



Memorandum Urbane Resilienz

Wege zur robusten, adaptiven
und zukunftsfähigen Stadt



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.¹ Als Teil der integrierten Stadtentwicklungspolitik werden Städte und Gemeinden darin bestärkt, kohärent bekannte Risiken zu reduzieren, neuen Risiken vorzubeugen, 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 Kata-

¹“Urban Resilience is the measurable ability of any urban system, with its inhabitants, to maintain continuity through all shocks and stresses, while positively adapting and transforming toward sustainability“ (UN-Habitat 2021), <https://unhabitat.org/resilience>

lyikator, 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“²). 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“

2 Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH (2020): „Näher“ – „Öffentlicher“ – „Agiler“ – Eckpfeiler einer resilienten „Post-Corona-Stadt“

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 adressieren 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 ehrli-

chen 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 Rahmensetzungen (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 wohnungsnaher 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 Chancengleichheit 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 Umweltgefahren, 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 Instituti-

onen 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 Grundsatzfragen, 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 sozial-differenzierte 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 Koordination. 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 Immissionsschutzregeln.

Neben dem stadtweiten und regionalen Blickwinkel ist dafür eine stärkere Differenzierung auf **Quartiers-ebene** erforderlich. Integrierte Stadtentwicklungs-

konzepte 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 neu-

er 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 Förderbedingungen 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.

ExpertInnenbeirat

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

Prof. Dr.-Ing. Detlef Kurth (Vorsitz Beirat), TU Kaiserslautern

Stefan Heinig, Stadtentwicklung / Planung / Beratung, Leipzig

Magdalena Jackstadt, Gesellschaft für außerordentliche Zusammenarbeit, Hannover

Nina Köksalan, Bundesamt für Bevölkerungsschutz 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 ExpertInnenbeirat 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 ExpertInnenbeirates:

Dipl.-Geogr. Kathrin Beckers und M. Eng. Florian Grieshammer, PROPROJEKT Planungsmanagement & Projektberatung GmbH, Frankfurt am Main

Dipl.-Ing. Andreas Kaufmann, Büro Kaufmann, Leipzig

Impressum

Herausgeber:	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat Referat SW I 1 - Stadtentwicklungspolitik · 11057 Berlin E-Mail: SWI1@bmi.bund.de Internet: www.bmi.bund.de / www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de
Redaktion:	BMI, Referat SW I 1 - Stadtentwicklungspolitik Dr. Oliver Weigel, E-Mail: SWI1@bmi.bund.de
Prozess- und Programmbegleitung:	PROPROJEKT Planungsmanagement & Projektberatung GmbH, Frankfurt am Main: Dipl.-Ing. Stefan Klos, Dipl.-Geogr. Kathrin Beckers, M. Eng. Florian Grieshammer, B. A. Zoe Müller und Büro Kaufmann, Leipzig: Dipl.-Ing. Andreas Kaufmann
Stand:	Mai 2021
Bildnachweis:	David Jörg Engel / EyeEm; Getty Images (Titelbild)