weniger Personal in den technischen Bereichen, aber mehr und differenziertere Aufgaben.

Wir werden jetzt auch nicht mit leichter Hand Risikoanalysen schreiben, sondern müssen integrierte Stadtentwicklungskonzepte um ein Unterkapitel erweitern. Wir brauchen vielleicht auch auf Landesebene einen Personalpool, den wir

vielleicht sogar mitfinanzieren können, der uns dann Personal für solche Aufgaben zur Verfügung stellt. Oder auch in einem kommunalen Netzwerk Personal vorhalten – das wäre vielleicht eine Lösung für die personelle Resilienz.

Nicole Graf: Ich glaube, es ist sehr wichtig, dass der Bund und auch die Länder sich mit den kommunalen Spitzenverbänden mit einem im gemeinschaftlichen Prozess erarbeiteten, gemeinsamen Verständnis wie dem Memorandum vergewissern, was wie zu tun ist. Die Herausforderungen vor Ort sind sehr unterschiedlich. Und trotzdem können wir als Bund mit der Förderung einen Anstoß geben, der vor Ort mit Leben gefüllt wird. Ich glaube, dass es weiterhin ein Miteinander der unterschiedlichen Ebenen und Akteure geben muss. Es ist ein großes Pfund der Städtebauförderung, dass alle drei Ebenen über Jahre hinweg miteinander gefördert haben. Das ist auch in Zukunft eine wichtige Aufgabe.

Ist denn die Städtebauförderung dafür ausgelegt?

Sabine Nakelski: Wir sehen die Nachfrage, meistens erheblich überzeichnet. Da brauchen wir was! Wir haben einen enormen Bedarf in der Sanierung unserer Infrastruktur: Gebäude, öffentlicher Raum. Die sind bei uns jetzt alle 40 bis 50 Jahre alt. Da ist ein flächendeckender Bedarf, mindestens ein 10-Jahres-Projekt. Nutzungswünsche haben sich verändert, klimapolitische, energetische Standards und auch Demografie, Stichwort Barrierefreiheit.

Wir haben da einen sehr großen Bedarf, den man nicht mal eben in paar Jahren abarbeitet. Als Gesamtrahmen haben wir eine wichtige Kontinuität. Die müssen wir erhalten, Mittelaufwuchs kann dann immer umgesetzt werden. Da brauche ich auch in den Kommunen die Leute, die es bearbeiten können oder die Unterstützung bekommen.

War denn Mittelaufwuchs auch ein Thema?

Detlef Kurth: Ja, wir haben im Memorandum gefordert, die Städtebauförderung aufzustocken und sie auch für diese Themen einzusetzen. Wir haben enorme Multiplikationseffekte von 1:8 und das hat eine große Wirkung in den Kommunen. Die Städtebauförderung ist aktuell sehr gut aufgestellt. Sie ist sehr flexibel und kann die Themen auch wunderbar aufnehmen. Wir haben daher bewusst auf ein neues Resilienz-Programm verzichtet. Es muss in die integrierten Entwicklungskonzepte eingebunden werden und da würden wir uns schon mehr Ressourcen wünschen. In den Kommunen werden Fachkräfte benötigt, die es umsetzen und verwalten können. Sie müssen in der Lage sein, ihre Grundfunktionen wahrzunehmen. Resilienz muss immer Teil der integrierten Stadtentwicklungskonzepte sein. Und es ist viel billiger, wenn wir wirklich auch präventiv tätig werden können.

Nicole Graf: Ich begrüße es sehr, dass kein neues Programm gefordert wurde – Resilienz muss integriert mitgedacht werden. Wir haben dies auch ganz bewusst gemeinsam mit den Ländern in allen drei Programmen als Fördervoraussetzung in die Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung aufgenommen – ähnlich wie die Umweltgerechtigkeit.

↓ Anja Heyde im Gespräch mit Sabine Nakelski (Bildschirm), Norbert Portz, Nicole Graf, Prof. Dr. Detlef Kurth und Hilmar von Lojewski (v. l.)



Es wird auch gefordert, die Zivilgesellschaft stärker in die Entscheidungsprozesse und die Bewältigung der Krisen einzubinden. Welche Instrumente gibt es schon und wie kann man die im Zusammenhang mit dem Memorandum vielleicht auch noch erweitern?

Norbert Portz: Gerade bei der Städtebauförderung ist die Zivilgesellschaft immer ein integraler Bestandteil. Da geht es ohne überhaupt nicht. Und in den Programmen wüsste ich kein zweites, was bürgerschaftliches Engagement und die Zivilgesellschaft so stark einbezieht wie die Städtebauförderung. Wenn es die nicht gäbe, müsste man sie neu erfinden, auch heute noch.

Hilmar von Lojewski: Ich würde gern auf die Instrumente und die Resilienz des Wohnungswesens und der Bodenpolitik hinweisen. Aktuell ringen unsere Parlamentarier mit sich und untereinander darum, ob man den Kommunen Instrumente zur Verfügung stellen soll, die sie bodenrechtlich wieder handlungsfähiger machen. Wir brauchen starke Kommunen, wenn wir die Preisspirale auf dem Wohnungsmarkt durchbrechen wollen. Es geht dort längst nicht mehr um Ertragswerte, sondern nur noch um Anlagesicherheit. Das hat nichts mit unserem Wohnungs- und Bodenmarkt zu tun, wie wir ihn jetzt vielleicht über 130–140 Jahre gewohnt waren. Wenn wir das nicht wieder ins Gleichgewicht bringen, dann haben wir republikweit ein Resilienzproblem bei der Wohnungsversorgung – in Bezug auf die wachsenden Kommunen und auf die Gerechtigkeit.

Detlef Kurth: Wenn wir Resilienz weiterdenken, lassen auch die Wohnungskrise und soziale Ungleichheit, die sich räumlich widerspiegelt, solche Orte krisenanfälliger werden. Wir haben in der Wohnungs- und der Bodenpolitik jahrzehntelang einen extrem schwachen Staat erlebt. Hier wünschen wir uns einen Staat, der dem Gemeinwohlinteresse nachkommt, indem er bezahlbaren Wohnraum besser unterstützt und sozialen Ungleichheiten entgegenwirkt. Das würde dann auch wieder zu mehr Gesundheit und Resilienz führen. Das sind alles Dinge, die wir bisher in Kauf genommen haben. Das sollten wir künftig nicht mehr tun.

Norbert Portz: Eines hat uns die Pandemie gezeigt: Sie ist sicherlich eine Krise, aber auch eine Chance! Beim Thema Wohnungsmarkt können wir die Folgen noch nicht absehen. Da gibt es mittlerweile viele neue Möglichkeiten. Was ist mit Büros? Was ist mit Hotelnutzung und was können wir alles machen? Was ist mit der Umweltgerechtigkeit?



Da braucht es sehr viel mehr: Klimaanpassung, Wandel in den Innenstädten. Wir müssen bei diesen Herausforderungen den Bund in der nächsten Legislaturperiode stärker in die Verantwortung nehmen. Die Herausforderungen werden größer. Da würden wir uns auch noch mehr Unterstützung wünschen.

Nicole Graf: Wir müssen gemeinschaftlich überlegen, wie wir die Städtebauförderung auch künftig noch fundierter und langfristiger aufstellen können. Es ist sehr wichtig, Klimaschutz und Klimafolgenanpassung stärker mit Leben zu füllen. Da ist auch der Bund in der Verantwortung. Und ich glaube, dass wir mehr Experimente, aber auch als Bund mehr modellhafte Unterstützung geben sollten, um zu zeigen, wie bestimmte Dinge gehen können und auch lernen, was vielleicht nicht so gut funktioniert hat. Eine flächendeckende Unterstützung kann es seitens des Bundes nicht geben – aber zumindest einen Rahmen.

Sabine Nakelski: Das System der Städtebauförderung ist nicht so perfekt, dass man gar nichts ändern müsste, aber es ist in sich natürlich sehr flexibel. Ich denke, dass es auf uns alle ankommt, in diesem System als Ermutigende aufzutreten. Es ist ein Programm des Möglichen und nicht dazu da, alles klein-klein zu kontrollieren. Und diese Ermutigung und das Signal, dass mit der Städtebauförderung unterstützt werden kann, dass man auch die Instrumente anwenden kann, die schon längst im Baugesetzbuch stehen – wie Vorkaufsrechte und sanierungsrechtliche Möglichkeiten.

Da kommt es darauf an, die Kommunen nicht im Regen stehen zu lassen, wenn Förderbedarf besteht. Das sollten wir verteidigen und alle ermutigen, tätig zu werden: Die lokalen Akteure in den Kommunen, die Bürgerschaft im breitesten Sinn. Wir müssen jetzt unsere bürokratischen Instrumente so anwenden, dass an Ort und Stelle etwas passieren kann. Die Städtebauförderung bietet da beste Voraussetzungen.



Detlef Kurth: Im Hinblick auf die von uns empfohlene Experimentale würden wir uns wünschen, den Resilienz-Gedanken beispielhaft umsetzen zu können. Ich denke aber, es braucht beides: Flexibilität und Regeln. Und wenn wir das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz zu Ende denken, hat das enorme Konsequenzen für alles, was wir tun, in der Mobilität, aber auch in der Städtebauförderung. Im Grunde muss ich mir in jeder Städtebaufördermaßnahme überlegen, wie ich auf null Gramm CO₂ komme und wie ich mich an den Klimawandel anpassen kann. Das ist in der Konsequenz schon etwas „Neues“.

Hilmar von Lojewski: Wir halten das Urteil für sensationell und ich empfinde es als eine Verpflichtung, nicht nur zu sagen, was gut für unsere Städte, sondern was gut für Klima und Ressourcenschutz und unsere Städte ist. Wir werden diese Frage nicht mehr trennen können und es immer zusammen denken müssen. Wir glauben, dass wir darüber sehr schnell, viel und intensiv reden müssen, um auch kurzfristig zu Aktionen zu kommen. Deshalb brauchen wir auch im kommunalen Hochbaubereich ein Scaling-up der Sanierung.

