

29. Juli 2020

MEMORANDUM POST-CORONA-STADT

Für eine suffiziente und resiliente Entwicklung von Städten und Regionen

Schlussfolgerungen eines Workshops der Projekte der BMBF-Förderinitiativen „Umsetzung der Leitinitiative Zukunftsstadt“, „Nachhaltige Transformation urbaner Räume“, „Stadt-Land-Plus“, „Kommunen innovativ“ und „Ressourceneffiziente Stadtquartiere für die Zukunft“

Die Corona-Krise hat erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung von Städten und Regionen. Die Begleitprojekte der BMBF-Förderinitiativen „Umsetzung der Leitinitiative Zukunftsstadt“, „Nachhaltige Transformation urbaner Räume“, „Stadt-Land-Plus“, „Kommunen innovativ“ und „Ressourceneffiziente Stadtquartiere für die Zukunft“ haben daher im Juni 2020 gemeinsam die Initiative ergriffen, um übergreifend mit vom BMBF geförderten Projekten und Modellstädten mögliche Entwicklungstrends und Auswirkungen der Corona-Pandemie zu diskutieren. Auf der Agenda standen die thematischen Handlungsfelder der Stadt- und Regionalentwicklung, die sich durch die Pandemie erkennbar verändern, und deren Wechselwirkungen. Die Krise wird sowohl als kritische Herausforderung wie als ein sich öffnendes Gelegenheitsfenster verstanden, um nachhaltige Transformationen in den Städten und Regionen anzustoßen. Zudem geht es um die Implikationen für resultierende Forschungsbedarfe zur Zukunft von Städten und Regionen.

Post-Corona-Stadt – Perspektiven und Herausforderungen für die Entwicklung von Städten und Regionen

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Stadt- und Regionalentwicklung werfen Fragen nach der notwendigen Überprüfung bestehender Ziele und Konzepte sowie nach den der Krise möglicherweise inne liegenden Chancen für die Transformation urbaner und regionaler Räume auf. Die vom BMBF geförderten Projekte setzen sich damit in ihrer alltäglichen Arbeit unmittelbar auseinander. Sie reagieren darauf, dass sich die Prioritäten der Stadtentwicklung teilweise bereits verlagert haben und mit der Erfahrung der Pandemie neue Lösungen erprobt werden müssen. Aus Sicht von Forschung und Praxis wird deutlich, dass sich mit einer Reihe von Themen, die seit langem auf der Agenda sind, jetzt vertieft auseinandergesetzt werden muss. Vielfach erweist sich dabei die Corona-Krise als Beschleuniger vorhandener Trends und zugleich als Hebel für tiefgreifende Transformation.

Urbanität und Nutzungsvielfalt – Bedarf an qualitativer Weiterentwicklung

Kompakte urbane Strukturen gelten vor allem mit Blick auf Flächen- und Energieeffizienz, Infrastrukturkosten und Verkehrsaufwand als maßgeblicher Baustein einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Bei entsprechender Nutzungsvielfalt und Gestaltqualität gebauter Quartiere leisten sie einen maßgeblichen Beitrag zu urbaner Lebensqualität. Städtebauliche Dichte hat sich in der Pandemie mit Blick auf die Infektionszahlen nicht als nachteilig erwiesen. Hotspots sind vielmehr Orte mit erzwungener Nähe (Sammelunterkünfte von Geflüchteten, deprivierte Wohnblocks) oder mit massenhaft prekären Arbeitsverhältnissen (etwa Fleischfabriken). Hierauf gilt es primär soziale denn städtebauliche Antworten zu finden.

Handel, Gewerbe, Kultureinrichtungen und Gastronomie stehen für lebendige Zentren und Gewerbe. Der Lockdown des öffentlichen Lebens und die bestehenden Einschränkungen haben viele Betriebe an ihre Existenzgrenzen gebracht. Mit fortschreitender Dauer der Pandemie droht die Vitalität von Innenstädten und Quartieren dauerhaft beeinträchtigt zu werden.

