



Anja Bierwirth

# Nachhaltige Städte und Kommunen durch urbane Transformation

**Städte und Kommunen mussten in den letzten Jahren einiges aushalten: eine weltweite Coronapandemie, Hochwasserkatastrophen, Hitzewellen und Dürreperioden. Das sind auch Folgen des menschengemachten Klimawandels, auf die Städte sich in Zukunft besser vorbereiten müssen. Gleichzeitig müssen sie auch im Klimaschutz deutlich intensiver und schneller notwendige Maßnahmen umsetzen. Mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichts im Frühjahr 2021, dass die Bundesregierung in Sachen Klimaschutz nachbessern muss, sind die Klimaschutzziele verschärft worden: Deutschland soll nun bis zum Jahr 2045 klimaneutral sein. Viele Kommunen in Deutschland haben sich noch ambitioniertere Ziele gesteckt: Im Jahr 2019 riefen die ersten Kommunen in Deutschland den Klimanotstand aus. Seitdem haben sich eine ganze Reihe von Städten das Ziel gesetzt, bereits 2040, 2035 oder sogar 2030 klimaneutral zu sein. Allerdings sah es bisher nicht einmal so aus, dass die früheren, weniger ambitionierten Ziele erreicht würden.**

## Zielkonflikte aktueller Stadtentwicklung

Neben dem Handlungsbedarf zum Klimaschutz und der Anpassung an die Folgen des Klimawandels haben Städte aber auch soziale Aufgaben zu erledigen. Gerade in wachsenden Städten und Regionen ist Wohnraummangel und bezahlbarer Wohnraum in den letzten Jahren ein hochaktuelles Thema. Doch auch altengerechte Wohnangebote sind oft nicht ausreichend und fehlen in der seit über die Jahre älter werdenden Gesellschaft. Die Antwort auf den Wohnraumbedarf ist in der Regel Neubau, wofür zwar immer wieder auf die Potenziale der Innenverdichtung hingewiesen wird, die Entwicklung neuer Flächen aber letztlich oft die „einfachere“ Lösung ist. Neubau aber wiederum hat einen immensen Energie-, Flächen- und Ressourcenbedarf und steht damit den Zielen des Klimaschutzes – mit der damit verbundenen vermehrten Versiegelung – der Anpassung an den Klimawandel, dem Ressourcen- und dem Flächenschutz entgegen.

Es verwundert also nicht, dass Fragen der sozialen Gerechtigkeit oft als Zielkonflikt zu Klimaschutz und -anpassung, Flächen- und Ressourcenschutz gesehen werden. So werden höhere energetische Anforderungen im Gebäudebereich als „Preistreiber“ fürs Bauen und Wohnen bezeichnet. Die Innenverdichtung von Städten wird als kontraproduktiv in Hinblick auf die notwendigen Begrünungsmaßnahmen zur Kühlung in Hitzeperioden gesehen. Und die Begrünung von PKW-Stellplätzen im Straßenraum im Zuge der Anpassung und der Verkehrswende führt oft zu hitzigen Diskussionen um das „Recht“ auf Parken im öffentlichen Raum.

## Synergien erkennen

Doch es gibt nicht nur Zielkonflikte, sondern auch Synergien. Sie sind gut zu erkennen, wenn verschiedene ökologische und soziale Leitbilder der Stadtentwicklung integriert betrachtet werden. Nehmen wir das Beispiel Hochwasser-

schutz: Mehr Grün, Retentions- und Versickerungsflächen machen Städte nicht nur widerstandsfähiger gegenüber Starkregenereignissen und Überschwemmung. Sie sorgen zugleich für eine Abkühlung dicht bebauter Stadträume während sommerlicher Hitzeperioden. Wo es an Flächen in der Ebene fehlt, können Gebäuden begrünt werden: an Fassaden und auf Dächern. Das hat zugleich positive energetische Effekte, denn dank der Begrünung heizen sich die Gebäude im Sommer nicht so stark auf, während sie im Winter weniger auskühlen. Das spart Kühl- und Heizenergie.

