



Janine Pöbneck, Christian Kuhlicke, Dieter Rink, Lars Wiesemann

Kommunale Perspektiven auf das Resilienzkonzept

Einstellungen, Umsetzungsstand, Unterstützungsbedarfe

Resilienz ist aktuell ein viel diskutiertes Stadtkonzept. In Wissenschaft und Politik wird es als ein relevanter Gestaltungsansatz für eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung positioniert – ausgehend von der Diagnose, dass urbane Räume in der heutigen Zeit multiplen Bedrohungen ausgesetzt seien. Doch wie blicken Akteure aus der kommunalen Praxis auf das Resilienzkonzept? Und was ist zu unternehmen, um Resilienz auf kommunaler Ebene zu einem relevanten Ziel in der Stadtentwicklung zu machen? Eine aktuelle vhw-Studie hat dies untersucht. Der Beitrag stellt die zentralen Ergebnisse vor.

Aktuelle vhw-Studie: Wie halten Sie es mit der Resilienz?

Durch die Krisenerscheinungen der jüngeren Vergangenheit ist das Resilienzkonzept in den fachlichen Diskussionen um die zukünftige Gestaltung von Städten und Gemeinden verstärkt in den Fokus gerückt. Resilienz zielt auf einen Systemerhalt in Krisensituationen ab, aber ebenso auf Anpassung und Lernprozesse, um zukünftige Krisen (besser) bewältigen zu können. Inzwischen hat der Resilienzgedanke auch Einzug in die Nationale Stadtentwicklungspolitik gefunden. So liegt seit Mai 2021 das Memorandum „Urbane Resilienz – Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt“

(BMI 2021) vor, das unter dem Eindruck der Coronapandemie verfasst wurde. Für den deutschen Kontext ist es die erste programmatische Schrift, die den Aufbau von Resilienz explizit zu einem Ziel städtischer Entwicklung erklärt und Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis formuliert. Es ruft alle deutschen Städte und Gemeinden dazu auf, urbane Resilienz künftig als zentralen Bestandteil der nachhaltigen Stadtentwicklung zu verstehen und in integrierten Strategien als Querschnittsthema zu berücksichtigen.

Ob neue Konzepte bzw. Leitvorstellungen für die Stadtentwicklung mit Leben gefüllt und umgesetzt werden, hängt u. a. davon ab, wie anschlussfähig diese für die verantwortlichen Akteure auf kommunaler Ebene sind. Sie haben

Resilienz in der kommunalen Praxis			
Erkenntnisinteresse	Einstellungen gegenüber dem Resilienzansatz	Resilienz in der integrierten Stadtentwicklungsplanung	Umsetzungshürden und Unterstützungsbedarfe
Methodik	20 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus acht deutschen Kommunen		
Zentrale Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Verständnis von Resilienz ist sehr ausschnitthaft • Konzept wird als abstrakt wahrgenommen, Mehrwert bleibt vage • Einstellungen sind abwartend bis kritisch, aber volatil 	<ul style="list-style-type: none"> • Noch kein etabliertes Ziel in der Stadtentwicklung • Begriff findet sich kaum in kommunalen Konzepten • Direkte Resilienzbezüge sind nur in wenigen Handlungsfeldern auszumachen 	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlendes Wissen, auch zu Good Practices • Mangel an Ressourcen (finanziell, personell) • Bestehende Förderlogiken (zeitliche Befristungen, bürokratischer Aufwand)
Nächste Schritte	<ul style="list-style-type: none"> • Resilienzkonzept für die Praxis weiter konkretisieren und Wissensbasis verbessern • Kommunaler Erfahrungsaustausch unter Einbeziehung verschiedener Akteure • Kommunalen Akteuren den Mehrwert des Ansatzes bewusster machen (z. B. mittels Stresstests) • Verbesserte Fördermöglichkeiten durch Bund und Länder 		

