



Elisa Kochskämper

Urbane Resilienz auf der internationalen Ebene

Transformativer Wandel statt Widerstandsfähigkeit

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich das Konzept der urbanen Resilienz als globales Leitmotiv in der Stadtplanung und Strategieentwicklung etabliert. Ursprünglich als Reaktion auf und Abwehr von Naturkatastrophen konzipiert, hat sich Resilienz inzwischen zu einem umfassenden Ansatz gewandelt, der transformative Anpassungsfähigkeit anstelle reiner Widerstandsfähigkeit betont. Internationale Städteinitiativen, wie das Resilient City Network, adressieren mögliche externe Schocks und langfristige Stressoren in zahlreichen Bereichen (ökologisch, sozial, wirtschaftlich). Auch deutsche Kommunen könnten von diesen Ansätzen profitieren, um Resilienz als integrales Element nachhaltiger Stadtentwicklung zu stärken.

International hat sich urbane Resilienz in den letzten zwei Dekaden als ein zentrales Konzept der Planung und Strategieentwicklung etabliert. Mitte der 2000er Jahre wurde Resilienz zum Leitmotiv der Vereinten Nationen (VN), die im Nachgang zur ausgerufenen Internationalen Dekade zur Reduzierung von Naturkatastrophen (1990 bis 1999) Konzepte in katastrophenvorsorgebezogenen Bereichen sondierte (Thiebes/Hemmers, 2019). Naturkatastrophen im Sudan, in Bangladesch, auf den Philippinen und in Lateinamerika in den 1980ern hatte Katastrophenvorsorge auf die internationale Agenda gerückt, die durch die verheerenden Folgen der Tsunamis im Indischen Ozean im Jahr 2004 eine noch höhere Brisanz erhielt. Resilienz fand daraufhin Einzug in internationalen Rahmenwerken für die Katastrophenvorsorge wie dem „Hyogo Framework for Action“ 2005 und dem Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015–2030 (SFDRR). Aber auch andere Bereiche und internationale Rahmenwerke beriefen sich bald auf das Resilienzkonzept. So wurde Resilienz im Pariser Klimaabkommen von 2015 im Kontext von Klimaanpassung fest verankert (Art. 7).

Etablierung von urbaner Resilienz auf der internationalen Bühne

Auf Städte wurde Resilienz ab 2010 durch die „Making-Cities-Resilient“-Kampagne des VN-Büros zur Reduzierung von Katastrophenrisiken¹ angewandt. Die Kampagne zielte auf die Förderung der Resilienz von Städten auf Basis von zu entwickelnden Risikoanalysen und Aktionsplänen bei gleichzeitiger Stärkung lokaler Partnerschaften und lokaler Kapazitäten. Von 2010 bis 2020 schlossen sich mehr als 4360 Städte der MCR-Kampagne an (UNDRR). Ab 2020 wurde die Kampagne durch „Making Cities Resilient 2030“ (MCR2030) abgelöst, der sich aktuell 1760 Städte angeschlossen haben (UNDRR 2024).

¹ United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), früher: United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)

Einen Meilenstein auf internationaler Ebene für urbane Resilienz markierte die „New Urban Agenda“, die 2016 auf der VN-Konferenz über Wohnungswesen und nachhaltige Stadtentwicklung (Habitat III) beschlossen und durch die VN-Generalversammlung 2017 verabschiedet wurde. Sie stellt Resilienz erneut in den Zusammenhang mit der Anpassung an die Folgen des Klimawandels und der Abschwächung dieser Folgen. Dadurch verknüpft sie Resilienz mit Klimaschutz und Nachhaltigkeit und verpflichtet Vertragsstaaten unter anderem zur nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen in Städten und Gemeinden, um die städtischen Ökosysteme zu schützen und zu verbessern, Treibhausgasemissionen und Luftverschmutzung zu verringern sowie die Katastrophenrisikoprävention und -bewältigung zu fördern. Schließlich konsolidierte die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung diese Verbindung durch das Ziel für Nachhaltige Entwicklung 11 (Sustainable Development Goal, SDG): „Make cities and settlements inclusive, safe, resilient and sustainable“ (Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, resilient und nachhaltig gestalten).

