

## Eine Frage der Wahrnehmung: Krisen und Resilienzen in Städten und Regionen

### A Matter of Perspective: Crises and Resilience in Cities and Regions

Eine Krise kommt selten allein. Auf dieses geflügelte Wort könnte man die Zunahme und die Verdichtung krisenhafter Erscheinungen in der heutigen Zeit zuspitzen. Angesichts wiederkehrender Finanz- und Wirtschaftskrisen, einer chronischen Austerität in zahlreichen Kommunen und Landkreisen, krisenhafter Erscheinungen infolge des demografischen Wandels, des Klimawandels, der globalen Migration und sozialer Polarisierungen stehen vor allem Städte und Regionen vor großen Herausforderungen. Hierfür sind neuartige Lösungsansätze gefragt, die zur Krisen-Robustheit beitragen oder, anders gesagt, Resilienz ermöglichen. Am IRS erforschen wir daher die Transformation von Städten und Regionen auch unter dem Aspekt von „Krisen und Resilienzen“. Wir möchten die Krisen-Dynamiken, Krisen-Interdependenzen und Mechanismen der Krisen-Bewältigung verstehen und herausarbeiten, was Faktoren für erfolgreiche Resilienzbildungen sind.

Ein konzeptioneller Grundgedanke drängt sich bereits in der Beobachtung von Krisen und dem Umgang von Städten und Regionen mit diesen auf. Dass Krisen immer häufiger auftreten, scheinbar so eng miteinander verflochten sind und – inhaltlich, räumlich und zeitlich – ineinander übergehen, verweist auf ihren gesellschaftlichen Kern. Krisen sind nicht mit Naturgewalten vergleichbar, dürfen also nicht essentialistisch gedacht werden. Krisen, wie wir sie verstehen, sind im doppelten Sinne gesellschaftlich „gemacht“: Zum einen sind sie Ergebnisse gesellschaftlicher Dynamiken und dürfen nicht losgelöst von menschlichem Handeln betrachtet werden. Zum anderen erlangen sie ihre gesellschaftliche Realität als „Krise“ erst dadurch, dass Akteure ent-

□ Crises rarely occur in isolation from one another. Only by using this dictum one can grasp what can be witnessed today: a growing number of increasingly interconnected crises. Recurring financial and economic crises, municipalities and counties burdened by austerity measures, the effects of demographic and climate change, global migration flows, and increasingly polarised societies mean that cities and regions in particular face great challenges. This requires novel solutions to weather such crises or, in other words, to become resilient to them. It is for this reason that the IRS studies how cities and regions transform in order to cope with crises and to address questions of resilience. The institute seeks to develop an understanding of crisis dynamics and interdependencies, as well as of coping mechanisms, and aims to identify factors for a successful resilience-building.

An important conceptual insight becomes clear when examining crises and the way cities and regions deal with them: namely, that crises are man-made. Their increasing occurrence and apparent interconnectedness, as well as their substantial, spatial and temporal overlap, manifests this. Crises, therefore, must not be regarded from the perspective of essentialism and seen as akin to natural disasters. Instead, crises should be understood as man-made in a dual sense. On the one hand, they are products of societal dynamics and cannot be comprehended without also examining human behaviour. On the other hand, they are constituted as real, societal “crises” only once actors focus and reflect on them, perceive them as problematic and then explicitly label them as “crises”. IRS researchers introduced this con-

»

Entscheidend für die IRS-Forschung ist, die Entstehung, Dynamiken und Interdependenzen von Krisen systematisch und zusammen mit der Art und Weise zu erforschen, wie Menschen und gesellschaftliche Gruppen, Akteure und Organisationen damit umgehen.

«

sprechenden Erscheinungen reflexiv ihre Aufmerksamkeit zuwenden, sie als problematisch wahrnehmen und explizit als „krisenhaft“ thematisieren. Diesen konstruktivistischen Zugang haben wir in den vom IRS mit-initiierten Leibniz-Forschungsverbund „Krisen einer globalisierten Welt“ eingebracht und damit zu Weiterentwicklung von Krisenkonzepten aus der Perspektive einer raumbezogenen Sozialforschung beigetragen.