In der Krise werden veränderte Arbeitsstrukturen praktiziert, die zum einen eine stärkere Vermischung zwischen Arbeits- und Wohnwelten mit sich bringen, zum anderen zur Unterauslastung von zentralen Arbeitsstätten führen. Die Praxis unterschiedlicher Arbeitsort- und Arbeitszeitmodelle dürfte eine Erfahrung sein, die über die Krise hinaus die Lebenswelt verändert. Die Chancen der Digitalisierung und Flexibilisierung auch zur Überwindung von Räumen und Entlastung von Verkehrswegen werden für Menschen erfahrbar und zugleich zeigen sich noch bestehende Schwachstellen und Ansatzpunkte für die urbane und stadt-regionale Transformation.

Quartiere und öffentliche Räume – mehr Wertschätzung denn je

Im Zuge der Corona-Krise verändert sich die Wahrnehmung der Stadt- und Wohnquartiere. Zugleich wandeln sich die Ansprüche an die öffentlichen Räume dynamisch. Stadtquartiere erleben unter dem Eindruck der Pandemie eine Renaissance. Hier wie im ländlichen Raum gewinnen soziale Beziehungen im Quartier, Nahversorgung, Nachbarschaftshilfe zur Erledigung von Besorgungen und digitale Austauschplattformen an Bedeutung.

Der Wert von öffentlichen Plätzen, Freiräumen sowie Grün- und Wasserflächen im Wohnumfeld hat sich im Zuge des Lockdowns des öffentlichen Lebens eindrücklich gezeigt. Der Zugang zu öffentlichen Parks und Gärten erlaubt es unter Wahrung von Abstandsregeln Licht und Luft zu tanken, Natur zu erleben und häuslicher Enge zu entfliehen. Der öffentliche Raum wird daher in Zukunft in qualitativer wie quantitativer Hinsicht noch höher gewichtet werden müssen als in der Vergangenheit. Neben der Aufenthaltsfunktion geht es nicht zuletzt auch um die Anpassung an die Folgen des Klimawandels sowie den Erhalt von Biodiversität. Notwendig sind der Ausbau und die Vernetzung von grüner und blauer Infrastruktur. Daraus erwachsen unmittelbare Rückwirkungen auf das bauliche Umfeld.

Vielfältige Ansprüche an den öffentlichen Raum sind keine neue Erscheinung, sie werden derzeit aber noch einmal verstärkt. Damit verbunden sind Zielkonflikte, wie etwa jener zwischen Verdichtung und Freiraumentwicklung, für die es geeigneter Umgangsformen bedarf.

Nahmobilität auf Abstand – Verkehrswende unter Pandemiebedingungen

Fuß-, Rad- und öffentlicher Verkehr gelten als elementare Säulen einer nachhaltigen urbanen Mobilität. Hier zeigt die Krise vor allem einen Impuls im Bereich des Fuß- und Radverkehrs, insbesondere auf der Ebene des Quartiers. Um die Abstandsregeln und Verkehrssicherheit für Menschen auf Rad- und Fußwegen zu garantieren, haben erste Kommunen sogenannte Pop-up-Radwege und temporäre Spielstraßen eingerichtet oder Straßen im Umfeld von Wochenmärkten gesperrt, um gefahrloses Anstehen und Einkaufen zu ermöglichen. Pop-up-Fußgängerzonen sollen folgen. Hier erweist sich die Corona-Krise als Gelegenheitsfenster für die Umverteilung von Flächen und die Stärkung umweltverträglicher Mobilitätsroutinen.

Hingegen sind die Folgen der Pandemie für den öffentlichen Verkehr derzeit schwer einschätzbar. Die Fahrgastzahlen sind stark zurückgegangen. Solange die Pandemie andauert, erscheint eine schnelle Erholung nicht in Sicht. Sollten sich die Öffnungszeiten von Schulen und Kitas weiter verflüssigen und sich Home-Office dauerhaft etablieren, könnte sich das Fahrgastaufkommen im öffentlichen Verkehr künftig über den Tag gleichmäßiger verteilen.