Die internationalen Rahmenwerke und VN-Kampagnen beziehen sich häufig aufeinander: Unterziel 11.3 von SDG 11 bezieht sich auf das Sendai-Rahmenwerk für ein holistisches Katastrophenrisikomanagement, und MCR2030 nennt beispielsweise ebenfalls das Sendai-Rahmenwerk, das SDG 11, die „New Urban Agenda“ und das Pariser Klimaabkommen. Dennoch bleibt insgesamt keine ausgeprägte Agendakohärenz festzustellen, die zu unterschiedlichen Prioritäten bei der Definition und Operationalisierung von urbaner Resilienz führt (Thiebes/Hemmers 2019). In Ermangelung eines klaren völkerrechtlichen Rahmens, der Resilienz definiert, wie dies im Vergleich die SDGs für nachhaltige Entwicklung leisten, variiert oftmals die Fokussierung auf verschiedene Teilbereiche von Resilienz in der urbanen Praxis.

Internationale Städtenetzwerke als Schlüsselakteure für urbane Resilienz

Zusätzlich zu der wenig ausgeprägten Agendakohärenz von internationalen Rahmenwerken zu urbaner Resilienz eröffnet die Definition des Konzepts an sich Interpretationsspielraum für seine Operationalisierung und Implementierung. Resilienz beschreibt sowohl Widerstandsfähigkeit („bouncing back“) als auch Anpassungsfähigkeit und Lernen bis hin zu transformativem Wandel („bouncing forward“). Urbane Resilienz wird auch als „formbares“ Konzept (malleable concept) bezeichnet (Meerow et al. 2016). Der Vorteil dieser Formbarkeit ist, dass es innerhalb der idiosynkratischen Gegebenheiten jeder Stadt kontextualisiert werden kann.

Nachteilig ist, dass Resilienz bei einer Betonung des Bouncing-Backs in der Umsetzung auch den gegebenen Status quo mit seinen strukturellen Problemen und sozialen Ungerechtigkeiten aufrechterhalten oder gar reproduzieren kann (Meerow/Newell 2019).

Schlüsselakteure, die durch ihre Umsetzungsaktivitäten wegweisend für die Interpretation des Konzepts sind, sind internationale Städtenetzwerke. Die „C40 Cities Climate Leadership Group“, auch „ICLEI – Local Governments for Sustainability“, beschäftigen sich unter anderem mit Resilienz. Ein Netzwerk, das hier besonders heraussticht, ist das „Resilient City Network“ (früher: „100 Resilient Cities“). 2010 trat mit der Rockefeller Foundation ein philanthropischer Akteur auf die internationale Bühne und gründete zunächst das Asian Cities Climate Change Resilience Network. Ab 2013 erweiterte sich der regionale Fokus der Rockefeller Foundation, und sie initiierte die 100 Resilient Cities. Das Netzwerk agiert mit jeweils 50 Städten aus dem Globalen Süden und Norden weltweit und beschreibt international das größte konzertierte Unterfangen, Resilienz in Stadtplanung und Verwaltung zu institutionalisieren (Fitzgibbons/Mitchell 2019). Städte mussten sich um die Aufnahme im Netzwerk bewerben und erhielten finanzielle Unterstützung für die Erstellung einer Resilienz-