Abb. 1: Aufbau und zentrale Ergebnisse der Studie „Wie halten Sie es mit der Resilienz? Kommunale Perspektiven auf ein aktuelles Stadtkonzept“ (Quelle: eigene Darstellung)



schließlich die Aufgabe zu bewerkstelligen, übergeordnete Programmatiken für den jeweiligen Stadtkontext auszuformulieren und in konkrete Strategien und Planungen zu überführen. Trotz dieser Schlüsselstellung bleibt in den fachlichen Diskussionen zur Implementierung des Resilienzansatzes in der Stadtentwicklung die Perspektive kommunaler Akteure bislang unterrepräsentiert. Allerdings könnten sie wichtige Hinweise darauf geben, was relevante Stellschrauben sind, um das Konzept in der Planungspraxis weiter zu etablieren. An diesem Punkt setzt eine aktuelle vhw-Studie an (vgl. Kuhlicke et al. 2024). Sie fragt in Richtung kommunaler Praxis: „Wie halten Sie es mit der Resilienz?“ Die Untersuchung beleuchtet, wie Akteure aus Kommunalverwaltungen dem Resilienzansatz gegenüberstehen, welche Aktivitäten sie in diesem Aufgabenfeld im Rahmen der integrierten Stadtentwicklung bereits unternehmen und wo es Unterstützungsbedarfe gibt.

Um einen Einblick in den gegenwärtigen Diskussions- und Planungsstand zum Thema urbane Resilienz in der kommunalen Praxis zu erhalten, wurden acht deutsche Fallstudienstädte kriteriengeleitet ausgewählt: Aachen, Darmstadt, Herzberg (Elster), Leipzig, Quedlinburg, Regensburg, Schwäbisch Gmünd und Viechtach. Es handelt sich hierbei nicht nur um Städte verschiedener Größe, sondern auch um solche, die sich bereits mehr oder weniger intensiv mit dem Resilienzkonzept in der Stadtentwicklung auseinandergesetzt haben (z. B. im Rahmen von Pilotprojekten oder Modellvorhaben). Die Studie verfolgte einen qualitativen Forschungsansatz. Basierend auf einem Leitfaden wurden von Juni bis September 2023 insgesamt 20 Experteninterviews per Videokonferenz durchgeführt (zwei bis drei pro Kommune), hauptsächlich mit Akteuren aus Kommunalverwaltungen. Die interviewten Personen waren u. a. in den Bereichen Stadtentwicklung und Stadtplanung, Klima und Umwelt sowie Digitalisierung und Smart City tätig. Zudem erklärten sich in einigen Kommunen auch die (Ober-)Bürgermeister zu einem Gespräch bereit. Die verschriftlichten und anonymisierten Interviews wurden im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse vergleichend ausgewertet. Ergänzend wurden vorliegende kommunale Konzepte und Strategien in die Betrachtungen miteinbezogen. Im Folgenden stellt der Beitrag die zentralen Erkenntnisse entlang der drei Leitfragen der Studie vor (siehe Abb. 1).

Einstellungen gegenüber dem Resilienzansatz

Die erste Leitfrage der Studie lautete: Welches Verständnis von Resilienz findet sich bei Akteuren aus Kommunalverwaltungen, und wie nehmen sie die (gegenwärtige) Resilienzdiskussion auf? Die Studienergebnisse zeigen, dass in der kommunalen Praxis derzeit keine einheitliche Auffassung darüber existiert, was Resilienz im Kontext von Stadt konkret ausmacht. Die individuellen Wissensgrundlagen

und Interpretationen variieren dabei stark. Zwar gibt es ein geteiltes Grundverständnis (im Sinne: eine Stadt muss mit Veränderungen, Krisen, Katastrophen oder Ereignissen umgehen bzw. darauf reagieren können), die konkrete Ausdeutung von Resilienz fällt jedoch sehr unterschiedlich aus. So wurde Resilienz in den Interviews wahlweise als Widerstandsfähigkeit, Robustheit, Wiederherstellung, Zukunfts- oder Anpassungsfähigkeit verstanden, teilweise auch synonym zu Nachhaltigkeit verwendet. Generell verbleiben die jeweiligen Verständnisse von Resilienz ausschnitthaft, das heißt: Es wird sich nur auf einzelne Facetten des Konzepts bezogen. Weiterhin war auffällig, dass das Memorandum „Urbane Resilienz“ und seine Inhalte den meisten interviewten Akteuren kaum bekannt war. Eine nähere Auseinandersetzung mit den Leitprinzipien und Aufgabenfeldern, die das Dokument für eine resiliente städtische Entwicklung benennt, erfolgte deshalb in den untersuchten Kommunen nur selten.