Widersprüchlich ist die Entwicklung beim motorisierten Individualverkehr. Während des Lockdowns ging der Verkehr stark zurück. Zugleich gilt das Auto bei vielen Menschen als ein vor Ansteckung sicheres Verkehrsmittel. Einzelne Kommunen fördern derzeit sogar Automobilität, etwa durch gesenkte Parkgebühren. Es zeigen sich kommunale Unterschiede in Planungskultur und Mobilitätsangebot.

Wohnraumpolitik – mit veränderten Daten und Bedarfen kooperativ umgehen

Die Corona-Krise zeigt sich insbesondere auch im eigenen Wohnbereich. Homeschooling, Kinderbetreuung und Homeoffice werden gerade dort zur familiären Belastung, wo die Wohnsituation nicht darauf ausgerichtet ist. Es zeigt sich ein Bedarf an flexiblen Wohnformen, die bezahlbar sind und hybride Nutzungen ermöglichen. Damit verbunden ist eine entsprechende Nachfrage nach Fläche, Immobilien und Bauland.

Noch sind relativ geringe Auswirkungen der Krise auf die Nachfrage am Wohnungsmarkt festzustellen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass gerade die Ballungsräume seit vielen Jahren eine Zuwanderung aus dem Ausland verzeichnen. Sollte Deutschland, wie zuletzt bei der Finanzkrise der Fall, besser als andere Länder aus der Corona-Krise kommen, dürfte die Attraktivität des Landes als Wohn- und Arbeitsort weiter zunehmen, mit entsprechenden Folgen für den Wohnungsmarkt.

Die Auswirkungen der Krise auf die Re- oder Sub-Urbanisierung bleiben abzuwarten. Einerseits fördert der Wunsch nach Natur, Grün und Entfaltungsmöglichkeiten die Attraktivität ländlicherer Wohnstandorte, andererseits können gerade durchmischte, grüne Stadtquartiere mit angepassten Betreuungs- und Freizeitangeboten sowie kurzen Wegen attraktiv sein. Dies sollte sowohl als Chance genutzt werden, neues Leben in stagnierende ländliche Regionen zu bringen ohne neue Flächeninanspruchnahme zu fördern, wie auch, die städtischen Wohnqualität zu stärken.

Gerade ärmere Haushalte mit kleinen Wohnungen zeigen eine stärkere Betroffenheit durch Pandemiefolgen. Das Problem dürfte sich verschärfen, wenn Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit dauerhaft zunehmen. Das ohnehin bestehende Defizit an bezahlbaren Mietwohnungen droht sich durch pandemiebedingte Bauverzögerungen und Investitionszurückhaltung zu verschärfen.

Offen sind die Folgen für (potenzielle) innerstädtische Wohnstandorte. Bauvorhaben in den Bereichen Büro- und Hotelstandorte werden derzeit angehalten, ohne dass sich die Preise am Immobilienmarkt nach unten bewegen. Bei dauerhaft vermehrt flexiblen Arbeitszeitmodellen und geringeren Geschäfts- und Urlaubsreisen, könnte sich dieses jedoch ändern, sodass sich Optionen der verstärkt gemischten Innenentwicklung ergeben könnten, was wiederum Flächeninanspruchnahme und Infrastrukturkosten begrenzen würde.

Urbane und regionale Produktion und Wertschöpfung – Corona als Chance für lokale und regionale Kreislaufwirtschaft

Innerstädtische Potenziale könnten sich auch in Bereichen urbaner Produktion ergeben, sofern die Nachfrage nach Büro-, Handels- und Hotelflächen nachlässt und die Gewerbemieten nachgeben.

