

ILS-IMPULSE

COVID-19 und die Zukunft der Städte



Autoren dieser Ausgabe

Stefan Siedentop

Ralf Zimmer-Hegmann

Verändert die Pandemie das Verständnis von nachhaltiger Stadtentwicklung?

Überblick

- Internationale Debatte über Urbanität und Dichte
- Großstädte in Deutschland bisher nicht überdurchschnittlich betroffen
- Das Virus wirkt sozialräumlich selektiv
- Städte bleiben attraktiv, müssen aber widerstandsfähiger werden

COVID-19 und die Zukunft der Städte

Verändert die Pandemie das Verständnis von nachhaltiger Stadtentwicklung?

In der COVID-19-Pandemie stellen sich viele Fragen für die „Zeit danach“: In welchem Maße werden sich unsere ökonomischen Systeme als widerstandsfähig erweisen? Wie verändern sich soziale Interaktions- und Kommunikationsformen? Wird die Pandemie den digitalen Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft beschleunigen? Wie wirkt COVID-19 im Kontext der aktuell in den Hintergrund tretenden – aber nicht weniger virulenten – globalen Umwelt- und Systemkrisen wie dem Klimawandel oder der sozialen Ungleichheit?

Internationale Debatte um Urbanität und Dichte

Auch die Raum- und Stadtentwicklung sieht sich mit drängenden Fragestellungen konfrontiert. So hat in den vergangenen Wochen eine globale Debatte über die Bedeutung von Dichte, Urbanität und Zentralität für die Entstehung und Verschärfung der Pandemie begonnen. Die hohe physische und soziale Dichte in Metropolen begünstigt – so die Einschätzung nicht weniger Kommentatoren – die Ausbreitung des Virus. Die Entstehung von Hotspots wie Wuhan, Mailand, Madrid oder New York City scheint das zu unterstreichen. Metropolen und Stadtregionen seien grundsätzlich vulnerabler als ländlich geprägte Räume.¹ Grundlegende normative Orientierungen („kompakte Stadt“) werden offen zur Disposition gestellt.² Einige Stimmen prophezeien bereits eine Umkehrung des in den vergangenen Jahren so dynamischen Bevölkerungswachstums der westlichen Metropolen.³

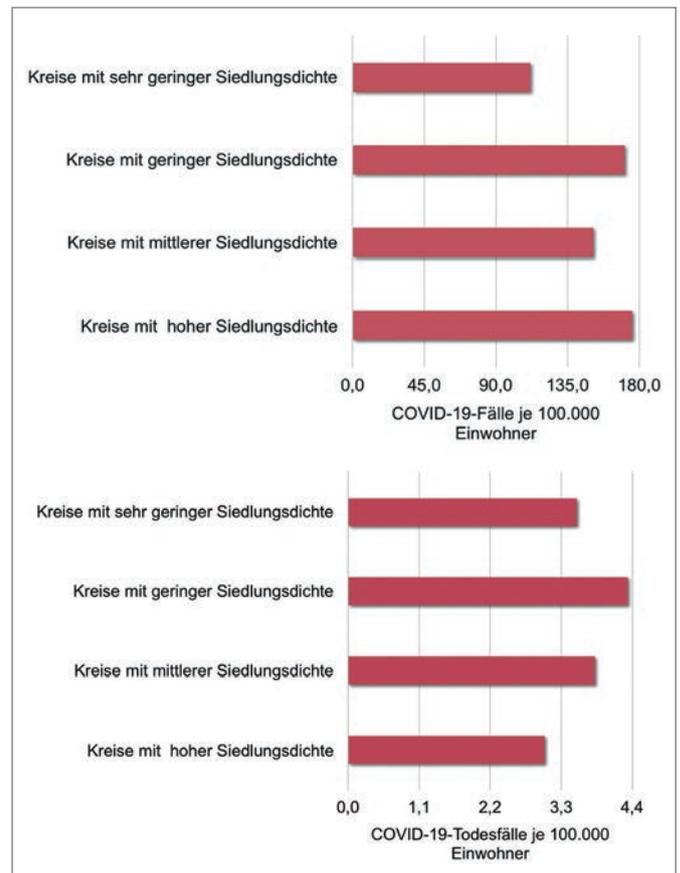
Diese Debatte kommt durchaus nicht überraschend, denn auch nach terroristischen Anschlägen und großen Naturkatastrophen sowie in der Hochzeit nuklearer Bedrohungen wurden Metropolen als Risikogeografien, als hoch vulnerable räumliche Organisationsformen des sozialen Zusammenlebens bewertet. Gleichzeitig ist ein solcher Diskurs verkürzt, wenn er nur auf die Bedingungen der Ausbreitung, nicht aber diejenigen der Folgenbewältigung einer Pandemie ausgerichtet ist. Großstädte scheinen mit ihrer hohen Dichte und globalen Vernetzung stärker gefährdet zu sein als ländliche Gebiete, sie bieten gleichzeitig jedoch auch eine leistungsfähige Infrastruktur, um die negativen Folgen einzudämmen.