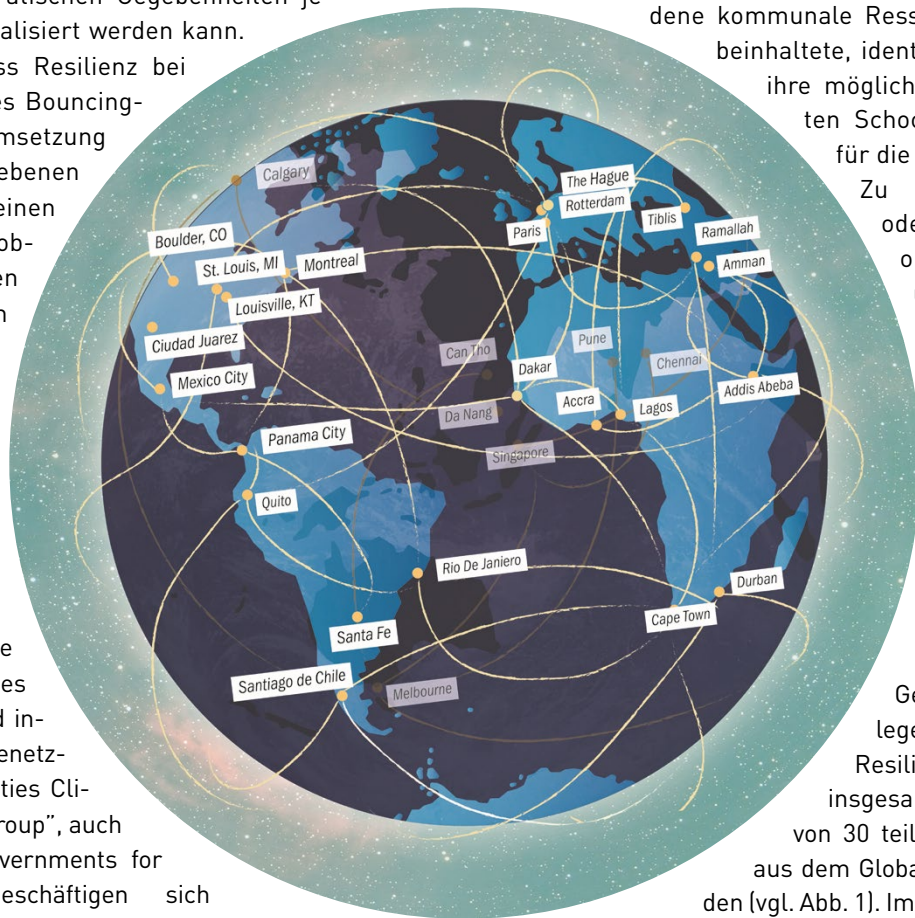
strategie und die Position eines Chief Resilience Officers, der beim Bürgermeister angesiedelt wurde. Mittlerweile ist es selbstorganisiert und wird nicht mehr durch die „Rockefeller Foundation“ finanziert. Die Städte haben ihre Strategien veröffentlicht, und die Position des „Chief Resilience Officers“ ist in ca. 70 % der Städte institutionalisiert worden (Kern et al. 2024).

Das Netzwerk basiert auf einem sehr breiten Resilienzverständnis, das sich nicht nur auf spezifische Teilbereiche, wie z. B. Klimaresilienz, bezieht, sondern auf jegliche mögliche externe Schocks und langfristige Stressoren. In einem umfassenden Prozess, der Partizipation der Stadtbevölkerung und Koordination hinweg über verschiedene kommunale Ressorts und Behörden beinhaltete, identifizierten die Städte

ihre möglichen und drängendsten Schocks und Stressoren für die Resilienzstrategien.

Zu diesen sammelten oder formulierten sie operative Maßnahmen und legten Zuständigkeiten inklusive Implementierungspartnerschaften mit Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft fest.