## Verkehrswende und soziale Gerechtigkeit

Kein Klimaschutz ohne Verkehrswende. Eine Verringerung des Autoverkehrs in unseren Städten ist dafür unerlässlich. Wo heute noch Autos parken – das tun sie im Schnitt 23 Stunden am Tag –, können Grünflächen im Straßenraum entstehen. Das ist nicht nur gut fürs Klima, sondern auch für die Psyche. Grüne Wege sorgen außerdem dafür, dass Menschen eher zu Fuß oder mit dem Rad unterwegs sind, was wiederum die Gesundheit fördert. Bäume sorgen für den an heißen Tagen so wichtigen Schatten. Weniger Autoverkehr macht Städte zudem gerade für die schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer sicherer und ist damit auch ein wesentlicher Bestandteil einer kindgerechten Stadt.

Es gibt also gleich mehrfache positive Wechselwirkungen zwischen der Begrünung von Straßenräumen, Klimaschutz und -anpassung sowie Gesundheitsschutz. Reduzierter Verkehr, mehr Grün in der Stadt und dadurch auch eine gesundheits- und umweltgerechtere Wohnumgebung tragen zu einer sozial gerechteren Stadt bei. Sogenannte Hitzeinseln entstehen besonders in dicht besiedelten und stark versiegelten Gebieten. Hier leben nicht selten Menschen in zu kleinen Wohnungen an viel befahrenen Straßen, ohne Zugang zu einem qualitätsvollen Grün- und Freiraum in

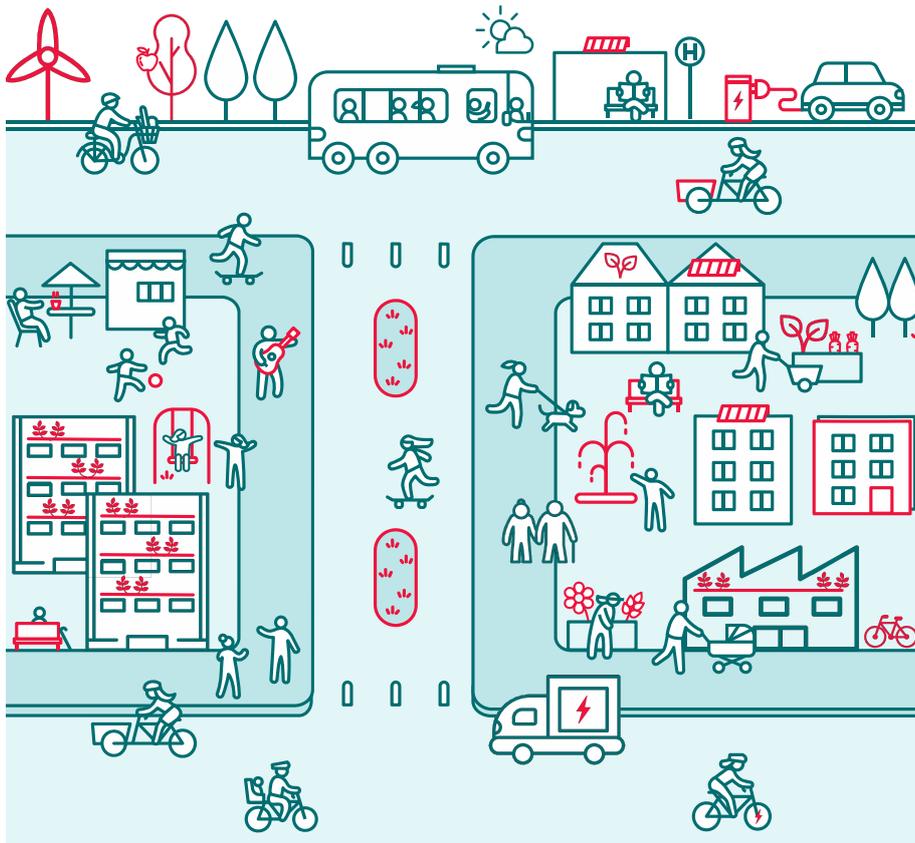


Abb. 1: Eine nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung integriert bei Stadtentwicklungsprojekten Klimaschutz, Anpassung an die Folgen des Klimawandels mit Aspekten des Ressourcen- und Flächenschutzes sowie der sozialen Gerechtigkeit und der gesunden Stadt (Quelle: eigene Abbildung Wuppertal Institut 2012).

der Nähe. Sie leiden besonders unter Lärm und schlechter Luftqualität durch den Autoverkehr, haben oft aber nicht einmal etwas von der Straße vor der Tür, weil viele von ihnen sich kein Auto leisten können.