Entscheidend für die IRS-Forschung ist, die Entstehung, Dynamiken und Interdependenzen von Krisen systematisch und zusammen mit der Art und Weise zu erforschen, wie Menschen und gesellschaftliche Gruppen, Akteure und Organisationen damit umgehen. Umgang, das kann eine gute Vorbereitung auf eine antizipierte Krisensituation sein (Vermeidung oder Abmilderung) oder eine schnelle und effektive Reaktion zur Aufrechterhaltung gesellschaftlich relevanter Systeme. Nicht zuletzt spielen auch langfristige Folgen und Umbauten gesellschaftlicher Systeme eine Rolle. All dies lässt sich mit dem Begriff Resilienzbildung zusammenfassen. Auch hier ist für die IRS-Forschung der konstruktivistische Zugang zentral: Wahrnehmungen von „einer“ Krise können von Gesellschaft zu Gesellschaft und auch zwischen Akteuren verschiedener gesellschaftlicher Bereiche (etwa aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) unterschiedlich sein, was zu Problemen bei der kollektiven Verarbeitung von Krisen führen kann – nicht nur auf globaler Ebene, sondern auch zwischen oder innerhalb von Regionen. Nicht selten ist eine Reaktion auf eine Krise die Ursache einer zweiten, ist eine schein-



Forschungsthema

## Neue Unsicherheiten und Resilienzbildungen

Am IRS werden Resilienzforschungen im Zusammenhang mit Gefährdungen und Unsicherheiten durchgeführt, die nicht nur durch Naturereignisse, sondern auch durch Technikfolgen, in der Ökonomie oder im Sozialen entstehen können. Der Begriff der Resilienz ist so generisch gefasst, dass er sich für ein breiteres Feld an gegenwärtig intensiv diskutierten Themen eignet, die eine Zunahme an Unsicherheit in Bezug auf Zukunftserwartungen signalisieren. Dazu gehören: die Herausforderungen des Klimawandels; die Anfälligkeit so genannter kritischer Infrastruktursysteme gegenüber Havarien, Naturereignissen oder Terroranschlägen; Nebenwirkungen von menschlichen Eingriffen in komplexe Systeme (von Finanzmärkten über ökologische Systeme bis hin zu Kulturlandschaften); neue volatile Arbeits-Märkte in einer globalisierten Wissensökonomie sowie medial verstärkte Stigmatisierungsprozesse von (Teil-)Räumen und deren konkrete Folgen.



---

#### Research Topic

### New Vulnerabilities and Resilience Strategies

□ The IRS conducts research on resilience related to dangers and uncertainties that are not only connected with natural events. These endangerments can also evolve due to technical, economic or social causes. The term resilience is used in a generic manner so it can be applied to a broad variety of topics that are currently under discussion – assuming that they could increase uncertainties in the future. These topics include the challenges of climate change, the vulnerability of so-called critical infrastructure systems to disasters, natural phenomena and terrorist attacks, side-effects of human interference with complex systems (e.g. stock markets, ecological systems, cultural landscapes), new volatile labour markets of a globalised knowledge economy or stigmatisation processes of spaces (reinforced by the media) and their consequences.

---

»

IRS research systemically analyses the genesis, dynamics and interconnectedness of crises, while simultaneously studying the way in which humans, social groups, actors and organisations deal with these.

«

- constructivist approach to the collaborative Leibniz Research Alliance "Crises in a Globalised World" and thereby helped refine spatial social science research on crises. The Leibniz Research Alliance was co-initiated by the IRS.

IRS research systemically analyses the genesis, dynamics and interconnectedness of crises, while simultaneously studying the way in which humans, social groups, actors and organisations deal with these. Dealing with crises can mean carefully preparing for anticipated crisis situations (and thus preventing them or reducing their harm), or reacting quickly and effectively to ensure societally relevant systems remain operational. The long-term effects of societal systems, and their restructuring, are also important in this context. All this can be subsumed under the notion of "resilience-building". Here, too, the constructivist approach is helpful for studying these issues. For instance, a single crisis may be perceived entirely differently depending on the respective society or actor (and whether these actors belong to the realm of politics, administration, business or civil society). This, in turn, can undermine collective coping strategies for dealing with crises, not just on the global level but also between or within regions. Often, reactions to an initial crisis catalyse a second crisis. And what seems like a solution to one crisis may be perceived as an entirely new and even more threatening crisis by other actors. As such, it is not only crises that are socially constructed, but also notions of resilience, namely as a result of selective perception.



bare Lösung in der Wahrnehmung anderer Akteure eine neue, mitunter sogar noch bedrohlichere Krise. Wir haben es also nicht nur mit sozial konstruierten Krisen zu tun, sondern auch mit Resilienzkonstruktionen aufgrund selektiver Wahrnehmungen.