Wenn wir im öffentlichen Bereich – Bund, Länder und Kommunen – vorbildhaft agieren wollen, dann muss unsere Sanierungsrate bei den öffentlichen Gebäuden mindestens 3 % be-

tragen. Sonst kommen wir da nicht durch. Und das ist eine Investitionsaufgabe, die sich für die öffentlichen Hände lohnt – auch als Konjunkturprogramm. Nach Corona muss das öffentliche Bauwesen sanieren und sich auf die Bestände konzentrieren, aber nicht unbedingt mehr auf den Neubau.

Verknüpft mit Flexibilität und neuen, besseren Rahmenbedingungen?

Norbert Portz: Man braucht ein Konzept, um das große Ganze im Blick zu haben und zu wissen, wo man hin will. Ich denke, dass sich unsere Städte und Gemeinden in den nächsten 10 Jahren so zum Positiven ändern – da bin ich Optimist – wie in den letzten 50 nicht mehr. Klimaanpassung, klimagerecht, mehr Grün, mehr Blau, die Innenstädte werden sich wandeln, mehr Fahrrad und ÖPNV, weniger Individualverkehr usw. Das führt zu Veränderungsprozessen mit einem hohen Gewinn an Lebensqualität für uns alle – und da ist die Städtebauförderung ein ganz maßgeblicher Baustein.

Nicole Graf: Wir stehen aktuell in den Städten und Gemeinden vor so großen Herausforderungen wie selten zuvor. Das heißt auch für uns, dass wir sie anpacken und auch neue Wege gehen müssen. Das geht auch auf Bundesebene nur gemeinschaftlich. Wir müssen mit allen Ressorts gemeinsam daran arbeiten, eine Nationale Stadtentwicklungspolitik auch zukunftsgerecht zu gestalten. ■



Teilnehmende der Diskussionsrunde:

- Nicole Graf – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Prof. Dr. Detlef Kurth – TU Kaiserslautern
- Sabine Nakelski (digital zugeschaltet) – Vorsitzende der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz der Länder
- Norbert Portz – Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Hilmar von Lojewski – Deutscher Städtetag
- Anja Heyde - Moderatorin



Memorandum





Memorandum „Urbane Resilienz“

Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt

1. Präambel

1.1 Wege zur urbanen Resilienz

Die europäische Stadt war immer wieder Krisen und Katastrophen ausgesetzt, sie konnte sich diesen immer wieder erfolgreich anpassen und sich zugleich weiterentwickeln. Somit entstanden soziale, technologische, kulturelle und ökonomische Innovationen, mit gestalterischen und planerischen Regeln für die Baukultur. Die potenziellen Risiken sind weiterhin vielfältig: extreme Wetterereignisse, Großunfälle, Terroranschläge, Stromausfälle, wirtschaftliche Krisen oder Pandemien. Zu berücksichtigen sind außerdem Einflussfaktoren, die Risiken verstärken können wie etwa die Digitalisierung, die Globalisierung, der demografische Wandel, soziale Ungleichheit, Migrationsbewegungen sowie die Umweltzerstörung und klimatische Veränderungen.

Naturkatastrophen wie Pandemien und Klimawandel stellen die Städte und Gemeinden vor große Herausforderungen: Sie erfordern eine schnelle Reaktion, fordern bauliche und personelle Reserven heraus, und zeigen Systemgrenzen auf. Eine auf Effizienz und Fortschritt trainierte Gesellschaft wird mit der Frage konfrontiert, welche Reserven und Ressourcen sie für den Krisenfall bereitstellen will, und wie sie ihre Zukunft gestalten möchte.

Mit dem Memorandum „Urbane Resilienz“ werden Wege aufgezeigt, die Chancen für transformative Veränderungsprozesse zu nutzen und Städte und Gemeinden gegenüber Krisen und Katastrophen zu stärken. Im Vordergrund stehen dabei die Sicherheit, das Wohlergehen und die Lebensqualität der Menschen, mit ihrer Verantwortung für Nachhaltigkeit und dem globalen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Urbane Resilienz beschreibt dabei die Fähigkeit eines städtischen Systems und seiner Bevölkerung, bei Krisen oder Katastrophen widerstandsfähig zu reagieren, und sich dabei zugleich anzupassen und sich hinsichtlich einer nachhaltigen Stadtentwicklung umzugestalten. Als Teil der integrierten Stadtentwicklungspolitik werden Städte und Gemeinden darin bestärkt, kohärent bekannte Risiken zu reduzieren, neuen Risiken vor-

zubeugen, Krisen künftig noch effektiver zu bewältigen und die Stadtentwicklung zu gestalten – robust, adaptiv und zukunftsfähig. Dafür sollen Akteure aus Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung, Privatwirtschaft, Wissenschaft, Religionsgemeinschaften, Praxis und den Medien entschlossen und kooperativ zusammenwirken. Denn nur so kann die Resilienz der Städte und Gemeinden gestärkt und zugleich ein soziales Miteinander gelingen. Das Memorandum bezieht sich dabei explizit auf die koordinierende Rolle der integrierten Stadtentwicklung, im Sinne der Neuen Leipzig-Charta und im Kontext der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Die europäische Stadt hat sich über Jahrhunderte als ein bauliches, soziales und kulturelles Werte-Modell bewährt, sie kann auch aus derzeitigen Krisen gestärkt hervorgehen.

1.2 Stresstest für die Städte und Gemeinden

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie sind ein besonderer und langanhaltender „Stresstest“ für die Städte und Gemeinden. Während der „Lockdown“-Maßnahmen hat sich das städtische Leben stark verändert. Durch die Schließung von Bildungseinrichtungen, Handel und Gastronomie sowie vermehrte Kurzarbeit und Homeoffice reduzierten sich die städtischen Aktivitäten. Die Vulnerabilität der globalisierten Wirtschaft mit ihren Lieferketten wurde auch für die privaten Haushalte deutlich erlebbar. Angesichts des angespannten Gesundheitssystems, leerer Straßen und Bahnen, spontaner Alltagssolidarität und Ausgangsbeschränkungen entstand ein neues Verhältnis zum eigenen Wohnort.

Das städtische Leben war geprägt von Anspannung und Ängsten, aber auch von ungeahnter Solidarität und Nachbarschaft. Viele Denkschriften, Positionspapiere und wissenschaftliche Studien kommen zu derselben Kernaussage: Die Pandemie wirkt in vielen Bereichen als Katalysator, sie legt bekannte Defizite und Problemlagen schonungslos offen. Viele Aufgaben

und Lösungsansätze sind nicht „neu“, sie erhalten aber durch die Folgen der Pandemie eine erhöhte Dringlichkeit. Je nach Raumtyp und sozio-demografischer Situation entstehen unterschiedliche Betroffenheiten und Vulnerabilitäten. Zudem gibt es aber auch „neue“ Herausforderungen, insbesondere im Risikomanagement, im Gesundheitswesen, beim öffentlichen Raum und der Digitalisierung, die gesondert zu würdigen sind.

1.3 Internationale und nationale Rahmensetzungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung und Resilienz

Wichtige Rahmensetzungen auf internationaler Ebene sind die Sustainable Development Goals (SDGs) der Agenda 2030 der Vereinten Nationen, das Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge, das Pariser Klimaschutzabkommen von 2015 und die New Urban Agenda von 2016. In Europa sind der europäische Green Deal (2019) sowie der Pakt von Amsterdam mit seiner Städtischen Agenda für die EU (2016) zu berücksichtigen.

Die „Neue Leipzig-Charta – Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“ von 2020 erneuert die 2007 in Leipzig beschlossene „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“, in der die Ziele für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik formuliert wurden.

Die Neue Leipzig-Charta steht für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungspolitik und formuliert fünf Grundprinzipien guter urbaner Governance: die Gemeinwohlorientierung, die integrierte Stadtentwicklung, Beteiligung und Koproduktion sowie den Mehrebenenansatz und einen klaren Raumbezug. Diese Grundprinzipien werden mit den drei Handlungsdimensionen „gerechte“, „grüne“ und „produktive“ Stadt verknüpft.

2. Aufruf zum gemeinsamen Handeln / Handlungsempfehlungen

Als Ergebnis eines intensiven Arbeitsprozesses mit fünf Sitzungen des Expertenbeirates, einer zweitägigen Klausur mit insgesamt 50 Stakeholdern und einer Befassung durch das Kuratorium der Nationalen Stadtentwicklungspolitik kommt das Memorandum zu folgenden Handlungsempfehlungen:

1. Strategie der urbanen Resilienz aufbauen

Krisen und Katastrophen wie Klimawandel oder Pandemien zeigen uns, dass eine Strategie der urbanen Resilienz für Städte und Gemeinden mit folgenden drei Dimensionen erforderlich ist: eine robuste Stadtentwicklung, präventive Ansätze zur Risikovermeidung sowie eine Transformations- und Gestaltungsfähigkeit für Zukunftsthemen. Dies ist in Verbindung mit einem Risiko- und Krisenmanagement in allen Handlungsfeldern der integrierten Stadtentwicklung zu verankern.

2. Bestehende Leitbilder weiterentwickeln

Die urbane Resilienz gründet auf den Leitbildern der Neuen Leipzig-Charta – dazu gehören u. a. Dichte, Nutzungsmischung, Innenentwicklung, Gemeinwohlorientierung, Baukultur, sozialer Zusammenhalt und Transformationsfähigkeit. Hinsichtlich künftiger Krisen sind die Städte und Gemeinden robuster, flexibler und anpassungsfähiger zu gestalten, mit mehr Grünräumen, Reserveflächen, Zwischennutzungen und Experimentierfeldern. Dafür sind Grundstücks- und Immobilienreserven für Unvorhergesehenes aufzubauen.

3. Regionale Zusammenarbeit verbessern

Die verbindliche interkommunale und regionale Zusammenarbeit ist zu stärken – mit einem bedarfsgerechten öffentlichen Nahverkehr im Stadt-Umland-Verbund. Die Chancen der Stadt-Land-Wanderung sollen dafür genutzt werden, um kompakte Wohnformen auch im suburbanen und ländlichen Raum zu fördern. Außerdem ist die Planungskapazität in kleineren Kommunen auszubauen.

4. Flexible Governance-Strukturen ermöglichen

Urbane Resilienz erfordert optimierte Entscheidungsstrukturen und eine handlungsfähige Verwaltung, die schnell und flexibel auf Krisen und Katastrophen reagieren kann. Dazu gehören Gestaltungswillen, Prozessinnovation, pragmatische Lösungsansätze, digitale Infrastrukturen, analoge Redundanzen und erweiterte staatliche Daseinsvorsorge – einschließlich einer kommunalen Risikovorsorge.

5. Zivilgesellschaftliches Engagement fördern

Um die soziale Resilienz zu fördern, ist die soziale Ungleichheit zu reduzieren und das zivilgesellschaftliche Engagement im Kontext einer pluralistischen und demokratischen Gesellschaft auch in Krisensituationen zu stärken. Kommunen sollen Engagement und Koproduktion von Stadt als Chance begreifen und die Menschen darin bestärken. So sind z. B. mehr Experimentierräume bei Umnutzungen zu schaffen.

6. Potenziale der Quartiersebene nutzen

Nachbarschaften und solidarische Gemeinschaften sind eine wichtige Basis für urbane Resilienz. Durch vermehrtes Homeoffice hat der Wohnort an Bedeutung gewonnen. Die Quartiersebene ist mit sozialen Netzwerken, Gemeinbedarfseinrichtungen und lokaler Versorgung im Sinne einer „15-Minuten-Stadt“ der kurzen Wege auszubauen. Sozialräumliche Benachteiligungen sind zu reduzieren und ihnen ist präventiv entgegenzuwirken, insbesondere hinsichtlich Umweltrisiken, Gesundheitsgefahren und der Chancengleichheit.

7. Resiliente Infrastrukturen und Gesundheitsvorsorge schaffen

Die kritische Ver- und Entsorgungsinfrastruktur ist besonders robust und redundant zu gestalten. Blaue, grüne und graue Infrastrukturen gehören dazu, um insbesondere zur Klimafolgenanpassung beizutragen. Sie können durch Mehrfachnutzungen zugleich die Aufenthaltsqualität in den Quartieren erhöhen. Entscheidend ist außerdem eine flächendeckende Gesundheitsvorsorge mit dezentralen Gesundheitsangeboten.

8. Digitale Infrastruktur und Datensouveränität sicherstellen

Die Digitalisierung wurde durch die Pandemie beschleunigt. Sie hat weitreichende Auswirkungen auf die Stadtentwicklung, u. a. im Handel, der Mobilität oder im Homeoffice. Die digitale Infrastruktur ist als Teil der Daseinsvorsorge zu verstehen und flächendeckend anzubieten. Die kommunale Datensouveränität muss sichergestellt werden.

9. Zentren neu programmieren

Die Stadt- und Stadtteilzentren sind in ihren Kernfunktionen zu stärken. Sie sind durch soziale und kulturelle Angebote sowie Wohnen multifunktionaler, vielfältiger und somit resilienter zu gestalten. Dafür sind die Innenstadtkonzepte zu erneuern und um Aspekte der Resilienz zu erweitern.

10. Öffentlichen Raum und Mobilitätswende resilient gestalten

Der öffentliche Raum ist zu erweitern und umzugestalten – insbesondere als wohnungsnaher Grün- und Freiraum für vielfältige, auch nicht-kommerzielle Nutzungen und Aneignungen. Er ist eine zentrale Ressource für Gesundheitsvorsorge und Klimafolgenanpassung. Die Mobilitätswende hin zum Umweltverbund ist noch stärker umzusetzen, um Straßenräume umzugestalten und die Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmenden zu fördern.

Folgerungen für die Stadtentwicklungspolitik

- Auf allen Ebenen müssen die finanziellen und personellen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Städte und Gemeinden in ihrer Resilienz und bei der Bewältigung künftiger Krisen zu unterstützen. Dies schließt die kontinuierliche Weiterbildung, den fachlichen Austausch und die Qualifizierung der Beschäftigten ein.
- Die Nationale Stadtentwicklungspolitik muss im Sinne der Neuen Leipzig-Charta finanziell und strukturell weiterentwickelt und gestärkt und um Aspekte der resilienten Stadtentwicklungspolitik erweitert werden. Vorgeschlagen wird ein „Haus der Leipzig-Charta“ als Kompetenzzentrum, sowie eine „Task Force Urbane Resilienz“, die im Katastrophenfall die Kommunen in der Krisenbewältigung unterstützt.
- Zentrale Aspekte des Risikomanagements, der Umweltgerechtigkeit, der Gesundheitsvorsorge, der Klimafolgenanpassung, der sozialen Gerechtigkeit sowie der Integration sind künftig noch stärker in die Stadtentwicklungsplanung und Förderinstrumente zu integrieren. Dazu gehören insbesondere sozialräumliches Monitoring, Risikostudien, Anpassungsstrategien und Maßnahmen im Kontext einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Von daher sollen die Städtebauförderung und die Stadtentwicklungskonzepte um das Querschnittsthema Resilienz erweitert und finanziell aufgestockt werden.
- Das Planungsrecht und die Städtebauförderung müssen um Aspekte der urbanen Resilienz erweitert werden. Mischnutzungen und Nachnutzungen sollen künftig rechtlich flexibler ermöglicht werden, insbesondere mit Blick auf den Lärmschutz. Für den Auf- und Ausbau kommunaler Flächenressourcen sollen bodenpolitische Instrumente erweitert und neu geschaffen werden, z. B. durch kommunale Bodenfonds.
- Zur Sicherstellung der dauerhaften Handlungsfähigkeit der Kommunen sind digitale Kompetenzen aufzubauen und Digitalisierungsprojekte strategisch in der Stadtentwicklung zu verankern.
- Für Innovationen zur urbanen Resilienz soll eine „Experimentale“ als Sonderprogramm aufgelegt werden, um bestehende Hemmnisse aufbrechen zu helfen und Freiräume für Experimente zu schaffen, die später auch verstetigt werden.
- Die Nationale Stadtentwicklungspolitik muss um Elemente der internationalen Zusammenarbeit erweitert werden, um die Städte und Gemeinden zukunftsfest für globale Herausforderungen zu machen und von Erfahrungen zur Stärkung urbaner Resilienz aus anderen Teilen der Welt zu profitieren.

3. Urbane Resilienz in der nachhaltigen Stadtentwicklung

Urbane Resilienz soll künftig ein zentraler Bestandteil der nachhaltigen Stadtentwicklung werden. Dabei soll Resilienz nicht nur im Sinne von Robustheit verstanden werden, um überkommene Strukturen zu stabilisieren. Bei urbaner Resilienz im Sinne dieses Memorandums geht es daher neben der Widerstandsfähigkeit auch um das aktive Anpassen und Verändern an zukünftige Herausforderungen. Urbane Resilienz steht somit für eine umfassende Kultur, die geprägt ist durch einen gemeinsamen Perspektivwechsel, der kontinuierliches Lernen, bewährte Erfahrungen und Zukunftsvisionen ganzheitlich zusammenbringt. Für die nachhaltige Stadtentwicklung bedeutet urbane Resilienz somit, neben der All-Akteurs- und All-Sektoren-Perspektive auch stärker einen All-Gefahren-Ansatz zu berücksichtigen. Das umfasst Naturgefahren sowie technologische, biologische, wirtschaftliche oder soziale Gefahren gleichermaßen.

Krisen und Katastrophen haben Auswirkungen auf alle Handlungsebenen. Die Stadtplanung und die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben haben eine zentrale Bedeutung, um lokalspezifische Lösungsansätze umzusetzen. Zentrale Merkmale solcher Lösungsansätze sind Diversität, Redundanzen von institutionellen und baulichen Strukturen, Multifunktionalität von Einrichtungen und Regenerationsfähigkeit. Extremereignisse bieten somit die Chance, eine nachhaltige Stadtentwicklung voranzutreiben. Hierzu gehören Innovationsfähigkeit, Umsetzungsfähigkeit, gesellschaftlicher Gestaltungswille, Risikokompetenzen, finanzielle Ressourcen, organisatorische Durchsetzungskraft sowie die kooperative Mitwirkung durch die Akteure der Zivilgesellschaft, der Religionsgemeinschaften und der Wirtschaft. Dieses Verständnis von urbaner Resilienz umfasst weitere Aspekte wie soziale, ökonomische, ökologische und kulturelle Resilienz – im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung gemäß der Neuen Leipzig-Charta und der Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

4. Leitprinzipien, Aufgaben- und Handlungsfelder

4.1 Leitprinzipien

Integrierte Stadtentwicklung und Resilienz

Die integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung auf der Grundlage der Leipzig-Charta muss konsequent weiterverfolgt und um Aspekte der urbanen Resilienz erweitert werden, um zur Vorsorge, Bewältigung und Nachsorge von Krisenereignissen beizutragen. Das erfordert in der Verwaltung ein integriertes und kohärentes Handeln, bei dem verschiedene Fachbereiche wie Soziales, Gesundheit, Sport, Kinder- und Jugendhilfe, Bildung, Kultur, Integration, Wirtschaft, Verkehr, Umweltschutz, Bauwesen, Stadttechnik und die Stadtplanung zusammenarbeiten und die verschiedenen – teils auch widersprüchlichen – Belange und Interessen abwägen. Entsprechend der Mehr-Ebenen-Governance sind dabei alle Maßstabsebenen zu verknüpfen: von der Region über die Stadt bis hin zum Quartier.