## Kommunales Handeln im Mehr-Ebenen-System

Deutschland „verdankt“ es allein den massiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einschränkungen im Zuge der Coronapandemie, dass es sein Klimazwischenziel für 2020 – eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent gegenüber 1990 – entgegen der ursprünglichen Prognosen doch erreicht hat. Das lag nicht etwa an einer ambitionierten Klimaschutzpolitik. Mit dem Wiedererwachen der Wirtschaft, der Rückkehr der Reisefreiheit, der damit verbundenen Mobilität und den wieder ansteigenden Emissionen in vielen anderen vorher eingeschränkten Bereichen ist es mehr als fraglich, wie das noch ambitioniertere Ziel der Klimaneutralität bis 2045 erreicht werden soll.

Sicher ist: Viele Städte können ihre Klimaziele nicht allein erreichen. Sie sind auf klimaneutralen Strom aus dem bundesweiten Stromnetz angewiesen und auf Verkehrssysteme und Infrastrukturprojekte, die über den kommunalen Handlungsspielraum hinausgehen. Ähnliches gilt für den

Flächenbedarf beim Neubau, denn Kommunen müssen beispielsweise eine Stellplatzsatzung erlassen, die regelt, wie viele PKW-Stellplätze bei Bauvorhaben zu schaffen sind. Diese und andere Anforderungen stehen einer energie- und ressourcenschonenden Innenentwicklung oft entgegen.

## Integriertes Verwaltungshandeln

Gleichzeitig stehen sich Städte oft selbst im Weg, wenn es darum geht, ihre Ziele in puncto Klimaschutz, Klimaanpassung, sozial gerechte Stadt oder Digitalisierung zu erreichen. Diese „Querschnittsthemen“ rühren an sämtliche Bereiche einer kommunalen Verwaltung. Gleichzeitig aber lassen herkömmliche Verwaltungsstrukturen und -prozesse nur selten eine integrierte Planung und Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu. Zugleich erschweren eben diese Prozesse auch das zivilgesellschaftliche Engagement. Nicht wenige Men-

schen setzen sich aktiv für Klimaschutz, mehr Grün in der Stadt und soziale Gerechtigkeit ein, möchten Rad- und Fußverkehr fördern und sicherer machen. Doch die Umsetzung ihrer Ideen scheitert an Genehmigungen, langwierigen Bearbeitungs- und Entscheidungsprozessen. Umbau, Umgestaltung und Umnutzung von Gebautem braucht Zeit. Umso wichtiger ist es, dass die Prozesse, die es ermöglichen, deutlich beschleunigt werden.

## Szenario einer integrierten politischen Gestaltung

Die Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung unserer Städte darf nicht von einer Ebene auf die nächste herunterdelegiert werden. Denn am Ende landet sie schließlich auf einer Ebene, die dieser Verantwortung nicht gewachsen ist oder auf der die bestehenden Restriktionen eine Umsetzung schwierig bis unmöglich machen. Alle Ebenen sind gefragt, ihre Möglichkeiten zu nutzen und zu gestalten. Nur so wird eine urbane Transformation gelingen hin zu nachhaltigen Städten, die dem Klimawandel gewachsen sind.

Konkret kann das so aussehen, dass auf europäischer Ebene verbindliche Flächenschutzziele vereinbart werden, die – vergleichbar den Klimaschutzzielen – mit entsprechenden Sanktionen belegt sind. Die Bundesregierung führt daraufhin