Diese konzeptionellen Befunde erweisen sich in der Praxis als große Herausforderung: Was ist zu tun, um Krisen zu vermeiden, ihre Eigendynamiken zu bremsen und mit den Folgen im gesamtgesellschaftlichen Sinne sinnvoll umzugehen – wenn jeder potenziell etwas anderes als bedrohlich wahrnimmt und auch Bewältigungsmechanismen nicht per se für alle in gleicher Weise positiv bewertet werden

können? Für Städte und Stadtregionen hat sich seit circa zehn Jahren, mit dem Erscheinen von Werken wie „The Resilient City – How Modern Cities Recover from Disaster“ (Vale & Campanella, 2005) und „Resilient Cities – Responding to Peak Oil and Climate Change“ (Newman et al., 2009) ein internationaler wissenschaftlicher Diskurs etabliert. In Deutschland wird die Debatte um Resilienzbildung und Maßnahmen zur Resilienzförderung ab 2010 sichtbar – von Beginn an unter Beteiligung des IRS. Im Rahmen eines Gutachtens zu resilienten Städten für das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit an der Freien Universität Berlin haben wir 2015 den Forschungsstand systematisch ausgewertet und vor allem folgende Faktoren identifizieren können, die Resilienz befördern: Redundanz, Vielfalt, Flexibilität/Anpassungsfähigkeit und in diesem Zusammenhang auch Innovationsfähigkeit.

Bei einer Redundanz handelt es sich um das mehrfache Vorhandensein ähnlicher Elemente, die jeweils für sich in der Lage sind, ein und dieselbe Funktion zu erfüllen. Bei Wegfall eines der Elemente können andere Elemente den Wegfall zumindest teilweise kompensieren, etwa im öffentlichen Nahverkehr. Neben einer Redundanz von ähnlichen Elementen ist die Vielfalt, d.h. das Nebeneinander verschiedener

---

#### Forschungsthema

## Konzeptionelle Zugänge zu Krise und Resilienz

Krisenerscheinungen stellen gesellschaftliche Akteure vor die Aufgabe, Lösungen zu finden und Resilienz aufzubauen. Krisen wie auch Resilienzbildungen haben dabei in aller Regel sozio-räumliche Implikationen, die bislang nur unsystematisch betrachtet wurden. Am IRS werden die Begriffe der Krise, aber auch der Vulnerabilität und der Resilienz systematisch aus sozialwissenschaftlicher Perspektive und im Hinblick auf sozio-räumliche Dimensio-

nen betrachtet. Ausgehend von sozialkonstruktivistischen Annahmen und einer relationalen Raumtheorie werden gesellschaftliche Wahrnehmungsweisen wie auch soziale Praktiken der Verarbeitung von Gefährdungen in theoretischer Hinsicht konzeptualisiert, um bisherige Ansätze zu Krisen und Resilienz zu erweitern und für die zukünftige sozialwissenschaftliche Raumforschung fruchtbar zu machen.

□ These conceptual insights pose difficult questions for practitioners. If potentially everyone perceives threats differently and if opinions over coping strategies vary significantly, then how is it possible to prevent crises or to slow their momentum? And with these insights in mind, how can societies as a whole be expected to cope sensibly with the effects of crises? Publications like „The Resilient City – How Modern Cities Recover from Disaster“ (Vale & Campanella, 2005) and „Resilient Cities – Responding to Peak Oil and Climate Change“ (Newman et al., 2009) were instrumental in establishing an international academic discourse on crises and resilience measures in cities and urban regions approximately ten years ago. In Germany, a discourse on resilience measures and efforts to enhance resilience emerged from 2010 onwards. From the very beginning, IRS research played a significant role in this discourse. In 2015, commissioned by the research forum on public safety at Freie Universität Berlin we published a report on the latest research findings on resilient cities. This systemic analysis identified factors that can enhance urban resilience, namely redundancy, diversity, flexibility/adaptability, and the ability to undergo innovation.



Redundancy refers to the existence of several similar elements which are able to fulfil the same purpose. So if one of these elements ceases functioning, others will be able to partially offset this. Public transport links are a good example for this. Diversity is an important factor as well and refers to a diverse range of different elements existing side by side. For instance, a city with a variety of industries will be better able to cope with the decline of one sector than a city focused on just one industry. Moreover, a consensus has emerged that societies must be flexible, and must continuously and dynamically adapt to change in order to be resilient. For a long time it was assumed that resilient

---

#### Research Topic

### Conceptual Approaches to Crisis and Resilience

□ The occurrences of crises confront social actors with the challenge to find specific solutions and to build up resilience. Crises as well as resilience strategies generally have socio-spatial implications that have only been investigated unsystematically so far. IRS research looks systematically at the concepts of crisis, vulnerability, and resilience from a social science perspective and with regard to socio-spatial dimensions. Based on assump-

tions of social construction and a relational theory of space, social perceptions and social practices of coping with endangerments are conceptualised and theorised. The goal is to extend existing approaches to crisis and resilience and to make them accessible for the future application in research on society and space.