Urbane Resilienz ist in diesem Sinne als dauerhafte Querschnittsaufgabe innerhalb der integrierten Stadtentwicklung zu verankern, die auf alle sektoralen Aufgabenbereiche positiv wirkt (Co-Benefits). Dabei ist es wichtig, in den Planungsprozessen und Entwicklungsvorhaben mehr Komplexität zu wagen, die verschiedenen Dimensionen von Resilienz zusammenzudenken und gleichzeitig einzuordnen. Die Kommunen sind dafür in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken. Sie sind finanziell und personell angemessen auszustatten und bestehende Verwaltungsabläufe und Strukturen sind zu überprüfen. Für notwendige Veränderungsprozesse sind flexible und agile Organisationsformen zu schaffen. Zudem bedarf es sowohl Reflexionsräume, um aus gegenwärtigen Krisen für die Zukunft zu lernen, als auch Experimentierräume für pfadunabhängiges Denken, um künftige Krisen zu antizipieren, neue Lösungen zu entwickeln und neue Standards in der Praxis zu etablieren.

Raum- und Quartiersbezug

Urbane Resilienz zeigt sich immer in räumlichen Zusammenhängen, die von der Blockebene über die Stadt bzw. Gemeinde bis zur umgebenden Region reichen und jeweils adressiert werden müssen. Eine besondere Rolle kommt gerade in Krisensituationen dem Quartier zu. Quartiere sind räumliche „Zwischenebenen“ der direkten Betroffenheit, des Engagements von unten und der Regulation von oben, die Bühnen für kreatives, experimentelles und urbanes Handeln darstellen, und wo sich Zivilgesellschaft selbst organisiert und die eigene Stadt mitgestaltet. Wenn ein Zugehörigkeitsgefühl mit dem Quartier vorhanden ist, kann das zu einem lebendigen und reagiblen sozialen Umfeld beitragen, das im Krisenfall zu einer wichtigen lokalen Ressource werden kann. Darüber hinaus sind die unterschiedlichen baulich-strukturellen Eigenschaften von Quartieren sowie deren Robustheit und Flexibilität bedeutsam. Weil sich mancherorts soziale Benachteiligung, schlechte Umweltbedingungen und Gesundheitsrisiken überlagern, bestehen hier höhere Gesundheitsrisiken und Krisenanfälligkeiten. Städtebauförderung und andere Förderprogramme sollten hier ausgleichend eingesetzt werden und durch Resilienz-Aspekte ergänzt werden. Damit können Voraussetzungen für eine verstärkte Teilhabe, mehr Vertrauen, mehr soziale Gerechtigkeit und mehr Solidarität geschaffen werden.

Daseinsvorsorge und Gemeinwohlorientierung

In der Krise wurde die Bedeutung von Daseinsvorsorge, öffentlicher sozialer und technischer Infrastruktur, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen sowie einer effizienten staatlichen Verwaltung überdeutlich. Von daher sollte das staatliche Handeln noch stärker auf das Gemeinwohl orientiert werden (Ziel: „öffentlicher“). Um die urbane Resilienz zu steigern, sind die gemeinwohlorientierten Infrastrukturen besser auszustatten und zu finanzieren. Akzeptanz, Wertschätzung und Vertrauen in öffentliche Verwaltungen und Institutionen lassen sich über eine effiziente und effektive Aufgabenerledigung sowie durch eine noch stärkere Bürgerorientierung sicherstellen und erhöhen. Dies erfordert flexible Arbeitsverfahren sowie agile Organisationsformen.

Der Digitalisierung kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Gemeinwohlorientiertes Handeln soll dazu beitragen, vulnerable Gruppen besonders zu schützen und sie zu befähigen, ihre Umwelt selbst zu gestalten und unvermeidlichen Gefahren zu begegnen. Dabei sind sogenannte „kritische Infrastrukturen“ besonders wichtig, bei deren Ausfall mit erheblichen Versorgungsengpässen oder Störungen der öffentlichen Sicherheit zu rechnen ist: Anfangs ist es zu analysieren, welche Anlagen und Einrichtungen als „kritisch“ zu betrachten sind. Dabei sind etwaige Wechselwirkungen zwischen der räumlichen Daseinsvorsorgeplanung und dem Schutz kritischer Infrastrukturen zu beachten. So sind auch Aspekte der Ausfallsicherheit abzuwägen, z. B. im Hinblick auf Standortentscheidungen sowie der Schaffung oder Erhaltung redundanter Strukturen.

Risiko- und Krisenmanagement

Städte und Gemeinden sind durch Krisen und Katastrophen als Gesamtsystem betroffen. Um urbane Resilienz zu stärken, muss das Risiko- und Krisenmanagement daher stärker als Querschnittsaufgabe der integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung durch alle Akteure in allen Fachbereichen in einem lernenden System wahrgenommen werden. Das bedeutet beispielsweise, dass Katastrophenvorsorge und -schutz in der Stadtplanung, der Wirtschaftsförderung, im Gesundheitswesen, in der Bildung, im Bauwesen, in der Verkehrsplanung oder im Umweltschutz mitgedacht werden. Andererseits müssen sektorale Perspektiven in einem umfassenden Risiko- und Krisenmanagement stärker berücksichtigt werden. Wesentlich dabei ist die horizontale und vertikale Vernetzung und Koordinierung, die zur Kohärenz und damit zur Effektivität von Maßnahmen beiträgt. Dazu gehören die Vernetzung und Koordinierung über Stadtgrenzen hinweg, da sich Gefahren ungeachtet administrativer Grenzen ausbreiten können. Somit können auch Kompetenzen und Kapazitäten gebündelt werden, die für eine Stadt allein nicht finanzierbar wären.

Die Vernetzung von Prozessen erlaubt es, auf den Erfahrungen aus relevanten Bereichen aufzubauen, z. B. die Anpassung an den Klimawandel, die Nachhaltigkeit oder der Schutz kritischer Infrastrukturen. Investitionen können so gezielt Lücken adres-

sieren und Synergieeffekte generieren, die lebenswerte Verhältnisse schaffen und gleichzeitig Robustheit gegen extreme Ereignisse fördern.

Koproduktion und Zivilgesellschaft

Eine resiliente Stadt fußt maßgeblich auf einer mündigen und handlungsfähigen Gesellschaft. Diese kann nur erreicht werden, wenn Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, Wissenschaft, der Politik, der Kirchen und anderer Religionsgemeinschaften, der Sportvereine und der Verwaltung mitwirken und zusammenarbeiten. Dafür sind öffentliche Aushandlungsprozesse mit Mut zur ehrlichen Auseinandersetzung, nachvollziehbare demokratische Entscheidungen sowie Kommunikation auf Augenhöhe und eine Kultur des Zuhörens erforderlich, einschließlich des interkulturellen und interreligiösen Dialogs. Die öffentlichen Aushandlungs-, Entscheidungs- und Umsetzungswege müssen optimiert werden. Koproduktion ist ein grundlegender Baustein, um lokale Innovationen zu fördern – und letztlich auch flexibel auf Belastungssituationen reagieren zu können. Eine intensive und befähigende Zusammenarbeit vermag es, lokale Kenntnisse und Ideen mit öffentlicher Akzeptanz, Ressourcen und Umsetzungsfähigkeit zu vereinbaren. So kann vorhandenes Engagement aufgefangen und unterstützt und neues Engagement gefördert werden. Besonderes Augenmerk ist darauf zu legen, die Zivilgesellschaft zur aktiven Mitgestaltung ihres Lebensumfeldes und Stadtteils zu befähigen, und dabei auch kulturelle und sprachliche Barrieren zu überwinden. Dabei müssen digitale Ansätze wie Nachbarschaftsplattformen als virtueller öffentlicher Raum mitgedacht werden.

Städtebauliches Leitbild: die kompakte, grüne und gemischte Stadt

Städtebauliche Leitbilder sind strategische Navigationsmarken. Sie verfolgen langfristige Ziele und müssen robust genug sein, um auch schwere Krisen zu überstehen. Das Leitbild der kompakten, nutzungsgemischten Stadt der kurzen Wege sowie die damit verknüpften Methoden einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklungspolitik haben sich auch in der Pandemie als verlässliche Richtschnur erwiesen. Selbst

die damit verbundene bauliche Dichte war dort, wo die öffentlichen Räume ausreichend dimensioniert sind, kein Nachteil. Entscheidend für den Fortbestand des bewährten Leitbilds ist es, dass öffentliche Räume und die grüne Infrastruktur nicht auf ihre Funktion der sozialen Begegnung reduziert werden. Denn sie entscheiden mit über die Gesundheit und sie sind grundlegende Ressourcen zur Begegnung des Klimawandels. Als Gärten der Gemeinschaft, Retentionsflächen für Starkregenereignisse und Wasserspeicher für Hitzeperioden müssen sie gepflegt, ertüchtigt und weiter ausgebaut werden. Der doppelten Innenentwicklung von Gebautem und Grün muss zudem ein adäquater Ausbau der Nahmobilität und des öffentlichen Nahverkehrs folgen.

Proaktive internationale Stadtentwicklungspolitik

Um eine Strategie für Urbane Resilienz aufzubauen, sollte der internationale Austausch vor allem der Kommunen verstärkt werden. Basierend auf den internationalen Rahmenbedingungen (vgl. 1.3) bestehen auf der kommunalen Ebene bereits weltweit gemeinsame Zielsetzungen, ähnliche Bedarfe und wirkungsvolle Handlungsmöglichkeiten, die aber Umsetzungsdefizite aufweisen. Die Pandemie hat gezeigt, wie wichtig es ist, von Kommunen aus anderen Ländern zu lernen, die bereits Resilienzkonzepte erarbeitet haben. Von daher sollten sowohl verstärkt internationale Erfahrungen für die deutsche Stadtentwicklungspraxis ausgewertet als auch gute Praxiserfahrungen aus Deutschland vermittelt werden. Dafür sind Zukunftsszenarien zu erstellen und innovative „Next-Practice-Erfahrungen“ auszutauschen. Dies soll sich auch im deutschen Engagement widerspiegeln, globale Agenden mitzugestalten und umzusetzen. Diese internationalen Erfahrungen sollten – im Sinne eines lernenden Systems – systematisch in alle Handlungsfelder der Stadtentwicklungspolitik einfließen. Dafür sollten im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik verstärkt internationale Austauschformate gefördert werden, zugleich praxisnah als auch in Wissenschaft und Forschung.