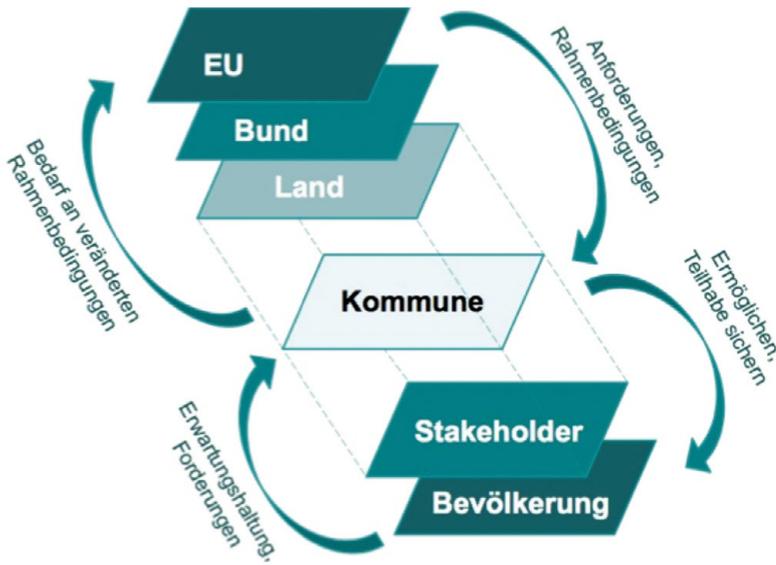


Abb. 2: Kommunales Handeln im Mehr-Ebenen-System – Städte befinden sich in einer „Sandwichposition“ zwischen den Rahmenbedingungen, die auf übergeordneten Ebenen gesetzt werden und den Anforderungen und Bedürfnissen der lokalen Stadtgesellschaft (Quelle: eigene Abbildung Wuppertal Institut 2021).

ein Flächenmoratorium ein, das besagt, dass nur noch in Gebieten mit Bevölkerungszuwachs neue Entwicklungsflächen ausgewiesen werden dürfen. Zuvor müssen allerdings sämtliche Möglichkeiten zur Innenentwicklung geprüft werden; dabei müssen die Länder die Kommunen unterstützen, etwa durch die Entwicklung von GIS-Analysen, die Leerstände, Umnutzungspotenziale leerstehender und mindergenutzter Gebäude und Flächen kartiert. Zudem wird die Förderung kommunaler Klimaschutz- und Anpassungskonzepte um Flächen- und Ressourcenschutz erweitert.

Die Bundesländer stellen daraufhin den Kommunen eine umfangreiche Datenbank zur Verfügung. Darin vereint sind ein Leerstandskataster, ein Brachflächenkataster, soziodemografische Daten und Wohnbedarfsprognosen, die Wohnkonzepte vor dem Hintergrund des demografischen Wandels berücksichtigen. Die Stellplatzsatzung wird abgeschafft. Viele Kommunen überarbeiten in diesem Rahmen der neuen Förderung integrierte Stadtentwicklungskonzepte, die neben den Beteiligungsprozessen mit der Bevölkerung auch amts- und dezernatsübergreifende Workshops und Arbeitsgruppen beinhalten: Alle relevanten Ämter und Entscheidungstragenden beraten über die Vorschläge aus den Quartiersprozessen und bereiten die entsprechenden Umsetzungen vor. Die Prozesse innerhalb der Verwaltung werden dadurch auf wenige Monate verkürzt.

In der Stadtplanung wird das neue Instrument des „temporären Experimentierraums“ eingeführt. Besonders innovative Projekte aus einem Quartier können damit auch kurzfristig, begleitet von der Verwaltung, ihre Ideen experimentell umsetzen. Ermöglicht werden dadurch autofreie Quartiere, Begrünungsmaßnahmen, Wohnprojekte in ungenutzten Gebäuden, urbane Produktion, Urban Gardening u. v. m.

## Fazit

Das, was sich für manche möglicherweise wie eine öko-romantische Utopie liest, erscheint in verschiedener Hinsicht durchaus geboten: Zeiträume von zehn bis fünfzehn Jahren sind in der Stadtentwicklung keine Seltenheit – dann aber sollen Städte bereits klimaneutral sein. Vor dem Hintergrund der immer drängenderen Aufgabe und kürzer werdenden Zeiträume, in denen unsere Städte klimaneutral werden müssen, ist also eines klar: Ausnahmslos JEDES Projekt in der Stadtentwicklung muss heute auf das Ziel einer dekarbonisierten, resilienten, ressourcenleichten und sozial gerechten Stadt ausgerichtet sein. Das bedeutet auch, dass Projekte, die diesem Ziel entgegenstehen, nicht umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund sind auch ältere Beschlüsse zu überprüfen und ggf. zu verwerfen, etwa wenn es um den Ausbau von Straßeninfrastrukturen für den Automobilverkehr geht. Hierfür braucht es mutige politische

Weichenstellung, experimentierfreudiges und agiles Verwaltungshandeln sowie eine gewisse Fehlerfreundlichkeit und Akzeptanz in der Stadtgesellschaft. Nur wenn zwischen Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft eine kooperative Zusammenarbeit und ein konstruktiver Diskurs möglich wird, statt der heute oft üblichen konfrontativen Schuldzuweisung und kleinteiligen Diskussionen, kann die Aufgabe der urbanen Transformation gelingen.



### Anja Bierwirth

Leiterin Forschungsbereich Stadtwandel, Abteilung Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik; Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie