



Detlef Kurth

# Urbane Resilienz als Strategie einer präventiven Stadtentwicklungspolitik

**Die Coronapandemie seit 2020 hat deutlich gemacht, wie verletzlich unsere Gesellschaft trotz allem technischen und medizinischen Fortschritt ist. Angesichts des Klimawandels werden wir künftig noch stärker von Extremwetterereignissen und Klimaschwankungen betroffen sein – mit gravierenden Folgen für unsere Städte. Die demografische Entwicklung wird unsere Städte mit Überalterung und Fachkräftemangel stark verändern. Die Stadtplanung muss hierauf mit präventiven Resilienzstrategien reagieren und zugleich ihre Leitbilder und Instrumente weiterentwickeln. Die häufig kritisierte Charta von Athen von 1933 ist aus ihrer Zeit heraus zu verstehen, sie enthält Aussagen zur Stadthygiene und gesunden Stadt – auch als Antwort auf die Spanische Grippe, auf Cholera und andere Pandemien. Der Leitbildwechsel zur aufgelockerten Stadt mit größeren Gebäudeabständen, verbesserter Infrastruktur und mehr Freiräumen ist nur vor diesem Hintergrund zu verstehen. „Hygiene“ steht bis heute als städtebaulicher Missstand im Baugesetzbuch (§ 136 BauGB), auch wenn sie nicht mehr als Begründung für Stadterneuerungsmaßnahmen verwendet wird – sie könnte nun eine Renaissance erfahren.**

Seit den 1980er Jahren wird 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 Leipzig-Charta zur gemeinwohlorientierten Stadt. Eine wichtige Frage ist, ob unser heutiges Leitbild den künftigen Herausforderungen noch gewachsen ist.

## Resilienz als Bestandteil der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik werden die Ziele der Leipzig-Charta in Deutschland umgesetzt. Bereits im Frühjahr 2020 gab es in diesem Rahmen erste Expertenworkshops, um über die Folgen der Pandemie für die Stadtentwicklung zu diskutieren. Im Herbst 2020 wurde der Expertenbeirat gegründet, dessen Empfehlungen im Memorandum „Urbane Resilienz“ im Mai 2021 veröffentlicht wurden. Mit dem Memorandum wurde der Begriff der urbanen Resilienz in die Stadtentwicklungspolitik neu 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. Für das Memorandum wurde dieser engere Resilienzbegriff erweitert um die präventive Anpassung für künftige Krisen sowie um die Transformation der Stadträume im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung und 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, um den Wiederaufbau zu forcieren. Dabei wird jedoch vergessen, dass es meist fehlende Prävention und Planung waren, die zu größeren Schäden führten und

den Wiederaufbau verlangsamen. Die Antwort auf Krisen, wie Pandemien oder Klimaereignisse, muss von daher darin bestehen, Planungsinstrumente um Resilienz Aspekte zu erweitern und flächendeckend strategisch einzusetzen.

## Herausforderungen für die Stadtentwicklung

Die Pandemie hat „neue“ Herausforderungen aufgezeigt, zum Beispiel in der Gefahrenabwehr, im Gesundheitswesen oder in der Digitalisierung. In vielen Bereichen wirkt sie aber eher wie ein Brennglas, etwa beim stationären Einzelhandel, beim Mobilitätswandel oder der sozialen Ungleichheit. Die Stadtentwicklungspolitik muss darauf 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 andere grundlegende Herausforderungen nicht zu vernachlässigen, wie 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 u. a. sozialen und klimatischen Situation. Aus der Überlagerung von Gefahrenabschätzungen mit sozialen sowie demografischen Risiken ergeben sich räumliche Handlungsschwerpunkte. Dort sind dann präventive Maßnahmen erforderlich, die die Folgen des Gefahrenereignisses abschwächen oder sogar vermeiden – mit einer robusten und krisenfesten Ge-

staltung. Bei Klimaanpassungskonzepten ist diese Methode der Überlagerung von Risikokarten bereits gut entwickelt, und daraus werden dann Maßnahmen der grünen, blauen, grauen und weißen Stadt zur Risikovorsorge abgeleitet.



Abb. 1: Abgesperrter Spielbereich in der Coronapandemie

## Stärkung von Quartieren und öffentlichen Räumen

Da künftige Schadensereignisse meist räumlich und zeitlich nicht 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 ist es außerdem erforderlich, die Nahversorgung und Infrastruktur im Wohnquartier zu verbessern. Das Quartier könnte ein „Gewinner“ der Pandemie werden, als Teil einer kompakten Stadt der kurzen Wege. Insgesamt erhält vor allem 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. Der öffentliche Raum kann dann von den Stadtbürgern als Freiraum, Ort für Bewegung, Treffen, Gastronomie und politische Demonstration zurückerobert werden.