Insgesamt wird die aktuelle fachliche Diskussion um urbane Resilienz abwartend bis kritisch aufgenommen. Manche sehen in Resilienz schlichtweg einen neuen Modebegriff für altbekannte Aufgaben und Herausforderungen in der Stadtentwicklung (z. B. im Rahmen der Daseinsvorsorge). Konzepte und Leitvorstellungen, wie Nachhaltigkeit, Smart City oder Resilienz, würden sich nacheinander ablösen: „Und dann wird die Karawane irgendwann weiterziehen und einen neuen Begriff erfinden“ (INT_19). Andere sind eher unsicher, wie mit dem Thema Resilienz umzugehen ist, oder wie es eine befragte Person formulierte: „Ich tue mich immer mit diesem Resilienzbezug allgemein ein bisschen schwer“ (INT_07). Ausschlaggebend dafür ist, dass Resilienz als theoretisches Konstrukt oder als abstrakter Fachbegriff wahrgenommen wird. Auch eine klare Abgrenzung zu anderen Konzepten und Leitvorstellungen, wie Nachhaltigkeit, fällt den befragten Akteuren nicht leicht.

Der Mehrwert des Resilienzkonzepts für die kommunale Entwicklung bleibt somit oftmals vage bzw. kann nicht klar benannt werden. Dies kann sich jedoch ändern, wenn Kommunen direkt durch eine Katastrophe betroffen oder in Pilotprojekte mit Resilienzbezug eingebunden sind. Auch ein geschärftes Bewusstsein für die zunehmende Intensität und Überlagerung von Krisen kann in den Kommunalverwaltungen dazu führen, dass die Relevanz des Resilienzkonzepts für die eigene Arbeit erkannt wird: „Und auch durch die Umweltkatastrophenthemen im Ahrntal oder so in Rheinland-Pfalz oder so ist das natürlich stärker auf die Agenda [...] gekommen, auf solche Ereignisse schon mal vorbereitet zu sein“ (INT_16). Die Einstellungen kommunaler Akteure gegenüber dem Resilienzansatz sind also durchaus volatil und können sich zum Positiven ändern. Außerdem war zu beobachten, dass die befragten Personen ein grundsätzliches Interesse an der Resilienzthematik hatten, wenngleich sie weiteren Diskussions- und Klärungsbedarf sehen.



Resilienz in der integrierten Stadtentwicklungsplanung

Eine weitere Leitfrage der Studie war: Welche Rolle spielt das Resilienzkonzept auf kommunaler Ebene in der Stadtentwicklung, und welche Ausformulierung erfährt es? Wie die Studienergebnisse verdeutlichen, ist Resilienz in den Kommunen noch kein etablierter Begriff oder gar ein relevantes Ziel in der Stadtentwicklung. Zudem sind konkrete Ansätze zur Implementierung des Konzepts in der integrierten Stadtentwicklung bislang selten. In strategischen Konzepten der befragten Kommunen taucht der Resilienzbegriff, wenn überhaupt, nur vereinzelt auf. Ist dies der Fall, dann wird seine Bedeutung meist nicht näher ausgeführt. Es existieren keine übergeordneten Ausformulierungen, die als Definitionsgrundlage innerhalb der Kommunalverwaltungen dienen könnten. Gleichwohl sind einige Interviewte der Auffassung, dass bestehende kommunale Dokumente (z. B. integrierte Stadtentwicklungskonzepte, Klimaanpassungskonzepte, Smart-City-Strategien) die Resilienzthematik stellenweise bereits adressieren würden, zumindest implizit. Wenn Kommunen in Pilotprojekte oder Förderprogramme eingebunden sind, wird das Thema Resilienz hingegen konkreter bearbeitet, z. B. indem themenspezifische Instrumente entwickelt werden. Dennoch ist es kein Selbstläufer, dass das Resilienzkonzept dann auch systematisch in kommunalen Strategien behandelt wird oder sich daraus ein einheitliches Begriffsverständnis entwickelt.

Betrachtet man einzelne kommunale Handlungsfelder, so sind Konkretisierungen des Resilienzansatzes derzeit am deutlichsten in den Bereichen Klima und Umwelt sowie Katastrophenschutz erkennbar. Beispiele im Kontext der Risikovorsorge sind Starkregengefahren- oder Hitzekarten, Frühwarnsysteme und Stabsübungen für den Umgang mit möglichen Katastrophen (z. B. die Explosion eines Gefahrguttransporters in der Innenstadt). Weitere Resilienzbezüge – wenn auch weniger konkret und kaum mit gezielten Maßnahmen hinterlegt – lassen sich z. B. in den Handlungsfeldern Innenstadtentwicklung, Digitalisierung oder im sozialen Bereich finden (siehe Abb. 2). Die praktische Umsetzung von Resilienz erfolgt insofern bislang eher aus einer sektoralen Perspektive. Somit sind weitere Weichenstellungen nötig, um Resilienz als Querschnittsthema in der Stadtentwicklung zu implementieren. Die Einrichtung von (permanenten) Koordinationsstellen in den Kommunalverwaltungen (z. B. Resilienzmanager) kann dafür ein wichtiger Hebel sein. Darüber hinaus bedarf es einer stärkeren Verankerung von Resilienz in integrierten Stadtentwicklungskonzepten, aus denen sich Ziele, Aufgaben und Maßnahmen für die unterschiedlichen kommunalen Handlungsbereiche ableiten lassen.



Abb. 2: Wortwolke zur Frage: In welchen Handlungsfeldern sehen die interviewten Personen bisher die deutlichsten Resilienzbezüge in ihrer Kommune? (Quelle: Kuhlicke et al. 2024, S. 34)

Umsetzungshürden und Unterstützungsbedarfe

Die dritte Leitfrage der Studie war schließlich: Welche Unterstützungsbedarfe bestehen auf kommunaler Ebene, damit Resilienz zu einem Bestandteil der Stadtentwicklung wird? Der Austausch über die bisherige Implementierung des Resilienzansatzes vor Ort führte in den Interviews wiederkehrend zu einer Thematisierung verschiedener grundlegender Herausforderungen, mit denen sich kommunale Verwaltungen konfrontiert sehen. Neben dem bekannten Mangel an Fachpersonal und finanziellen Mitteln zählen dazu Überforderung wegen unzureichender Ressourcen, verkrustete Verwaltungsstrukturen, bürokratische Hürden oder eine fehlende Verstetigung von Kooperationen und (innovativen) Ansätzen über Projektlaufzeiten hinaus. Diese strukturellen Hürden erschweren schließlich auch eine eingehendere Befassung mit dem Thema Resilienz und dessen Implementierung in der Stadtentwicklung. Fehlende finanzielle und personelle Ressourcen stellen dabei vor allem die kleinen und mittelgroßen Kommunen vor Herausforderungen. Aus den Problemlagen im kommunalen Bereich erwächst gleichzeitig ein gewisser Überdruß gegenüber (ständig) neuen Begriffen und Konzepten für die Stadtentwicklung.

Konkreten Unterstützungsbedarf sehen die befragten Akteure deshalb u. a. in der Bereitstellung von Ressourcen (finanzielle Mittel, Fachpersonal) und in der Erleichterung von Verwaltungsprozessen. Zudem sollte an der Übersichtlichkeit der deutschen Förderlandschaft sowie an der Vereinfachung der Antragsverfahren gearbeitet werden, denn Förderprogramme seien für Kommunen manchmal der einzige Weg, um (resilienzfördernde) Maßnahmen realisieren zu können. Die interviewten Personen äußerten weiterhin den Wunsch nach einem gezielteren Wissens- und Erfahrungsaustausch, damit beim Thema urbane Resilienz nicht jede Kommune das Rad neu erfinden müsse: „Und das fände ich jetzt hilfreich wirklich, also da [...] diesen Erfahrungstransfer vorzunehmen, schön aufbereitet anwendbar“ (INT_06). Anwendbarkeit ist das Stichwort, mit dem insbesondere die Wissenschaft adressiert wurde – verbunden mit dem Auftrag, das eher abstrakte Resilienzkonzept für die kommunale Praxis verständlicher aufzubereiten.

Resilienz in der kommunalen Praxis – wie weiter?