4.2 Aufgaben und Handlungsfelder

Öffentliche Räume

Um die urbane Resilienz zu steigern, sollten die Aufenthaltsqualität und Begegnungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum weiter gestärkt werden. Der öffentliche Raum sollte viele seiner urbanen Funktionen zurückerhalten, als Ort spontaner Begegnungen und des Austausches. Ergänzend sollten neue Begegnungssphären im Digitalen geschaffen werden, die frei zugänglich und auch lokal verankert sein sollen (z. B. Nachbarschaftsplattformen). Neben der herausragenden sozialen Bedeutung des öffentlichen Raums demonstrieren Pandemie und Klimawandel dessen wichtige Rolle für die Gesundheitsvorsorge und die Funktion von Grünräumen als Wasser- und Wärmespeicher. Urbane Resilienz erfordert daher insgesamt mehr öffentliche Räume und den Ausbau der Grün- und Retentionsfunktion. Dies kann nicht allein durch Expansion gelingen. Über eine Multicodierung grauer Infrastrukturen und deren Doppelnutzung als soziale Orte oder als Räume mit Klimafunktion kann ein Flächengewinn und eine Verbesserung wohnungsnaher Freiräume erzielt werden. Auch Verkehrsräume sollten als Reservoir dafür verstanden und temporär umgenutzt werden, wenn krisenhafte Entwicklungen dies erfordern. Von jeder Wohnung müssen Naherholungsräume oder temporär umzuwidmende Freiräume für Begegnung, Bewegung und Sport in Zukunft fußläufig erreichbar sein.

Zentren und Stadtteilzentren

Die Stadtzentren sind von der Pandemie durch monatelange Schließung von Einzelhandel, Dienstleistungen, Gastronomie und Hotellerie in besonders hohem Maße betroffen. Viele Existenzen stehen auf dem Spiel. Der disruptive Effekt der Pandemie ist im Kern aber Ausdruck eines sich seit Langem abzeichnenden Strukturwandels im Einzelhandel und in der Immobilienwirtschaft: E-Commerce setzt dem stationären Handel schon seit mehreren Jahren hart zu; und den schwindenden Umsätzen stehen auf der anderen Seite gerade in den Innenstädten stark wachsende Ausgaben durch immens gestiegene Ladenmieten entgegen. Innenstädte haben sich innerhalb dieser Rahmenbedingungen zu hochspekulativen und zu hoch anfälligen, monostrukturellen Orten entwickelt. Diese Entwicklung wiegt doppelt schwer, denn Innenstädte

sind nicht nur wirtschaftliche Zentren mit einem hohen Anspruch an Versorgungssicherheit und -qualität, sondern für die Stadtgesellschaften auch stadtbildprägende und identitätsstiftende Orte.

Zentral für eine resiliente Entwicklung ist die Wiedererlangung der Multifunktionalität, von der die Innenstädte historisch geprägt waren. Anzustreben ist eine ausgewogene Mischung von Handel und Handwerk, Arbeiten, Wohnen sowie Bildungs-, Kultureinrichtungen und kommunikativen Angeboten. Außerdem sollten lokale Spezifika von Baukultur und Einzelhandels- oder Dienstleistungsangeboten sowie regional verknüpfte Dienstleistungs- und Produktionsstrukturen gestärkt werden. Resiliente Innenstädte benötigen zudem neue Aufenthaltsqualitäten sowie mehr Grünräume mit ausreichendem Schutz vor Witterung und Sonne. Die Transformation der Innenstädte erfordert die intensive Zusammenarbeit von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren unter Steuerung der Kommunen. Dafür sind eine Neubewertung von Grundstückswerten sowie neue immobilienwirtschaftliche Modelle erforderlich, die eine nicht allein umsatzbezogene Nutzungsmischung möglich machen. Insgesamt sind multiple Anlässe für das Aufsuchen der Innenstädte zu generieren. Dies setzt mehr Flexibilität voraus, auch für temporäre kulturelle Veranstaltungen oder Zwischennutzungen, die solche Anlässe über das kommerzielle Angebot hinaus bereichern.

Neue gemischte Arbeitswelten

Die Einschränkung des öffentlichen Lebens hat der Digitalisierung auch in der Arbeitswelt einen gewaltigen Schub verliehen – verbunden mit einer vorher kaum vorstellbaren Flexibilisierung, insbesondere im Büro- und Dienstleistungssektor. Viele Berufstätige wechselten ganz oder zeitweise ins Homeoffice, einige von ihnen wünschen dies auch in Zukunft. Den positiven Effekten für das Klima durch den Wegfall von Pendelwegen stehen größere Herausforderungen entgegen: Bürostandorte stehen unter Druck, sie bieten zwar Potenziale für eine Nutzungsmischung z. B. mit höheren Wohnanteilen. Es fehlen aber entsprechende Konzepte und Anreize für eine Nutzungsmischung. Andererseits fehlen belastbare Ausweichmöglichkeiten an den Wohnstandorten für Personen, die in

kleinen Wohnungen leben oder keine stabile Internetverbindung haben. Auch hier sind für die Funktionsmischung in den Nachbarschaften Konzepte und Anreize erforderlich – etwa für quartiersbezogene Co-Workingspaces.

Das Handwerk und die regionale Produktion sind wichtige Bausteine für eine resiliente Struktur in Krisenzeiten. Digitalisierung wirkt sich auch positiv auf das Handwerk, das produzierende Gewerbe und insbesondere seine „Stadtverträglichkeit“ aus. Sinkender Raumbedarf und geringere Emissionen ermöglichen nicht nur in Gewerbegebieten neue Möglichkeiten der Nutzungsmischung. Auch hier werden Konzepte und Anreize für urbane Produktion sowie Wohnungsbau in gewerblicher Nachbarschaft benötigt. Zudem muss die Arbeitssituation im Hinblick auf finanzielle Planungssicherheit und Krisenfähigkeit für Selbstständige, Kulturschaffende etc. verbessert werden – nicht zuletzt auch, um die vielfältigen Nutzungsangebote in der Stadt sowie die Kunst- und Kulturszene zu schützen und zu bewahren. Unabhängig davon sind auch weiterhin Flächen für Gewerbe und Industrie in den Städten zur Verfügung zu stellen, um eine wohnungsnah Produktion zu ermöglichen.

Nachhaltige Mobilität

Um die urbane Resilienz zu stärken, müssen Städte und Gemeinden weiterhin auf eine umweltgerechte, klimagerechte sowie bewegungs- und gesundheitsfördernde Mobilität setzen. Die Zukunft liegt daher in der Stärkung des ÖPNV, des Car-Sharings und des Fuß- und Radverkehrs sowie des multimodalen Verkehrsverhaltens. Flächen für den Autoverkehr und insbesondere den ruhenden Verkehr sollen – wo immer möglich – zugunsten anderer Nutzungen umgewidmet werden. Zugleich ist aber die Erreichbarkeit für den Auto- und Lieferverkehr zu gewährleisten. Für die Förderung des Fuß- und Radwegeverkehrs ist das bestehende Netz an Rad- und Fußgängerwegen auszubauen, z. B. über die Anlage temporärer Radwege, den Umbau von Autostraßen und Parkplätzen zu Radwegen. Der öffentliche Raum wird dadurch viele seiner urbanen Funktionen zurückerhalten, als Ort spontaner Begegnungen und des Austausches.

Um das Vertrauen in den ÖPNV wiederherzustellen, sind strenge Hygienemaßnahmen umzusetzen und gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern zu kommunizieren. Der ÖPNV muss sich zudem modernisieren: Das Angebot muss ausgeweitet werden, Taktfrequenzen müssen erhöht werden, bargeldlose Bezahlungssysteme und verbundübergreifende Ticketsysteme sind einzuführen, die den Komfort erhöhen und Kontakte im Bedarfsfall entbehrlich machen. Außerdem ist die Leistungsfähigkeit der Netze zu erhöhen, insbesondere im Stadt-Umland-Verkehr. Für die Sicherstellung der Versorgungsqualität sind insbesondere für „die letzte Meile“ nachhaltige Logistikkonzepte angesichts des wachsenden Lieferverkehrs zu entwickeln.

Sozial- und umweltgerechte Wohn- und Nachbarschaftsangebote

Sozialräumliche Benachteiligung und soziale Ungleichheit sind zu reduzieren, um die individuelle und kollektive soziale Resilienz zu stärken. Die Chancenungleichheit auf den Wohnungsmärkten führt zu Segregation und Verdrängungsprozessen, deren negative Effekte sich in Krisenzeiten verstärken. Es ist hier gerade in den Innenstädten mehr bezahlbarer Wohnraum zu schaffen, um existenziellen Druck abzubauen und den Freiheitsgrad zu erweitern.

In den Quartieren sollten milieu- und altersübergreifend Kräfte gebündelt und mobilisiert werden, auch um die soziale Mischung zu stärken. Um eine Kultur der Anerkennung und des Miteinanders zu fördern, ist eine systematische Stärkung der sozialen Netzwerke notwendig. Weil unterschiedliche Milieus im Alltag nicht immer miteinander interagieren, werden zur Stärkung der Eigenkräfte und von lebendigen Nachbarschaften Managementstrukturen oder aktivierende Kooperationsangebote benötigt, z. B. interreligiöse und interkulturelle Dialoge, Quartiersmanagement oder Gemeinwesenarbeit, erweitert um die Resilienz-Perspektive.

Strukturelle Diskriminierung und Benachteiligung (z. B. beim Zugang zu Wohnraum, beim Transport zu Schulen und Arbeitsplatz, im Hinblick auf Barrierefreiheit etc.) sind zu untersuchen und gezielt abzubauen. Vor allem multipler Benachteiligung muss entgegengewirkt werden, insbesondere bei Um-

weltgefahren, in der Gesundheitsversorgung und im Bildungs- und Integrationsbereich. Umbau- und Neubauvorhaben sollten diese Faktoren immer berücksichtigen, etwa mit der Schaffung bzw. der Aufwertung von wohnungsnahen Freiräumen und der Qualifizierung von sozialen Infrastrukturen zu Orten der Integration. Dabei müssen die benachteiligten Personengruppen in den Prozess eingebunden werden.

Digitalisierung

Die Digitalisierung ist ein zentraler Baustein für die Zukunftsgestaltung der Städte und Gemeinden. Sie wird als Querschnittsthema verstanden, das alle Dimensionen der Stadtentwicklung betrifft und strategisch zu gestalten ist. Die Digitalisierungsstrategien sollten sich auf das städtische Zielsystem beziehen, alle kommunalen Handlungsfelder einschließen und die kommunale Selbstbestimmung im digitalen Raum (digitale Souveränität) definieren. Hierbei sind die Strategien zum Risiko- und Krisenmanagement einzubinden und die Digitalisierung von Strukturen und Prozessen zu stärken. Die digitale Infrastruktur ist mit leistungsfähigen Netzen und Datenplattformen auszubauen. Dabei ist es ebenfalls notwendig, z. B. für den Ausfall von IKT-Systemen vorzusorgen, Rückfallebenen einzubauen und Kaskadeneffekten vorzubeugen.

Datenbasiertes Wissen, z. B. in urbanen Datenplattformen über Bewegungsströme, Infrastrukturauslastungen oder Nutzungsverhalten, ermöglicht eine bessere Steuerung des Systems Stadt. Digitale Lösungen sorgen zudem dafür, dass Verwaltungen und Institutionen vernetzt, effizient, bürgernah und in hoher Qualität arbeiten sowie in Krisenzeiten handlungsfähig bleiben. Digitale Kompetenzen werden zur Grundvoraussetzung, die Chancen der Digitalisierung zu nutzen und die Entwicklung souverän mitgestalten zu können. Digitale Bildung für lebenslanges Lernen trägt auch dazu bei, gesellschaftliche Teilhabe, Inklusion und Chancengerechtigkeit zu stärken und die Kompetenzen bei der Nutzung digitaler Angebote in der digitalen Wissensgesellschaft zu erweitern. Dabei sind die digitale Souveränität und der gleichberechtigte, diskriminierungsfreie Zugang zu gewährleisten. Für die Kommunen wird es unerlässlich sein, eigene gemeinwohlorientierte Strukturen abseits privatwirtschaftlicher Interessen zu fördern

und / oder eigene, gemeinnützige Plattformen und digitale Orte aufzubauen. Analoge und digitale Räume sind dabei zusammenzudenken und die Wechselwirkungen sozialer und räumlicher Aspekte zu berücksichtigen. Die Qualitäten der sozialen Begegnung, des Austauschs und der persönlichen Interaktion bleiben aber weiterhin unverzichtbar – sie können durch digitale Formate unterstützt, aber nicht ersetzt werden.

Verwaltungs- und Governance-Strukturen

Um die Krisenprävention und die damit verbundenen Transformationsaufgaben zu gewährleisten, sind die Handlungs-, Reaktions- und Transformationsfähigkeit der Kommunen sowie Governance-Ansätze mit kooperativen Steuerungsformen zu stärken. Im Handeln der kommunalen Akteure sind daher flexible, agile und digitale Arbeitsweisen und neue konzeptionelle Ansätze und Formen der Kooperation zu verankern. Ansatzpunkte bilden hier Schulungen des kommunalen Fachpersonals für Kooperation und Koproduktion, die Etablierung einer Fehlerkultur, die kritische Auswertung abgeschlossener Prozesse sowie die explizite Ausweisung von Experimentierräumen. Die kommunalen Verwaltungsstrukturen sind grundsätzlich weiterzuentwickeln, um urbane Resilienz fachübergreifend zu gestalten.

Es sollte ein strukturiertes, interkommunales Netzwerk aufgebaut werden, in dem Kommunen dabei unterstützt werden, sich gegenseitig zu beraten. Somit können sie ihr Know-how in der innovativen Gestaltung komplexer Planungs- und Transformationsprozesse in der integrierten Stadtentwicklung effizient austauschen und weiterentwickeln.

Urbane Resilienz basiert maßgeblich auf einer aktiven Zivilgesellschaft. Daher sollten an der Koproduktion von Stadt Beteiligte kontinuierlicher als bislang in geeignete Governance-Modi eingebunden bzw. mobilisiert werden. Der Weg zu mehr Resilienz ist immer Teil eines zivilgesellschaftlichen und demokratischen Prozesses. Formelle und informelle Partizipation in Planungsprozessen vor Ort ist deshalb weiterhin ein zentraler Bestandteil resilienter Stadtentwicklung: sowohl in einer akuten Krise als auch bei der Diskussion von Grundsatfragen, wie das eigene städtische Lebensumfeld für die

Zukunft möglichst robust und adaptiv, aber auch sozial gerecht gestaltet werden könnte. Koproduktion ist dabei ein neuer Modus, in dem Alltagswissen mit Expertenwissen verknüpft wird, was zu neuen Austauschformaten und gemeinsamen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen innerhalb der Stadtentwicklung führt.

Grundlage für Beteiligung, Kooperation und Koproduktion ist die allseitige Bereitschaft zur Kommunikation auf Augenhöhe. Das bedeutet, auch neue Formen der Zusammenarbeit zu wagen. Über frühzeitige, verständliche und zielgruppenadäquate Kommunikation ist es möglich, Wissen, Kompetenzen und ein Bewusstsein für gute Strategien und angemessenes Verhalten in Krisen zu entwickeln. Es ist wichtig, dass Erfolge als eigene Leistungen spürbar werden – aber auch als Kollektiverfahrungen im öffentlichen Raum oder in digitalen Formaten. Somit kann in der lokalen Öffentlichkeit des eigenen Lebensumfelds eine Resilienzkultur etabliert werden und wachsen. Mit gelungener Beteiligung und Kommunikation verbindet sich ein hohes Maß an Verbindlichkeit und Verlässlichkeit. Damit keine falschen Erwartungen geweckt werden, sollten die ebenenspezifischen Entscheidungsspielräume sowie die Grenzen der Mitgestaltung vermittelt werden. Gleichzeitig ist es entscheidend, dass auch die Verwaltung ressortübergreifend kooperiert, um flexible und passgenaue Lösungen zu finden.

Kultur und kulturelles Erbe

Der Transformationsprozess zu einer nachhaltigen Stadt ist vor allem ein kultureller Prozess. Kultur als tragende Säule der europäischen Wertegemeinschaft setzt Begegnung und Austausch voraus. Sie muss vor diesem Hintergrund noch stärker geschützt, gestützt und integriert werden. Gleichzeitig ist das baukulturelle Erbe eine wertvolle Ressource zur Stärkung der Resilienz von Städten und Gemeinden. Gewachsene historische Innenstädte sind zugleich baukulturelle Zeugen und Modell einer resilienten Stadt, das Generationen überdauert hat. Umbau- und Neubauvorhaben sollten in ihrer Struktur so angelegt werden, dass sie verschiedene Nutzungen aufnehmen können und für zukünftige Bedürfnisse umnutzbar bleiben.

Das kulturelle Erbe spielt zusammen mit den damit verbundenen traditionellen Kenntnissen, Praktiken und Handwerkspraktiken eine besondere Rolle für die Identität und das Zugehörigkeitsgefühl einer städtischen Gemeinschaft. Neben der psychologischen, identitätsstiftenden Komponente von Kulturgut und Kulturgut bewahrenden Einrichtungen können auch wertvolle Synergien für die Bewältigung von Risiken und Katastrophen entstehen. Der Schutz des baukulturellen Erbes stellt eine wertvolle Ressource für die Erhöhung der Resilienz von Städten und Gemeinden dar, er sollte daher stärker in der Stadtentwicklung, in lokalen Anpassungsplänen an den Klimawandel oder Katastrophenschutzplänen berücksichtigt werden.

Gesundheit

Die Pandemie hat aufgezeigt, wie wichtig Gesundheitsaspekte in der Stadtentwicklung sind. Die dezentrale und sozialdifferenzierte Gesundheitsversorgung und Präventionsangebote sind wesentlicher Bestandteil einer gemeinwohlorientierten Stadt. Zugleich wurde deutlich, dass bei sozialräumlichen Benachteiligungen höhere Gesundheitsrisiken bestehen, nicht nur bei Pandemien, sondern neben psychischem Stress durch komplexe benachteiligende Lebenssituationen auch durch Umweltbelastungen, Klimastress und das gebaute räumliche Umfeld selbst.

Daher sind in allen Stadtentwicklungsinstrumenten die Gesundheitsbelange (im Sinne von Gesundheitsförderung und Prävention) als Regelaufgabe zu betrachten. Dazu gehören insbesondere eine kleinräumige, integrierte Gesundheits-, Sozial- und Umweltberichterstattung sowie Lärminderungs-, Luftreinhalteplanung, Freiflächen- und Grünordnungsplanung. Gesundheits- und Bewegungsförderung als integrierte Aufgabe steht immer in Verbindung mit sozialer Resilienz, die durch Bildung, psychosoziale Unterstützung sowie Möglichkeiten zur Mitgestaltung erhöht wird. Dies erfolgt auf Basis guter Wohnangebote, wohnortnaher Versorgungsinfrastruktur und nachhaltiger sowie bewegungsförderlicher Mobilität.

Stadt- und Raumstruktur

Segmentierte Systeme sind bei externen Störungen weniger anfällig. Denn die Betroffenheit eines Teilbereichs stellt nicht zwangsläufig die Funktion des Gesamtsystems in Frage. Das Modell der kompakten und dichten Stadt ist von daher um Ansätze der polyzentrischen Stadt und Region zu ergänzen, da eine Stadtstruktur aus Quartieren und lokalen (Sub-) Zentren bei unerwarteten Ereignissen stabiler ist. Um städtische Resilienz zu gewährleisten, müssen auch stadträumlich verträgliche und nutzungsgemischte Standorte für Gewerbe und Handwerk vorhanden sein, die für das tägliche Funktionieren, den nachhaltigen Umbau der Städte und die zeitnahe Reaktion auf unerwartete Problemlagen unverzichtbar sind. Eine hohe Dichte steht urbaner Resilienz nicht entgegen, wenn stabile Wohnverhältnisse und ausreichend grüne Infrastrukturen bestehen. In Quartieren können sich soziale Netzwerke aktivieren, um die Nachbarschaften von innen zu stützen. Hier können Experimentierfelder für innovative Ansätze entstehen, z. B. könnten Straßen zu Begegnungsräumen mit ausreichendem Abstand werden – Temporalität mit dem Potenzial zur Verstetigung.

Dabei bedarf es jedoch wesentlicher sozialer und öffentlicher Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Quartieren, die im Sinne der Stadt der kurzen Wege räumlich gebündelt werden. Stadtweite oder regionale Angebote für vulnerable Gruppen, die auf Quartiersebene nicht realisiert werden können, sollten gesichert werden und gut erreichbar sein.

Dieses Prinzip der dezentralen Konzentration gilt es auch im regionalen Kontext konsequent zu nutzen und durch verbindliche und kontinuierlich praktizierte Instrumente regionaler Kooperation zu ergänzen. Denn nicht nur die Digitalisierung, sondern auch Pandemieerfahrungen mit Homeoffice und dem Wunsch nach individuellen Freiräumen wirken zentrifugal. Dies könnte den Wohnungsmarkt in den Kernstädten entlasten und Pendlerbewegungen reduzieren, darf jedoch nicht zu einer neuen Suburbanisierungswelle mit intensiver Neuversiegelung führen. Vielmehr sind die Potenziale dieser Entwicklung auch im suburbanen und ländlichen Raum zur Revitalisierung der Ortszentren, zur maßvollen Nachverdichtung des Bestandes

und zur Innenentwicklung zu nutzen. Dazu bedarf es sowohl einer Verbesserung der digitalen Infrastruktur und des ÖPNV sowie geeigneter Anreizinstrumente, einer gezielten Stärkung verbindlicher regionaler Zusammenarbeit und konkreter Stadt-Land-Partnerschaften.

4.3 Planungsinstrumente und Förderkonzepte

Planungsinstrumente um urbane Resilienz erweitern

In vielen Städten und Gemeinden haben sich integrierte Stadtentwicklungskonzepte als gesamtstädtische Planungs- und Steuerungsinstrumente etabliert, mit einem integrierten und partizipativen Ansatz. Die Stadtentwicklungskonzepte, aber auch die daraus entwickelten städtebaulichen Entwicklungskonzepte für Gebiete der Städtebauförderung, sollten um Aspekte der urbanen Resilienz ergänzt werden, insbesondere um

- das Zusammenwirken mit Katastrophenschutz, Katastrophenvorsorge und Gesundheit,
- sozialräumliches Monitoring und Risikostudien als Regelfall,
- Funktionsfähigkeit, Flächenreserven für Resilienz und kritische Infrastrukturen,
- temporäre Lösungen und Experimentierräume,
- Maßnahmen zur Vermeidung, Reduzierung und Anpassung an bestehende und künftige Risiken.

Diese **Stadtentwicklungsplanung** sollte prozessorientiert, transparent, reversibel und ergebnisoffen sein, dabei sind zwischen den beteiligten Akteuren Ziele zu vereinbaren und zu evaluieren. Zur Umsetzung städtischer Resilienzstrategien bedarf es einer fachübergreifenden Stelle zur Steuerung und Koordinierung. Zudem kann an bestehende Prozesse zur Resilienzsteigerung in der Stadtentwicklung angeknüpft werden, beispielsweise im Rahmen von Smart-City-Konzepten oder Klimaanpassungsmaßnahmen.

Die Ziele für eine urbane Resilienz sind weitgehend mit dem bestehenden **Planungsrecht** umsetzbar. Es wird empfohlen, in § 1 Abs. 5 BauGB Aspekte der Resilienz und des Risikomanagements als Planungsziele zu verankern. Es ist zu prüfen, inwiefern im Planungs- und Bauordnungsrecht weitere Flexibilisierungen und Mischungsziele verankert werden können, im Einklang mit dem Umweltschutz und den Immissionschutzregeln.

Neben dem stadtweiten und regionalen Blickwinkel ist dafür eine stärkere Differenzierung auf **Quartiersebene** erforderlich. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte sollten neben ihrer Funktion als Steuerungsinstrument der öffentlichen Hand auch als strategischer Rahmen für die Selbstorganisation in Nachbarschaften, z. B. auch für Nischeninnovationen aus der Nachbarschaft heraus genutzt werden. Wichtig dafür ist die Kommunikation über erstrebenswerte Zukunftsbilder, in die konkrete Maßnahmen eingeordnet werden können. Diese sollten in kollaborativ angelegten Formaten mit den Alltagserfahrungen aller Bevölkerungsgruppen erarbeitet werden, insbesondere auch der jungen Generation.

Integriertes Risiko- und Krisenmanagement ausbauen

Für das integrierte Risiko- und Krisenmanagement ist eine bessere Verknüpfung von Prävention, Vorbereitung, Bewältigung und Wiederaufbau erforderlich. Das bedeutet, in der Prävention die Erkenntnisse aus der Krisenbewältigung stärker zu berücksichtigen und die Prävention beim Wiederaufbau nach Katastrophen mitzudenken.

Für die Umsetzung einer risikoinformierten Stadtentwicklung bietet das integrierte Risiko- und Krisenmanagement zahlreiche Instrumente und Ansätze, die wesentlich zur urbanen Resilienz beitragen können. Dazu gehören:

- regelmäßige Risikoanalysen mit Erfassung, Analyse und Bewertung lokaler Gefahren, Exposition und Vulnerabilitäten, um das Risikobewusstsein zu stärken
- risikoinformierte Planungen und entsprechende Mittel sicherstellen, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse und Kapazitäten aller Bevölkerungsgruppen
- Entscheidungen über die Vertretbarkeit von und Umgang mit Restrisiken treffen, hinsichtlich Notfallplanung, Aus- und Fortbildung von Führungs- und Einsatzkräften und bürgerschaftlichem Engagement
- frühzeitige Warnung der Bevölkerung im Ereignisfall und wo nötig Anpassung lokaler Krisenmanagementstrukturen, um fach- oder ortsübergreifend agieren zu können
- Lernen aus vergangenen Ereignissen und besser wiederaufbauen: Direkte und indirekte Belastungen sind dabei für die lokale Wirtschaft, die städtische Gesellschaft, das Gesundheitswesen, die Bildung, die Umwelt und das städtische kulturelle Erbe systematisch zu erfassen. Insbesondere angesichts neuer Herausforderungen z. B. durch den Klimawandel muss sich auch der Katastrophenschutz anpassen
- Stärkung von Lernnetzwerken und Austauschformaten auf kommunaler Ebene, um Strukturen und Prozesse zu optimieren.

Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik umsetzen

Viele Städte und Gemeinden sind auf Grund des andauernden Zuzugs und der Flächenbedarfe für den Wohnungsbau mittlerweile an den Grenzen der **Innenentwicklung** angelangt. Für die sogenannten Known Unknowns, also die Herausforderungen, die wir kennen, von denen wir aber nicht wissen, wann und in welchem Umfang sie wieder auf den Plan treten, werden zusätzliche räumliche Ressourcen und Redundanzen benötigt. Das betrifft nicht nur die aktuelle Pandemie, sondern auch die Migration und ihren Raumbedarf für Erstunterbringung oder Integrationsaufgaben sowie den Klimawandel, der Raum für klimaadaptive Maßnahmen und Reserven für Klimaereignisse verlangt. Diese diversen Flächenbedarfe treten zunehmend in Konkurrenz zu den bereits vorhandenen Zielkonflikten bei der Innenentwicklung.

Für ein resilientes Risikomanagement ist es daher eine wesentliche Voraussetzung, flexible „**Dehnungsfugen**“ in den Städten einzubauen und vorzuhalten,

die nach Bedarf für diverse externe Anforderungen genutzt werden können. Kommunale Bodenfonds sind ein geeignetes Instrument, um die benötigten räumlichen Ressourcen auf- und auszubauen, und um langfristig eine nachhaltige Bodenbevorratung in den Kommunen zu etablieren, mit der flexibel auf die räumlichen Erfordernisse unterschiedlicher Krisen reagiert werden kann.

Neue Handlungsoptionen bieten Flächen, die auf Grund gesellschaftlicher Entwicklungen wie Digitalisierung, Verkehrswende, Wandel von gewerblicher und industrieller Arbeit freigesetzt werden. Solche urbanen Obsoleszenzen vorausschauend zu identifizieren und systematisch zu erschließen, ist eine wesentliche Aufgabe der Stadtentwicklung. Mit ihnen können der Flächenbedarf der Zukunft gedeckt und erforderliche Redundanzen für künftige Krisen aufgebaut werden. Um eine gemeinwohlorientierte Nutzung dieser privaten Flächen sicherzustellen, werden erweiterte und rechtssichere Vorkaufsrechte der Kommunen benötigt sowie Innenentwicklungskonzepte, mit denen sich diese effizient bündeln lassen. Denkbar sind auch rechtliche Rahmen für die Zwischennutzung privater Flächen, wenn unvorhergesehene Ereignisse dies erfordern.

Förderinstrumente um Resilienz erweitern

Städte und Gemeinden können nur dann urbane Resilienz ausbilden, wenn sie leistungsfähig, investitionsstark, finanziell und personell gut ausgestattet sind. **Finanzielle Handlungsspielräume** sollten durch eine solide Grundfinanzierung der öffentlichen Haushalte geschaffen werden. Für den Schutz vor kommenden Krisen und Katastrophen, die Städte und Gemeinden unerwartet treffen, sollten von der Bundes- und Landesebene geeignete Unterstützungsstrukturen für die kommunale Ebene bereitgestellt werden, ohne in die kommunale Selbstverwaltung einzugreifen („Task-Force Urbane Resilienz“).

Sofern Förderprogramme aufgesetzt werden, sollten diese grundsätzlich auf **Kontinuität und Langfristigkeit** ausgelegt sein. Zudem sollte eine Förderung von investiven und konsumtiven Ausgaben, d. h. auch von Personal- und Sachausgaben, ermöglicht werden, damit die Kommunen Prozesse begleiten und zusätzlichen sozial-integrativen Aufgaben nachkommen können. Zugleich sollten Experimentierklauseln und flexible Anpassungen ermöglicht werden. Sowohl Kommunen als auch zivilgesellschaftliche Initiativen müssen dabei organisatorisch und finanziell in die Lage versetzt werden, strategisch und konzeptionell basierte Förderanträge zu stellen und umzusetzen.

Die Förderung von **zivilgesellschaftlichen Initiativen und Projekten** sollte vielseitig sein und grundsätzlich auch Personalmittel berücksichtigen. Neben der Förderung von sogenannten Leuchtturmprojekten sollten auch gezielt experimentelle Projekte unterstützt werden. So können innovative Ideen getestet und, falls erfolgreich, methodisch auf andere Projekte und Prozesse übertragen und verstetigt übernommen werden. Auch Kleinstförderungen für zivilgesellschaftlich organisierte Ideen sind empfehlenswert, um Engagement in der Entstehung zu unterstützen (z. B. Quartiersfonds). Strategisch ausgearbeitete und interkommunal abgestimmte Stadtentwicklungskonzepte sollten künftig um die urbane Resilienz erweitert werden und Voraussetzung für die Vergabe von Fördermitteln sein.

Die **Städtebauförderung** sollte als lernendes Programm hinsichtlich der urbanen Resilienz aufgestockt, flexibilisiert und nachjustiert werden. Die 2020 zwischen Bund und Ländern zur Städtebauförderung weiterentwickelte Verwaltungsvereinbarung bietet mit den drei neuen Programmen und neuen Fördervoraussetzungen eine gute Grundlage. Die dortigen Schwerpunkte zu Klimaschutz und Klimafolgenanpassung sollen in den Stadtentwicklungskonzepten umgesetzt werden. Zudem sollte die Untersuchung von Aspekten der urbanen Resilienz ein fester Bestandteil von vorbereitenden Untersuchungen und städtebaulichen Entwicklungskonzepten sowie in den Sanierungszielen nach BauGB verankert werden. Um die Städtebauförderung langfristig abzusichern, sollte sie ähnlich der sozialen Wohnraumförderung im Grundgesetz noch besser verankert werden.

Die **soziale Wohnraumförderung** sollte auf hohem Niveau fortgeführt werden. Dafür sind durch den Bund die Bundesfinanzhilfen auf Basis des Art. 104d GG für die soziale Wohnraumförderung über das Jahr 2024 hinaus zur Verfügung zu stellen. Die Länder sollten mit ihren Wohnraumförderprogrammen Qualitäten im Wohnungsbau schaffen, deren Bedarfe in den Zeiten der Pandemie besonders deutlich wurden. Dazu zählen u. a. flexible Grundrisse, Balkone / Freisitze für alle Wohneinheiten, natürlich belichtete und belüftete Treppenhäuser sowie Grün- und Freiräume im unmittelbaren Wohnumfeld. ■



Expert:innenbeirat

Das Memorandum „**Urbane Resilienz - Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt**“ wurde im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik von einem unabhängigen Expert:innenbeirat mit den folgenden Mitgliedern verfasst:

- Prof. Dr.-Ing. Detlef Kurth
TU Kaiserslautern (Vorsitz Beirat)
- Stefan Heinig – Stadtentwicklung /
Planung / Beratung, Leipzig
- Magdalena Jackstadt – Gesellschaft für
außerordentliche Zusammenarbeit, Hannover
- Nina Köksalan – Bundesamt für Bevölkerungs-
schutz und Katastrophenhilfe, Bonn
- Astrid Messer – Ministerium für Heimat,
Kommunales, Bau und Gleichstellung des
Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Prof. Stefan Rettich – Universität Kassel
- Dr. Olaf Schnur – vhw, Bundesverband für
Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin
- Dr. Oliver Weigel – Bundesministerium
des Innern, für Bau und Heimat, Berlin

Das vom Expert:innenbeirat erarbeitete Manuskript des Memorandums wurde im März 2021 im Rahmen einer zweitägigen Klausurtagung mit über 50 Stakeholdern aus Wissenschaft, Verwaltung und Planung und bei einer zweitägigen Sitzung des Kuratoriums der Nationalen Stadtentwicklungspolitik im April 2021 diskutiert, weiterentwickelt und gemeinsam zur Verabschiedung auf dem 14. Bundeskongress der Nationalen Stadtentwicklungspolitik am 03./04. Mai 2021 vorgelegt.

Redaktionelle und organisatorische Unterstützung des Expert:innenbeirates:

- Kathrin Beckers und Florian Grieshammer –
PROPROJEKT Planungsmanagement &
Projektberatung GmbH, Berlin
- Andreas Kaufmann – Büro Kaufmann, Leipzig

Bildnachweis

- David Jörg Engel / Eye Em; Getty Image, Cover
- Jnos Balzs / EyeEm; Getty Image, S. 4, S. 9
- Annette Birkenfeld, Getty Image, S. 4, S. 58
- T.W. van Urk; Getty Image, S. 4, S. 49
- Didier Marti; Getty Image S. 5, S. 67
- Unsplash / Ricardo Gomez Angel, S. 5, S. 83
- Bundesinnenministerium, S. 7
- Lekkerwerken / PROPROJEKT, S. 10 / 11
- Prof. Dr. Detlef Kurth, S. 14, S. 16
- Unsplash / American Public Power Association, S. 16
- KARO*, 2016, S. 18
- Giambattista Nolli, 1748, S. 19
- 300.000 km/s, 2020, S. 20
- S. Rettich, S. Tastel – Forschergruppe Obsolete Stadt, 2020, S. 21
- S. Rettich, S. Tastel – Forschergruppe Obsolete Stadt, 2020, S. 22
- fotografixx; Getty Image, S.25
- Iris van den Broek, S. 27
- PROPROJEKT, S. 27
- Urban Innovation Vienna, S. 28 - 31
- Gerhard van Roon, S. 33
- Peter Schmidt, S. 34
- Ossip-van-Duivenbode, S. 35
- VPUU NPC, S. 37-40
- VCP / GIZ, S. 37–40, S. 73
- Anapólis / GO municipality, S. 41–44
- Stewart Sarkozy-Banoczy, S. 45, S. 46
- Resilient Cities Network, S. 46, S. 47
- Andreas Hermann, S. 50
- Till Budde, S. 51
- Andrea Schwappach, S. 52
- BBSR und Urban Catalyst, S. 53
- iStock / ollo, S. 56
- iStock / IGphotography, S. 57
- Stadt Bochum, S. 60
- Stefan Heinig, S. 62
- Dr. Sebastian Ginzel, Fraunhofer-Institut für Intelligente Analyse- und Informationssysteme, S. 65
- Datenquellen:
Offene Daten Köln www.offenedaten-koeln.de/ (Migrationsanteil 2018)
Amt für Statistik (Arbeitslosenquote 2020)
Mietspiegel Köln www.koeln.de/immobilien/mietspiegel.html (Mietspiegel Q4/2018)
Anonymisierte Daten des Gesundheitsamts der Stadt Köln (7-Tage Inzidenz März 2020 - Januar 2021)
- Unsplash / Dillon Shook, S. 69
- Unsplash / Pascal Meier, S. 70
- Dawin Meckel / OSTKREUZ, S. 74
- Esteban Leon, S. 75
- matzkeFoto, S. 79–81

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat / Berlin
Internet: www.bmi.bund.de

Stand

November 2021

Druck

Fritsch Druck GmbH / Zwenkau

Gestaltung

Lekkerwerken GmbH / Wiesbaden,
PROPROJEKT Planungsmanagement
& Projektberatung GmbH / Berlin

Konzept / Redaktion

PROPROJEKT Planungsmanagement
& Projektberatung GmbH / Berlin
Büro Kaufmann / Leipzig

Diese Publikation wird von der Bundesregierung im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben.

Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundstags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Bestellmöglichkeit

Publikationsversand der Bundesregierung
Postfach 48 10 09, 18132 Rostock
Servicetelefon: 030 18 272 2721
Servicefax: 030 1810 272 2721
E-Mail: → publikationen@bundesregierung.de
Artikelnummer: BMI21029

Bestellung über das Gebärdentelefon:

→ gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de

Online-Bestellung:

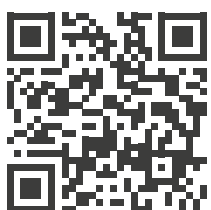
→ www.bundesregierung.de/publikationen

Weitere Publikationen der Bundesregierung zum Herunterladen und zum Bestellen finden Sie ebenfalls unter:





→ www.bundesregierung.de/publikationen

Die Erarbeitung der Publikation erfolgte im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik und dient der Dokumentation des Gesamtprozesses.

Den Autor:innen gebührt Dank für die Erstellung und Bereitstellung der Beiträge. Die Erarbeitung der Publikation wurde im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Referat SW I 1 (Dr. Oliver Weigel, Heiko Glockmann und Martin Schulze) betreut. Die Konzeption und Koordination erfolgte durch die Programmbegleitung Nationale Stadtentwicklungspolitik (Kathrin Beckers, PROPROJEKT Planungsmanagement & Projektberatung GmbH, und Andreas Kaufmann, Büro Kaufmann)



www.bundesregierung.de

-  facebook.com/Bundesregierung
-  twitter.com/RegSprecher
-  youtube.com/bundesregierung
-  instagram.com/bundeskanzlerin