## Resilienz Aspekte im Planungsinstrumentarium

Aspekte wie Resilienz, Risikovorsorge, Klimaanpassung und Gesundheit müssen künftig noch viel stärker mit den Planungsinstrumenten verknüpft werden. Sie sollen ein Bestandteil der informellen integrierten Stadtentwicklungskonzepte werden, insbesondere auch im Rahmen der

Städtebauförderung. Außerdem sind sie in der formellen Bauleitplanung zu verankern – wobei zahlreiche Festsetzungsmöglichkeiten längst bestehen. Ein wichtiger und häufig unterschätzter Bereich sind das Sanierungsrecht und die Städtebauförderung. Hier sind bereits heute Aspekte wie Klimaanpassung, Gesundheit und Hygiene in den §§ 136ff BauGB explizit genannt. Diese sollten aber nicht wie in den 1970er Jahren zu starken Abrissen oder gar zur Flächensanierung führen, auch wenn dies in besonderen Gefahrenpunkten präventiv und partiell möglich wäre. Basierend auf umfangreichen Untersuchungen (vorbereitende Untersuchung nach § 141 BauGB) können konkrete Sanierungsziele im Sanierungsgebiet festgesetzt werden. Ergänzt um Städtebaufördermittel können somit gezielte Maßnahmen zur Resilienzstärkung in betroffenen Quartieren umgesetzt werden. Mit diesem Instrumentarium könnten auch heute schon Stadtumbaumaßnahmen, punktuelle Abrisse oder Begrünungsmaßnahmen umgesetzt werden. Der Expertenrat empfiehlt von daher bewusst kein neues Städtebauförderprogramm, sondern fordert eine Erweiterung aller Förderprogramme und Steuerungsinstrumente um Resilienz Aspekte.

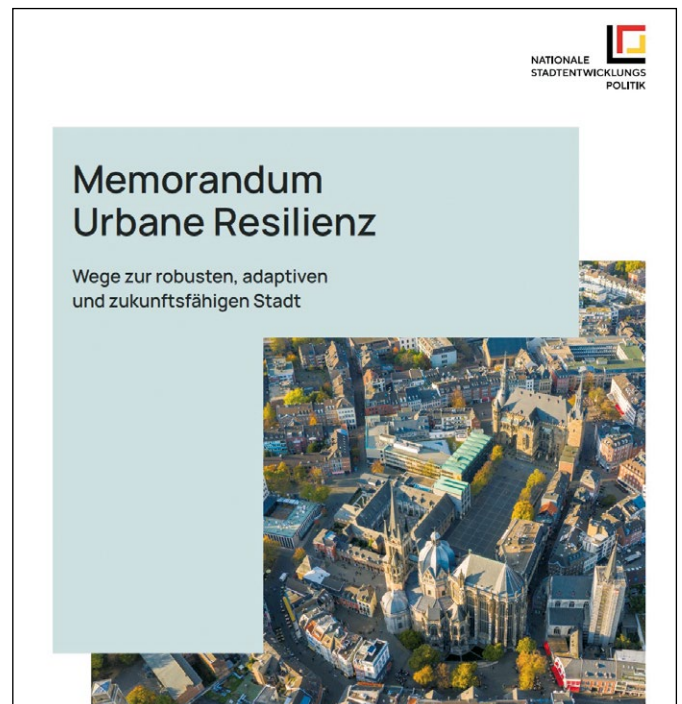


Abb. 2: Memorandum Urbane Resilienz im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

## Resilienzreserven in den Kommunen

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 zum Beispiel im Ruhrgebiet oder in 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 „Taskforce“ vorgeschlagen, um betroffene Regionen im Krisenfall zu unterstützen. Die Hochwasserkatastrophen haben wenig später gezeigt, wie wichtig solche „Backupeinheiten“ wären – im Grunde braucht es ein „THW der Stadtentwicklung“ mit Reservräumen und Planungskapazitäten. Aber erforderlich sind auch Flächenreserven und multipel nutzbare Infrastrukturen, die im Krisenfall zur Verfügung stehen.

## Erweiterung des städtebaulichen Leitbilds

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 aus psychologischen Gründen einige Stadtbewohner in den ländlichen Raum und in das Auto zieht. Dies hätte angesichts der angespannten Wohnungsmärkte in den Großstädten partiell eine entlastende Funktion. Aber auch das Homeoffice und die künftige Überhitzung der Städte können dazu führen, dass zu dichte Stadtstrukturen teilweise infrage gestellt werden. Studien zur Klimagerechtigkeit von Stadtstrukturen zeigen jedoch, dass die kompakte Stadt durchaus dem Klimaschutz und 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 infrage zu stellen – mit wohnungsnahem Grün und einem qualifizierten öffentlichen Raum.



Abb. 3: Eingeschränkte Nutzung öffentlicher Räume

## 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 den Niederlanden, 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 sozialen Folgen beinhaltet. Deutschland war bislang seltener von Naturkatastrophen betroffen, von daher wurden Risikostudien als weniger wichtig erachtet als 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, um voneinander zu lernen – 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 darauf hingearbeitet werden. Zugleich gibt es klare Ziele des Klimaschutzes im Klimaschutzgesetz, die von dem Ziel der Klimaneutralität 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 reversibel sowie flexibel sind. Angesichts der Resilienzanforderungen wird also eine integrierte und präventive Stadtentwicklung an Bedeutung gewinnen, die sich durch alle Planungs- und Förderinstrumente zieht – anstelle eines projektbezogenen Inkrementalismus, der die Vorsorge ignoriert.



**Prof. Dr. Detlef Kurth**

Stadtplaner DASL SRL, Lehrstuhl Stadtplanung, Fachbereich Raum- und Umweltplanung, Technische Universität Kaiserslautern