Abb. 1: 30 Fallstudienstädte des Resilient Cities Network



Gemeinsam mit Kollegen analysierte ich die Resilienzstrategien und insgesamt 1200 Maßnahmen von 30 teilnehmenden Städten aus dem Globalen Süden und Norden (vgl. Abb. 1). Im Ergebnis zeigte sich,

dass die Städte das breite Resilienzverständnis des Netzwerks für sich genutzt haben und Resilienz auf vielfältige Bereiche (ökologisch, sozial, wirtschaftlich) anwenden (Kochskämper 2024; Kochskämper et al. 2024). Klimaresilienz ist zwar der wichtigste Themenschwerpunkt bei den externen Schocks, aber Städte erschließen auch Themen wie mangelnden Wohnraum, Cybersicherheit, wirtschaftliche Innovation oder soziale Gerechtigkeit (ebd.; Meerow et al. 2019). Abgesehen davon nehmen sie nicht nur potenzielle krisenhafte oder disruptive Ereignisse ins Auge, sondern auch langfristige, nachhaltige Entwicklung (Kochskämper et al. 2024, vgl. Abb. 2). Sie interpretieren Resilienz also als umfassendes Konzept des transformativen Wandels, wobei sie bei der Umsetzung inkrementell



vorgehen. Die Tendenz, das Resilienzkonzept unter einem breiten, transformativen Verständnis zu betrachten, scheint sich auch im internationalen, wissenschaftlichen Diskurs abzuzeichnen. Aktuell thematisiert dieser Schlüsselwörter wie „urbane Nachhaltigkeit“ und insbesondere „Umweltgerechtigkeit“ (Chen et al.).

Internationale urbane Resilienz als Beispiel für deutsche Kommunen

Auch im deutschen Raum ist Resilienz mittlerweile in der Stadtentwicklung angekommen, wie das im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik verabschiedete Memorandum „Urbane Resilienz“ von 2021 veranschaulicht. Das Memorandum betont wesentliche Elemente des Konzepts, wie Robustheit und Anpassungsfähigkeit. Dennoch scheint Anpassungsfähigkeit und das Bouncing-Forward im Verhältnis zur internationalen Ebene weniger im deutschen Diskurs thematisiert. Im SDG 11 ist resilient beispielsweise als „widerstandsfähig“ übersetzt worden. Bezeichnend ist zudem, dass deutsche Städte weder an MCR2030 noch am Resilient Cities Network teilnehmen – trotz umfangreicher Werbung für das Netzwerk.

Internationale Beispiele von Referenzstädten könnten den deutschen Diskurs substanziell bereichern. Als eine Empfehlung an deutsche Kommunen unterstreicht das Memorandum „Urbane Resilienz“, von Erfahrungen zur Stärkung urbaner Resilienz aus anderen Teilen der Welt zu lernen und den internationalen Austausch zu suchen. Ebenfalls kommt die 2024 publizierte vhw-Studie in Kollaboration mit dem UFZ zur Wahrnehmung und Umsetzung von urbaner Resilienz in deutschen Kommunen zu dem Ergebnis, dass der Austausch über Best-practice-Beispiele empfehlenswert ist, um den empfundenen Mehrwert des Resilienzkonzepts für die kommunale Praxis zu stärken (Kuhlicke et al. 2024). Der Blick auf internationale Städte ist also lohnens- und empfehlenswert, um einer einseitigen Auslegung des Resilienzkonzepts in der deutschen kommunalen Praxis vorzubeugen.



Dr. Elisa Kochskämper

Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Urbane Nachhaltigkeits-Transformationen“, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS), Erkner

Quellen:

Chen, M. Y.: Mapping the Evolving Landscape of Urban Resilience: A Scientometric Analysis Using CiteSpace. *Journal of Planning Literature*, forthcoming.

Fitzgibbons, Joanne/Mitchell, Carrie (2019): Just Urban Futures? Exploring Equity in „100 Resilient Cities“. *World Development* 122, S. 648–659.

Kern, K./Eckersley, P./Kochskämper, E./Haupt, W. (2024): Unpacking Polycentric Climate Governance: Tracing the Evolution of Transnational Municipal Networks over Time. *Global Environmental Politics*, 24(3), S. 121–143.

Kochskämper, E. (2024): Just Transformations through Resilience Experiments? Comparing Policy Rationales and Narratives of the Global South and North in the Resilient Cities Network. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*.

Kochskämper, E./Glass, L.-M./Haupt, W./Malekpour, S./Granger-Brown, J. (2024): Resilience and the Sustainable Development Goals: A Scrutiny of Adaptation Strategies in the 100 Resilience Cities Initiative. *Journal of Environmental Planning and Management*.

Kuhlicke, C./Pöbneck, J./Rink, R. (2024): Wie halten Sie es mit der Resilienz? Kommunale Perspektiven auf ein aktuelles Stadtkonzept. *vhw-Schriftenreihe* (47).

Meerow, S./Newell, J. P. (2019): Urban Resilience for Whom, What, When, Where, and Why? *Urban Geography* 40 (3), S. 309–329.

Meerow, S./Pani P./Miller, T. R. (2019): Social Equity in Urban Resilience Planning. *Local Environment* 24(9), S. 793–808.

Meerow, S./Newell, J. P./Stults, M. (2016): Defining Urban Resilience: A Review. *Landscape and Urban Planning* 147, S. 38–49.

Thiebes, B./Hemmers, J. (2019): Steigerung der gesellschaftlichen Resilienz. Beiträge des Deutschen Komitees Katastrophenvorsorge. Informationen zur Raumentwicklung (4).

UNDRR (2024): About Making Cities Resilient. Abgerufen am 16.10.2024 unter <https://mcr2030.undrr.org>.

UNDRR (n. a.): History of Making Cities Resilient. Abgerufen am 16.10.2024 unter <https://mcr2030.undrr.org/who-we-are/history>.

Nachhaltige Entwicklung und Resilienz in Städtestrategien des Globalen Norden und Globalen Süden im Vergleich

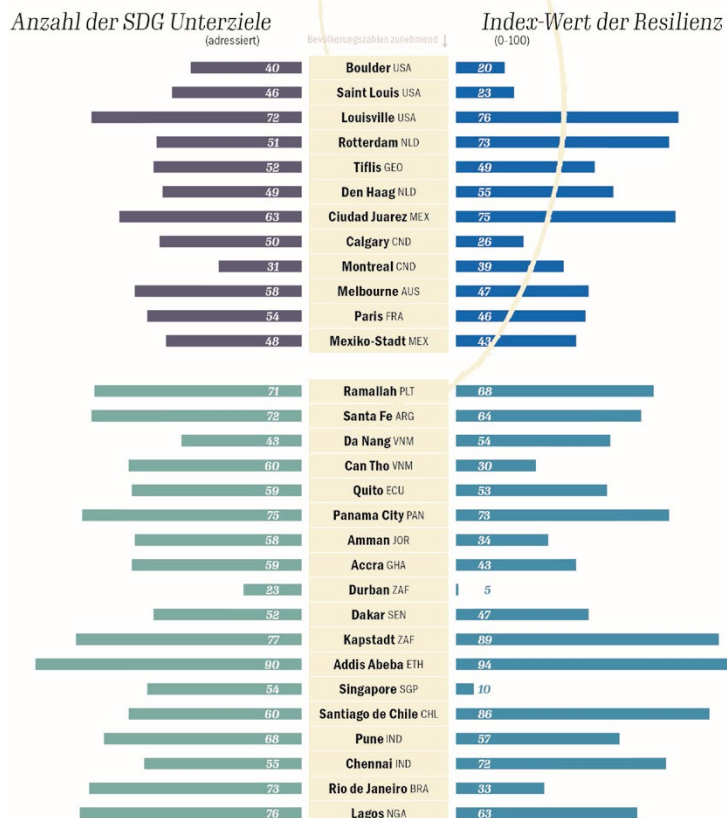


Abb. 2: Resilienz und nachhaltige Entwicklung in den Fallstudienstädten