Betrachtet man die Studienergebnisse, so ist die Feststellung zu treffen, dass auf kommunaler Ebene aktuell noch nicht von einem „Resilience Turn“ (Kegler 2016, S. 1) in der Stadtentwicklung die Rede sein kann. Zu beobachten ist zwar eine durchaus interessierte, aber noch zurückhaltende Einstellung gegenüber dem Resilienzkonzept unter kommunalen Vertreterinnen und Vertretern, auch weil es als zu abstrakt wahrgenommen wird. Ansätze für eine systematische Konkretisierung des Resilienzansatzes im Rahmen der integrierten Stadtentwicklung sind deshalb bisher selten. Hinzu kommen strukturelle Probleme in den Kommunen, die eine Implementierung erschweren. Soll Resilienz zu einem relevanten Ziel in der kommunalen Entwicklung werden, bedarf es also weiterer Schritte.

Zunächst erscheint es notwendig, den Mehrwert des Resilienzkonzepts für die kommunale Praxis stärker herauszuarbeiten – auch in Abgrenzung zu bereits etablierten Leitvorstellungen, wie dem der Nachhaltigkeit. Dafür gilt es, in den Kommunen die Wissensbasis zum Thema generell zu verbessern sowie ein einheitliches Verständnis von urbaner Resilienz zu entwickeln. Hier ist auch die Wissenschaft gefragt, das Konzept für die Stadtentwicklung weiter zu konkretisieren und für die praktische Umsetzung handhabbarer zu machen. Das Ziel sollte sein, über erste Konzeptualisierungen und Operationalisierungen in bestimmten Handlungsfeldern (z. B. Klimaanpassung) hinauszukommen. In vielen Kommunen wurden und werden Pilotprojekte, Modellvorhaben und Reallabore durchgeführt, um Wege zu erkunden, wie Resilienz operationalisiert und in die Planungspraxis überführt werden kann. Nicht selten verbleiben jedoch die gewonnenen Erfahrungen im unmittelbaren Projekt- und Förderkontext. Für eine breitere Implementierung von Resilienz in die Stadtentwicklung wäre deshalb eine systematische, übergreifende Auswertung dieser Vorhaben anzustreben, um das vorliegende Wissen auch für andere Kommunen nutzbar zu machen. Ein Fokus sollte dabei auf Netzwerkbildung liegen, um einen kommunalen Erfahrungsaustausch zu Good Practices und Lessons Learned sowie eine kontinuierliche Zusammenarbeit von Stakeholdern aus Wissenschaft und Praxis zu ermöglichen. Darüber hinaus können sogenannte Stresstests (vgl. BBSR 2018) helfen, kommunale Akteure aus Politik und Verwaltung für das Thema Resilienz zu sensibilisieren. Sie machen potenzielle Risiken und Verwundbarkeiten – auch über den Klimabereich hinaus – sichtbar und können so den Anstoß für die Entwicklung kommunaler Resilienzstrategien geben. Schließlich bedarf es, ganz im Sinne des Memorandums „Urbane Resilienz“ (BMI 2021), gezielter Politikinstrumente und Förderprogramme von Bund und Ländern, die den

Bedarfen und strukturellen Problemen der Kommunen bei der Ausgestaltung einer resilienten Stadtentwicklung Rechnung tragen.



Janine Pößneck

Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Department Stadt- und Umweltsoziologie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Leipzig



Prof. Dr. Christian Kuhlicke

Leiter des Departments Stadt- und Umweltsoziologie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Leipzig; Professor für Umweltrisiken und Nachhaltigkeit an der Universität Potsdam



Prof. Dr. Dieter Rink

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Department Stadt- und Umweltsoziologie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Leipzig; Honorarprofessor an der Universität Leipzig



Dr. Lars Wiesemann

Koordinator des Forschungsclusters „Urbane Wandel“ und stv. Bereichsleiter Forschung beim vhw e. V., Berlin

Quellen:

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018): Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte? Bonn.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2021): Memorandum Urbane Resilienz. Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt. Berlin.
- Kegler, H. (2016): Raum und Resilienz. Zwei Grundkategorien von stadtregi- onaler Planung. Raum und Resilienz: Zukunft von Stadtregionen, S. 1–5.
- Kuhlicke, C./Pößneck, J./Rink, D. (2024): Wie halten Sie es mit der Resilienz? Kommunale Perspektiven auf ein aktuelles Stadtkonzept. vhw-Schriftenreihe Nr. 47. Berlin.