Elemente, von Bedeutung. Das Vorhandensein verschiedener Branchen in einer Stadtökonomie kann zum Beispiel dafür sorgen, dass der Schaden für eine Stadt durch den Wegfall eines Geschäftszweiges eher zu bewältigen ist. Inzwischen besteht ein Konsens darüber, dass resiliente Gesellschaften zudem flexibel reagieren und die Fähigkeit besitzen müssen, sich an wandelnde Bedingungen ständig dynamisch anzupassen. Lange ging man davon aus, dass sich eine resiliente Einheit dadurch auszeichnet, dass sie nach einer Störung in den Ausgangszustand zurückspringt („bounce back“) und den Status quo weiter halten kann. Heute wird hervorgehoben, dass für die Herstellung von Krisenfestigkeit und Resilienz Innovationsfähigkeit vonnöten ist, also die Fähigkeit, den Status quo zu überwinden und neuartige Lösungen zu entwickeln.

Eine Krise kommt also selten allein. Eine Lösung dafür ebenso nicht. Die Komplexität von Krisen, ihre gesellschaftlichen Dynamiken, die Selektivität der Wahrnehmungen beteiligter Akteure und Gruppen – all dies erschwert es, einfache Rezepte für die Krisenfestigkeit von Städten und Regionen zu finden. Erfolgreiche Resilienzbildungen sind aber möglich, wenn die gesellschaftlichen Diskussionen über Krisen und ihre Folgen lebendig bleiben und die Maßnahmen von Planungsakteuren und Stakeholdern auf Qualitäten wie Redundanz, Flexibilität oder Innovationsfähigkeit abgeklopft werden. ■

»

Heute wird hervorgehoben, dass für die Herstellung von Krisenfestigkeit und Resilienz Innovationsfähigkeit vonnöten ist, also die Fähigkeit, den Status quo zu überwinden und neuartige Lösungen zu entwickeln.

«



Forschungsthema

## Krisen und Resilienzen im Mehrebenensystem

Die Entwicklung resilianter Räume als Reaktion auf krisenhafte Erscheinungen vollzieht sich keineswegs nur lokal. Vielmehr sind Resilienzbildungen in Prozesse und Regulierungen eingebettet, die auf regionaler, nationaler, supra-nationaler und globaler Ebene wirksam sind. Einerseits zeigt sich, dass supra-nationale Maßnahmen (etwa der Europäischen Kommission) vor Ort „lokalisiert“ werden müssen. Andererseits lässt sich umgekehrt beobachten, dass neue Formen resilienten Handelns, die auf lokaler Ebene entwickelt wurden, „nach oben“ diffundieren und zu einem Modell auf nationaler Ebene werden können. Vor allem sind Krisen jedoch überregionale und oft globale Phänomene, was weitreichende Resilienzbildungen in Multi-Level Governance-Arrangements erforderlich macht. Einige Forschungen am IRS beleuchten daher Dynamiken von Krisen und Resilienzbildungen im Gefüge des Mehrebenensystems.



---

#### Research Topic

## Crisis and Resilience in Multi-Level Governance

□ The development of resilient spaces as a reaction to crises is by no means a local phenomenon. Resilience strategies are rather embedded in processes and regulations that are effective on the regional, national, supra-national or even global level. On the one hand it becomes clear that measures taken on a supra-national level (e.g. by the European Commission) have to be "localised" on site to be put into effect. On the other hand it can be observed that new forms of resilient action that have been developed locally, may diffuse upwards and become a model on national or supra-national level. Above all, crises are phenomena that exceed the regional scale in most cases and often are of global significance. Hence, extensive resilience strategies in multi-level governance arrangements are a necessity. Some research at IRS therefore focuses on dynamics of crises and resilience in the context of multi-level systems.

---

□ elements were characterised by their ability to quickly "bounce back" and return to the status-quo. Today, innovation is emphasised as a means of moving beyond the status-quo and for developing new solutions. It is argued that this is necessary for coping with crises and enhancing resilience.

So crises rarely occur in isolation from one another. And likewise, solutions to them should not be regarded in isolation from each other. The complexity of crises, their societal dynamics, and the different ways in which they are perceived by stakeholders complicate efforts to find simple recipes for enhancing the resilience of cities and regions. Such efforts can bear fruit only if public discourse on crises and their effects remains open, and provided urban planners and stakeholders ensure that resilience measures are sufficiently redundant, flexible or innovative. ■

»

Today, innovation is emphasised as a means of moving beyond the status-quo and for developing new solutions. It is argued that this is necessary for coping with crises and enhancing resilience.

«