Die Corona-Krise hat global zu einer Erhöhung des Raumwiderstands geführt. Neben den Reisebeschränkungen für Menschen zeigt sich dieses vor allem in Form von unterbrochenen Lieferketten für Produkte und Waren. Zum Teil führt dies zu einer Beschleunigung des Strukturwandels, etwa in der Automobilindustrie. Zugleich haben Nähe und Regionalität an Bedeutung gewonnen. Es zeigt sich ein neues Bewusstsein für regionale Wertschöpfungsketten und insbesondere

im Bereich Ernährung eine gestiegene Bedeutung regionaler Netzwerke. Welche Potenziale in einer vermehrten Regionalisierung des Wirtschaftens liegen ist jedoch offen – neben Nahrungsmittelproduktion und -vertrieb bieten regionale Kreisläufe und das stärkere Recycling von Baustoffen und Ressourcen wichtige Ansatzpunkte, die in der Krise in den Fokus rücken. Es bestehen jedoch Fragen im Hinblick auf die konkreten regionalen Potenziale, Märkte, Branchen oder auch die ökologische Nachhaltigkeit und Vorteilhaftigkeit.

Als ein zentrales Problem zeigt sich die Knappheit der Ressource Fläche. Die Erschließung neuer Gewerbeflächen stößt auf Akzeptanzprobleme und steht im Widerspruch zum Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs. Bereits heute stehen Energieproduktion, Landwirtschaft und Wohnungsnachfrage in Konkurrenz zueinander und erfordern interkommunale Kooperation. Biobetriebe beispielsweise verzeichnen Engpässe bei verfügbaren Flächen und vermissen klare Prämissen in der Bodenpolitik. Benötigt werden integrierte Konzepte, die stadt-regionale Strategien und Kooperationen für die Stärkung von regionaler Wertschöpfung mit ökologisch sinnvoller und ökonomisch tragfähiger Produktion und einem effizienten Flächenmanagement verknüpfen.

Daseinsvorsorge – Krisenbedingter Aufwind für neue Organisationsformen

Die Strukturen der kommunalen Daseinsvorsorge haben sich in der Krise vielfach bewährt. Energie-, Wärme und Wasserversorgung, Abwasserbehandlung, ÖPNV oder IKT haben sich als resilient gegenüber der äußeren Bedrohung erwiesen. Die Betreiber haben die jeweiligen kritischen Infrastrukturen so organisiert, dass die Versorgung der Bevölkerung zu jeder Zeit sichergestellt war bzw. ist. Bewährt hat sich auch die medizinische Versorgung bzw. das Krankenhauswesen, wobei Spannungsverhältnisse zwischen Wohlfahrtsstaatlichkeit und Kommerzialisierung unübersehbar sind.

Allerdings gibt es auch Bereiche der Daseinsvorsorge, die sich als weniger krisenfest erwiesen haben. Schul- und Kitaschließungen verstärken die gesellschaftlichen Folgen der Pandemie massiv. Die Einschränkung sozialer, sportlicher und der Ausfall kultureller Angebote führen zu einer deutlichen Einschränkung von Lebensqualität. Gleichzeitig zeigt sich vor allem in Bereichen sozialer Infrastruktur die Bedeutung und Unverzichtbarkeit freiwilligen Engagements sowie der Stellenwert neuer Kooperationsformen. Die individuelle Betroffenheit in der Krise kann tendenziell zivilgesellschaftliches Engagement stärken, insbesondere im direkten Wohn- und Lebensumfeld und vielfach digital gestützt. Die Suche nach neuen Organisations- und Finanzierungsmodellen für wesentliche Bereiche der Daseinsvorsorge wird durch die aktuelle Krise befördert. Für die dauerhafte Sicherung dieser Angebote bedarf es vermehrt der Kommunikation, Kooperation und Netzwerkarbeit in den Städten und Regionen auch über die Krise hinaus.

Post-Corona-Stadt – nicht nur resilient, sondern vor allem suffizient

Die Corona-Pandemie ist nur eines der unvorhergesehenen Ereignisse, die in den vergangenen Jahren spürbare Auswirkungen auf die Entwicklung von Städten und Regionen gehabt haben. Ob die globale Finanzkrise des Jahres 2008, die europäische Migrationskrise des Jahres 2015 oder die anhaltende Klimakrise. Alle diese Entwicklungen offenbaren die Verletzlichkeit des lokalen Gemeinwesens und bewirken in ihren teilweise überlagernden Wirkungen gesellschaftliche Unsicherheit. Sie verstärken bestehende soziale Ungleichheiten (Einkommensverlust, Arbeitslosigkeit, Gesundheit u. a.) und führen teilweise zu einer Rückkehr tradierter Geschlechterrollen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung im Angesicht von Krisen bedeutet. Im Grundsatz muss es darum gehen, an den Zielen nachhaltiger