Auch darf nicht übersehen werden, dass Dichte und Zentralität für eine nachhaltige Mobilität und Energieversorgung sowie die Kultur- und Innovationsförderung von zentraler Relevanz sind.⁴ Die Journalistin Emily Badger hat die Bedeutung urbaner Dichte in einem Beitrag in der „New York Times“ jüngst treffend zum Ausdruck gebracht: „Density is normally good for us. That will be true after Coronavirus, too.“⁵

COVID-19 muss und wird ebenso wie andere epochale Krisen Anlass für eine kritische Selbstvergewisserung einer nachhaltigkeits- und gesundheitsorientierten Stadtplanung und Stadtpolitik sein. Bieten bislang anerkannte Leitbilder auch in Zukunft angemessene Antworten auf verschiedene Herausforderungen? Wie resilient sind Städte in Bezug auf Infektionserkrankungen und wie lassen sich Resilienzfaktoren systematisch stärken? Diesen Fragen wollen wir im Folgenden vertiefend nachgehen.

Großstädte in Deutschland bislang nicht überdurchschnittlich betroffen

Zunächst zu den derzeit verfügbaren Zahlen: Ist es wirklich zutreffend, dass große Städte stärker von COVID-19 bedroht bzw. betroffen sind? Bislang gibt es im deutschen Kontext keine robusten Belege für signifikante Unterschiede in der Betroffenheit von Stadt und Land. Räumliche Hotspots finden sich in Großstädten wie auch ländlichen Kleinstädten – ihre Entstehung scheint eher auf Zufälligkeiten und soziale Events zurückzuführen sein, die vor den Beschränkungen des öffentlichen Lebens noch überall stattgefunden haben. Der erste massive Ausbruchsort der Infektion in Deutschland war die kleine Gemeinde Gangelt im Kreis Heinsberg. Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, gibt es bislang keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Siedlungsdichte (Einwohner je Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche) und der sog. Inzidenzrate (Todesfälle und Infektionen je 100.000 Einwohner). Zwar lässt sich zeigen, dass in Kreisen mit sehr geringer Siedlungsdichte die Inzidenzrate der Infektionen geringer ausfällt als in stärker verdichteten Kreisen, die der Todesfälle aber höher.



Inzidenzrate (COVID-19-Todesfälle und COVID-19-Fälle je 100.000 Einwohner) in deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten, differenziert nach der Siedlungsdichte (eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der con terra GmbH, Datenstand 14.04.2020)⁶

Das bedeutet indes nicht, der Bevölkerungs- und Siedlungsdichte eine grundsätzliche Relevanz für die Ausbreitung der Pandemie abzuspüren. Andere Faktoren scheinen aber nicht weniger wichtig zu sein: die Integration eines Ortes in globale ökonomische Prozesse, ihre touristische Bedeutung, die gesundheitliche Verfassung der Bevölkerung oder auch ihre Alterszusammensetzung.⁷ So weist die Alltagsmobilität verschiedener Altersgruppen – etwa

die unternommenen Wege pro Tag und Person – große Unterschiede auf. Junge Menschen sind mobiler als alte Menschen. Die Kohortengröße sehr junger Menschen könnte daher ein relevanter Faktor sein, wenn es zutrifft, dass Kinder und Jugendliche Vektoren der Infektion sind. Ebenso spielt der Anteil älterer Menschen mit höheren Risiken eines schweren Krankheitsverlaufes eine Rolle. Aus der Forschung gibt es zudem Hinweise, dass lufthygienisch bedingte Vorerkrankungen eine Relevanz für die Schwere einer COVID-19-Erkrankung haben könnten. Die schlechtere Luftqualität in dicht besiedelten Städten könnte insofern ein Faktor sein, der auf die Mortalitätsrate wirkt.

Das Virus trifft die Armen stärker

Schon jetzt zeigt sich, dass vor SARS-COV-2 eben nicht alle gleich sind, wie es derzeit so oft beschworen wird. Die urbane Wohnungsverorgung mit ihrem höheren Anteil an kleineren Wohnungen und einer geringeren Pro-Kopf-Wohnfläche erweist sich bei Ausgangsbeschränkungen als nachteilig. Ärmere Bevölkerungsgruppen sind von beengten Wohnverhältnissen aktuell besonders stark betroffen und die sozialen und sozialpsychologischen Folgen von Ausgangssperren sind derzeit noch kaum absehbar. Der Ökonom Richard Florida spricht in diesem Zusammenhang von „density divide“: Während die wohlhabenderen Bevölkerungsteile („rich dense places“) die Krise mit Homeoffice, Mobilität im eigenen Auto und Bringdiensten gut bewältigen, fliehen – so Florida – ärmere Bevölkerungsgruppen („poor dense places“) aus beengten Wohnsituationen und sind beim Einkaufen und im öffentlichen Personenverkehr in höherem Maße Ansteckungsrisiken ausgesetzt.⁸

In nordamerikanischen Städten wird bereits jetzt über die Zusammenhänge von Mortalität und Armut diskutiert.⁹ Für London bzw. England konnte gezeigt werden, dass beengte Wohnverhältnisse insbesondere in benachteiligten Stadtgebieten die Ansteckungsgefahren vergrößern.¹⁰ Es wird Aufgabe der Stadtforschung sein, solchen Zusammenhängen vertieft nachzugehen und gemeinsam mit der Epidemiologie diesbezüglich Lösungsansätze zu erarbeiten.

Öffentliche Handlungsfähigkeit entscheidend

Wie oben erwähnt, darf aber nicht allein auf die Ausbreitungsbedingungen geschaut werden. Für ebenso wichtig halten wir die Fähigkeiten großer Städte im Management der Krise. So verfügen Großstädte über eine deutlich bessere medizinische Infrastruktur als ländlich geprägte Regionen. Der öffentliche Nahverkehr sichert auch in Krisenzeiten eine gewisse Grundversorgung. Auch wirkt die in Städten meist gute Ausstattung mit Einkaufsmöglichkeiten bei punktuellen Versorgungsengpässen unterstützend, da das nächste Angebot meistens nicht weit entfernt ist. Schließlich scheinen die unterschiedlichen Regulierungs- und Steuerungsfähigkeiten von Städten im Umgang mit der Pandemie einen großen Einfluss zu haben.

Großstädte wohlfahrtsstaatlicher (z. B. in Deutschland) und staatszentrierter Regulierung (z. B. Singapur, Hongkong) mit großen öffentlichen Gesundheits- und Kommunalverwaltungen scheinen die Krise besser zu managen als Städte mit unter- oder zurückentwickelten öffentlichen Versorgungssystemen. Das betrifft sowohl Großstädte in unterentwickelten Ländern wie auch solche in neoliberalen Systemen (z. B. New York, London).

Metropolen und Metropolregionen bleiben anziehend

Es ist insgesamt nicht davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie und ihre längerfristigen ökonomischen und sozialen Folgen die Urbanisierung bremsen und das Verständnis von nachhaltiger Stadtentwicklung verändern werden – weder im deutschen Kontext noch in internationaler Perspektive. Auch in Zukunft bieten kompakte Groß- und Mittelstädte mit angemessenen Dichten gute Voraussetzungen dafür, gesellschaftliche Ziele des Klima- und Ressourcenschutzes, der sozialen Integration und Inklusion und einer wissensgeprägten Ökonomie zu erreichen. Die Anziehungskräfte von Metropolen und Stadtregionen werden in längerfristiger Perspektive nicht geringer werden. Ein differenzierter Arbeitsmarkt, ein breit gefächertes Angebot an Infrastrukturleistungen, große ethnische Communities, das individuelle Freiheitsversprechen oder der Reiz von kultureller und sozialer Diversität werden auch zukünftig Pull-Faktoren sein, die Wanderungsentscheidungen prägen.

COVID-19 hat ohne jeden Zweifel das Potenzial, die Urbanisierung kurzfristig aufzuhalten, weil die global einbrechenden Ökonomien die arbeitsmarktorientierte Migration dämpfen werden. In längerfristiger Perspektive erwarten wir jedoch keine dauerhaften Bremseffekte. Die bereits heute absehbare soziale Differenzierung in der Betroffenheit durch das Virus muss zugleich Ansporn für die Politik sein, der Entwicklung von sozioökonomisch zutiefst gespaltenen und sozialräumlich segregierten Stadtgesellschaften wirkungsvoller entgegenzutreten. Auch bleiben die politischen Bemühungen für gleichwertige Lebensverhältnisse und attraktive ländliche Räume in hohem Maße relevant, um gute Wohn- und Lebensalternativen zu bieten und um den Wachstumsdruck der großen Städte zu verringern.

Städte resilienter machen

Eine zentrale Aufgabe in der „Post-Corona“-Zeit wird es sein, Städte und Regionen gegen Pandemien widerstandsfähiger zu machen. Das betrifft in allererster Linie die Gesundheitsvorsorge und -versorgung. Die COVID-19-Krise zeigt, dass es öffentliche Einrichtungen oder zumindest öffentlich kontrollierte Einrichtungen braucht, um ein wirksames Krisenmanagement sicherzustellen. Krankenhäuser – auch in der Fläche und in der ortsnahen Versorgung – sind in erster Linie der medizinischen Versorgung verpflichtet und erst in zweiter Linie der betriebswirtschaftlichen Rentabilität. Das gilt im Übrigen auch für Alten- und Pflegeheime, die in den vergangenen Jahren zu begehrten privatwirtschaftlichen Investitionsobjekten mit hohen Renditeerwartungen geworden sind. Gesundheitsversorgung und Pflege sind zentrale Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge bzw. müssen es wieder werden.

Auch andere Bereiche der Grundversorgung (Energie, Entsorgung, Wasser, Nahverkehr) sind krisenrelevant. Wir glauben, dass es in vielen Bereichen zu einer Renaissance öffentlicher bzw. gemeinwohlorientierter Güter und damit der öffentlichen Grundversorgung kommen kann – nicht in Form von großen, unbeweglichen und zu Intransparenz neigenden Staatsunternehmen, sondern eher in Gestalt einer auch bürgerschaftlich getragenen und kontrollierten Rekommunalisierung der Daseinsvorsorge. Dies kann auch zu einer Wiederbelebung der kommunalen Demokratie beitragen.

Zusammenhalt in Nachbarschaften stärken

Als in hohem Maße resilient haben sich die städtischen Nachbarschaften erwiesen. Was wir bislang an Hilfsbereitschaft und Solidarität gerade gegenüber den älteren Mitmenschen erlebt haben, zeigt die wirksame Bedeutung von nahräumlicher Unterstützungsbereitschaft und das Potential an sozialem Kapital in funktionierenden Nachbarschaften.

Diese gelebte Alltagssolidarität gilt es mit Blick auf die ökonomischen Folgekrisen von COVID-19 wirksam zu fördern – zum Beispiel durch die Unterstützung von Vereinen und Netzwerken oder aber auch durch die Schaffung von Begegnungs- und Nachbarschaftszentren sowie öffentlichen Freiräumen, die solche Vernetzungen gewährleisten. Dabei zeigt die aktuelle Krise, wie wichtig dabei auch digitale Lösungen und Möglichkeiten der „Nachbarschaftung“ in Form von Nachbarschafts-Apps sind, indem sie Anonymität überwinden helfen und Kontakte im Wohnumfeld fördern.

Ein kurzes Fazit: Städtische Bevölkerungen mögen in Bezug auf die Ausbreitung des Virus gefährdeter sein als ländliche. Die gute

Nachricht ist, dass Städte zugleich auch über vielfältige Potenziale der Folgenbewältigung verfügen. Seien wir uns zudem bewusst, dass die Überwindung der Pandemie und ihrer ökonomischen, sozialen und kulturellen Langzeitfolgen eingebettet sein muss in die nachhaltige Lösung der großen Transformationsaufgaben der Menschheit. Hier bieten städtische Siedlungsräume mit ihrer Morphologie von Dichte und Mischung wie auch ihren sozialen Integrationsleistungen wertvolle Handlungsressourcen.

Zukünftige Pandemien wirkungsvoller einzudämmen, ist nicht eine Frage der urbanen Dichte, sondern eine Frage von funktionsfähiger (Gesundheits-)Governance, leistungsfähiger Infrastruktur und nicht zuletzt auch von guter Stadt- und Freiraumplanung. Angemessene Dichte, gute und gesunde Wohnverhältnisse sowie Grün- bzw. Freiflächen sind und bleiben wichtige Eckpunkte einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Das ILS wird in den nächsten Monaten die unterschiedlichen Aspekte der Betroffenheit von Städten durch die Pandemie, aber auch Fragen der Resilienz in ökonomischer, sozialer und fiskalischer Hinsicht in seinen Forschungsarbeiten aufgreifen.

Quellennachweise

¹ Jürgen Tietz: „Distanz statt Dichte. Die Anfälligkeit einer dicht gebauten Stadt“, Der Tagesspiegel, 14. April 2020, <https://www.tagesspiegel.de/kultur/distanz-statt-dichte-die-anfaelligkeit-einerdicht-gebautenstadt/25738862.html>

Laura Weißmüller: „Die Kehrseite der Urbanisierung“, Süddeutsche Zeitung, 30. März 2020, <https://www.sueddeutsche.de/kultur/coronavirus-stadt-land-urbanisierung-dichte-1.4861880?reduced=true>

Joe Cortright: „Cities and coronavirus. Some thoughts“, <http://cityobservatory.org/cities-and-coronavirus-some-thoughts-2/>

James Brasuell: „Debating the Future of Cities, and Urban Density, After the Pandemic“, <https://www.planetizen.com/blogs/108814-debating-future-cities-and-urban-density-after-pandemic>

Brian M. Rosenthal: „Density Is New York City’s Big ‘Enemy’ in the Coronavirus Fight“, <https://www.nytimes.com/2020/03/23/nyregion/coronavirus-nyc-crowds-density.html>

Jack Shenker: „Cities after coronavirus: how Covid-19 could radically alter urban life“ The Guardian, 26. März 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/life-after-coronavirus-pandemic-change-world>

² Joel Kotkin: „The coming age of dispersion“, <https://quillette.com/2020/03/25/the-coming-age-of-dispersion/>

³ Joel Kotkin: „Coronavirus and the future of living and working in America“, <http://joelkotkin.com/coronavirus-and-the-future-of-living-and-working-in-america/>

⁴ Stefan Novakovic: „Will COVID-19 Spell the End of Urban Density? Don’t Bet On It“, <https://www.azuremagazine.com/article/will-covid-19-spell-the-end-of-urban-density-dont-bet-on-it/>

⁵ Emily Badger: „Density Is Normally Good for Us. That Will Be True After Coronavirus, Too“, New York Times, 24. März 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/24/upshot/coronavirus-urban-density-risks.html>

⁶ Verwendet wurde der sog. Risklayer von con terra, der auf Daten der Risklayer GmbH und dem Center for Disaster Management and Risk Reduction Technology (CEDIM) am Karlsruhe Institute of Technology (KIT) beruht. Die Siedlungsdichte berechnet sich aus der Einwohnerzahl je Einheit (Hektar) Siedlungs- und Verkehrsfläche. Kreise mit hoher Siedlungsdichte überschreiten einen Wert von 40 Einwohnern je Hektar, Kreise mit mittlerer Siedlungsdichte kommen auf über 20 bis unter 40 Einwohner je Hektar, Kreise mit geringer Siedlungsdichte erreichen Werte zwischen 10 und 20 Einwohner und Kreise mit sehr geringer Siedlungsdichte unterschreiten einen Wert von 10 Einwohnern je Hektar. Die Daten zur Siedlungs- und Verkehrsfläche auf Kreisebene stammen vom Statistischen Bundesamt.

⁷ Richard Florida: „The geography of coronavirus“, <https://www.citylab.com/equity/2020/04/coronavirus-spread-map-city-urban-density-suburbs-rural-data/609394/>

⁸ Richard Florida, vgl. Endnote 5

⁹ Rieke Havertz: „Amerika lässt seine Ärmsten sterben“, Die Zeit, 09. April 2020, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-04/coronakrise-usa-donald-trump-afroamerikaner-weisse>

¹⁰ New Policy Institute: Accounting for the Variation in the Confirmed Covid-19 Caseload across England: An analysis of the role of multi-generation households, London and time, 11. April 2020, https://www.npi.org.uk/files/2115/8661/6941/20-04-11_Accounting_for_the_variation_in_Covid_cases_across_England.pdf

Impressum

Herausgeber und Vertrieb

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH

Brüderweg 22–24
44135 Dortmund

Postfach 10 17 64
44017 Dortmund

Telefon +49 (0)231 90 51–0
Telefax +49 (0)231 90 51–155

www.ils-forschung.de / www.ils-research.de
poststelle@ils-forschung.de

Redaktion

Stefan Siedentop
Ralf Zimmer-Hegmann

Layout

Silke Pfeifer

Abbildungen

Fotolia_80882540_Christian Müller (Titel)

Ausgabe

April 2020 / ISSN 2701-3928

© ILS 2020; alle Rechte vorbehalten,
Nachdruck, auch auszugsweise,
nur mit Genehmigung des Herausgebers