Entwicklung (internationale Sustainable Development Goals, nationale Nachhaltigkeitsstrategie, regionale und lokale Agenden) und der Begrenzung des Klimawandels (Pariser Abkommen) festzuhalten und zugleich mit der Unsicherheit durch Krisen umzugehen – insbesondere diese als Gelegenheitsfenster zu ergreifen, um notwendige Transformationen zu befördern.

Geht es bei der aktuellen Pandemie vor allem um die Stärkung der Resilienz urbaner und regionaler Räume, die Vermeidung weiterer gesellschaftlicher Spaltung oder die Förderung von Gemeinsamkeiten trotz Abstand, ist es vor allem die Klimakrise mit dem global ungebrochenen Ausstoß an CO₂-Emissionen, die kaum noch beherrschbar erscheint und weitergehender Antworten bedarf. Sollen die Nachhaltigkeitsziele bis 2030 und das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 erreicht werden, setzt dieses ein deutlich verändertes Konsum-, Produktions- und Mobilitätsverhalten mit einer Kreislaufprämisse in der Ressourcennutzung und einer Verringerung der Nachfrage nach Gütern voraus. Eine nachhaltigkeits- und klimagerechte Stadt- und Regionalentwicklung sollte daher nicht nur eine resiliente sondern vor allem auch suffiziente Entwicklung im Kontext der regionalen Potenziale sein. Hier bietet die Erfahrung im Umgang mit der Corona-Krise ein Möglichkeitsfenster, um das Paradigma der suffizienten Entwicklung in Stadt-, Regional- und Verkehrsplanung, Wirtschaftsförderung usw. strategisch zu verankern.

Agile Prozesse – Kommunales Handeln nach Corona

Die Corona-Pandemie hat die Bedeutung von wertorientierten, demokratisch legitimierten und nachvollziehbar kommunizierten politischen Entscheidungen sowie einer gut funktionierenden öffentlichen Verwaltung (abermals) verdeutlicht. Vielerorts haben Politik und Verwaltung ein großes Maß an Verantwortlichkeit gezeigt, basierend auf einer hohen Identifikation mit ihrer jeweiligen Kommune. Dabei haben sich jene Städte und Regionen als resilienter erwiesen, in denen die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen weit vorangeschritten ist.

Vor allem offenbart die Krise die Bedeutung eines handlungsfähigen Staats und handlungsfähiger Kommunen. Die transformative Kraft der Städte erfährt forciert durch die Digitalisierung als Motor für Nachhaltigkeit (letzte zwei WBGU-Hauptgutachten) dadurch ihre Bestätigung. Diese Handlungsfähigkeit ist umso größer, wenn Wohlfahrtsstaatlichkeit und kommunale Daseinsvorsorge der Orientierungsmaßstab sind. Strategisches planerisches Handeln erweist sich dabei als ebenso notwendig wie Eingriffsmöglichkeiten, um erkennbare Fehlentwicklungen zu korrigieren. Von zentraler Bedeutung bleibt der Umgang mit der knappen Ressource Fläche, d.h. eine entsprechende inter-/kommunalen Bodenpolitik.

Offene, agile Planung und Gestaltung in Verbindung mit Partizipation und gesellschaftlicher Teilhabe sind Basis nicht nur für die Krisenbewältigung, sondern auch für die Transformation zu resilienten und suffizienten Städten und Regionen. Hier bestätigen sich Formen kooperativer und experimenteller Stadt- und Regionalentwicklung unter Weiterverfolgung des Formats urbaner Reallabore.

Forschungsbedarfe

Die Corona-Krise bietet die Chance, die notwendige Transformation unserer Wirtschafts- und Lebensweisen sowie der Raumnutzung noch gezielter anzugehen und umzusetzen. Die vielfältigen Förderinitiativen des BMBF sollten daher fortgesetzt und vertieft werden. Die übergreifende Forschungsagenda sollte an der Förderung einer nachhaltigen und damit suffizienten und auch klimaangepassten sowie gesundheitsorientierten Stadt- und Regionalentwicklung ausgerichtet sein. Die zentralen Themen verändern sich nicht grundlegend, bedürfen aber einer entsprechend

konsequenter Fokussierung auf transformative Praktiken, die krisenhafte Momente als Gelegenheitsfenster ausschöpfen. Zu berücksichtigen sind dabei die Wirkungen der Digitalisierung, anhaltende Migrationsbewegungen, wachsende Ungleichheiten sowie Limitierungen der wirtschaftlichen Entwicklung und der öffentlichen Finanzen.

Anknüpfungspunkte für die weitere Forschung ergeben sich in Bezug auf

- a) die qualitative Weiterentwicklung von Quartieren, insbesondere den Umgang mit Zielkonflikten wie jenen zwischen baulicher Verdichtung und Freiraumentwicklung sowie die Erschließung von (auch kleinteiligen) Flächen- und Nutzungspotenzialen,
- b) eine explizite Forschungsförderung zur Zukunft des öffentlichen Raums (Plätze, Straßen, Grün) und dessen Suffizienz fördernder Gestaltung; ferner öffentliche und private Räume übergreifende Strategien, insbesondere in der Klimaanpassung und dem Ausbau grün-blauer Infrastrukturen,
- c) die Weiterverfolgung der Forschungsagenda „Nachhaltige urbane Mobilität“ unter besonderer Berücksichtigung der Nahmobilität und Umverteilung im Straßenraum bzw. flexiblen Verkehrsraums; sowie regionale Konnektivitäten,
- d) die Entwicklung und Erprobung flexibler Wohnkonzepte und nachbarschaftsfördernder Strukturen sowie entsprechender Architektur in Stadt und Land,
- e) die Weiterverfolgung von Förderinitiativen zur Erfassung der Potenziale und zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und innovativer Regionen unter besonderer Berücksichtigung der Stärkung stadt-regionaler Ressourcen- und Wirtschaftskreisläufe einschließlich ökonomischer Modelle jenseits des neoliberalen Paradigmas,
- f) der Erprobung von Formen der Ko-Produktion in Bereichen sozialer Daseinsvorsorge mit unterschiedlichen Trägerstrukturen unter Berücksichtigung von Qualitätsanforderungen und Grenzen freiwilligen Engagements in pflichtigen und freiwilligen Aufgaben,
- g) die Weiterentwicklung und Erprobung agiler Prozesse in den Städten und Regionen – getragen von Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Bürger*innen, sowie
- h) die Forschung zum Umgang mit den krisenbedingten Auswirkungen von Unwissen und Unsicherheiten auf die Erreichung der Ziele nachhaltiger Entwicklung.

Das vorliegende Memorandum wird von den Begleitprojekten der BMBF-Förderinitiativen gemeinsam verantwortet.

Synthese- und Vernetzungsprojekt Zukunftsstadt (SynVer*Z)

Dr. Jens Libbe, Dr. Lena Bendlin & Robert Riechel (Deutsches Institut für Urbanistik, Difu)

Stadt-Land-Plus

Dr. Stephan Bartke & Karl Eckert (Umweltbundesamt), Katrin Fahrenkrug, Dr. Michael Melzer, Lutke Blecken & Julia Reiss (Raum & Energie), Dr. Uwe Ferber (StadtLand GmbH)

KomKomIn

Dr. Stephanie Bock, Jan Abt & Julia Diringer (Difu), Katrin Fahrenkrug, Dr. Michael Melzer, Lutke Blecken & Julia Reiss (Raum & Energie)

ReQ+

Katja Wendler, Michaela Koller (DECHEMA e.V.), Dr. Gudrun Gräbe (Fraunhofer ICT), Dr. Uwe Ferber (StadtLand GmbH)