

Britta KLAGGE, Osnabrück

Stadtpolitische Leitbilder und *urban governance*. Geeignete Ansatzpunkte zur Konzeptualisierung von Stadtentwicklung? Mit den Fallbeispielen Wien und Hamburg.¹

Summary

Urban development visions and urban governance – starting-points for a new conceptualization of urban change? With case studies of Vienna and Hamburg

Recent urban development is characterized by a new complexity in which economic, social, demographic and political factors are increasingly interrelated at different spatial scales. At the macro level urban change is often conceptualized in the fordism-postfordism-paradigm which, however, only provides a very simplistic theoretical framework for empirical studies. Microanalytical conceptualizations, on the other hand, usually focus on certain aspects or actors of urban development and/or on specific parts of a city and therefore do not easily allow comparisons or generalizations. This paper is searching for a conceptualization of urban change between these contrasts. The thesis put forward is that they can be reconciled in an institutional perspective that combines urban development visions with models of urban governance and which focuses on actor constellations, coordination mechanisms and regulation. After developing such a perspective theoretically, the paper looks at two cities in particular, Vienna and Hamburg. It examines how the proposed institutional perspective supports a better understanding of recent urban change in these two cities and then draws some general conclusions regarding its potentials, problems and challenges.

1 Einführung

Städtische Strukturen einschließlich der räumlichen Muster und Verflechtungsbeziehungen haben sich seit den 1970er Jahren grundlegend verändert.

¹ Dieser Artikel basiert auf Vorträgen, die ich im Jahr 2004 an den Universitäten Hamburg und Frankfurt sowie auf einem Treffen des Arbeitskreises „Stadtzukünfte“ gehalten habe. Ich danke den dort anwesenden Diskutanten für kritische Fragen und Kommentare.

Daraus resultieren komplexe Problemstellungen, bei denen wirtschaftliche, soziale, demographische und politische Faktoren eng zusammenhängen. Stichwortartig seien hier nur der Wettbewerb der Städte um Unternehmen und Arbeitsplätze sowie soziale Polarisierung bzw. Segregation genannt. Auf der makroanalytischen Ebene werden diese Veränderungen vor allem im Kontext der Fordismus-Postfordismus-Debatte konzeptualisiert, die allerdings für empirische Studien einen zu groben und stark vereinfachenden Rahmen darstellt. Mikroanalytische Konzeptionen dagegen, vor allem handlungsorientierte Ansätze, beziehen sich meist nur auf spezifische Aspekte oder Akteure der Stadtentwicklung und/oder Teilbereiche des Stadtraums und erlauben nur sehr bedingt vergleichende und verallgemeinernde Aussagen.

Der vorliegende Beitrag sucht in diesem Spannungsfeld nach Ansatzpunkten für eine Konzeptualisierung von Stadtentwicklung zwischen Struktur und Handlung, zwischen der Gesamtstadt und ihren Teilräumen, zwischen themen- und ressortspezifischen Fokussierungen und einer integrativen Sichtweise, also einer Konzeptualisierung, die „Stadt“ als Ganzes in den Blick nimmt und damit der angesprochenen Komplexität Rechnung trägt. Mit *urban governance* und stadtpolitischen Leitbildern werden zwei Aspekte aufgegriffen, deren Verbindung – so die These dieses Beitrags – die Möglichkeit beinhaltet, diese Gegensätze im Rahmen einer institutionell orientierten Perspektive zu überwinden. Der damit verbundene Fokus auf Akteure und auf Fragen der Steuerung spiegelt die Veränderung von Stadtentwicklungsprozessen insofern wider, als dass die eingangs skizzierten Entwicklungen mit neuen Akteurskonstellationen, Koordinations- und Steuerungsformen einher gehen. Diese werden einerseits bewusst implementiert und haben sich andererseits als Ergebnis der neuen Problemlagen entwickelt, sind aber in jedem Fall für die beobachteten Veränderungen von zentraler Bedeutung.

Die Debatte um *urban* – oder allgemeiner *regional* – *governance* wird mit vielfältigen und teilweise nicht kompatiblen Begriffsdefinitionen und -verständnissen geführt.² Im vorliegenden Beitrag wird unter *urban governance* eine Analysekatgorie verstanden, die auf dem Konzept der Institutionen – im Sinne von Regeln bzw. Regelsystemen für die Interaktionen zwischen Akteuren – basiert (vgl. PIERRE 1999). *Urban governance* bezieht sich damit auf Akteurskonstellationen und die in ihnen wirksamen Interaktionsformen, vor allem das Zusammenspiel öffentlicher und nichtöffentlicher Akteure.

² Für regionalwissenschaftliche und geographische Beiträge aus dem deutschen Sprachraum siehe z.B. ACHE (2000), FICHTER (2002), FÜRST (2001), OßENBRÜGGE (2003). Governance-Konzeptualisierungen weisen enge Verbindungen zu (urbanen) Regime-Ansätzen auf, die hier aber nicht thematisiert werden (vgl. FRANZ 1997; OßENBRÜGGE 2006 und die dort angegebene Literatur).

Urban governance beinhaltet außerdem die zu Grunde liegenden Handlungsorientierungen und Politikverständnisse auf verschiedenen geographischen Maßstabebenen und in unterschiedlichen Kontexten (z.B. Politikfeldern). Dabei stellen „die Stadt“ und städtische Entwicklungen zwar den Fokus dieser Kategorie dar, doch sind die Institutionen und Akteurskonstellationen in ihrem regionalen, nationalen und internationalen Kontext zu betrachten.

Als Regelsysteme sind Institutionen und damit unterschiedliche Formen von *urban governance* normativ „aufgeladen“. Ihre normative Orientierung kann sich u.a. in stadtpolitischen Leitbildern ausdrücken. Diese strategischen Zielvorstellungen politischer und anderer städtischer Akteure können also mit der Entwicklung von *urban governance*-Formen in einen Zusammenhang gebracht werden. Beide sollten daher zusammen betrachtet und analysiert werden, um der Komplexität von Stadtentwicklung und stadtpolitischer Steuerung besser Rechnung zu tragen (Abb. 1).

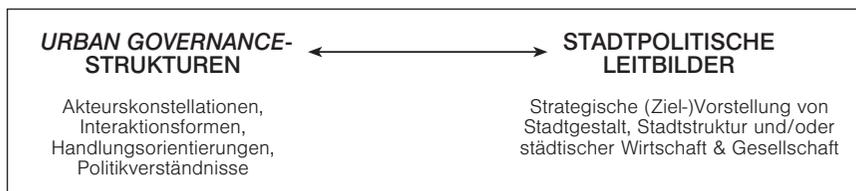


Abb. 1: *Urban governance* und stadtpolitische Leitbilder
Quelle: eigene Darstellung

Das Ziel des vorliegenden Beitrags ist vor diesem Hintergrund vor allem explorativ. Es geht zunächst darum, den Zusammenhang von *urban governance*-Strukturen und stadtpolitischen Leitbildern auszuloten. Des Weiteren soll geprüft werden, inwieweit mit einem Fokus auf stadtpolitische Leitbilder und *urban governance* aktuelle Stadtentwicklungsprozesse beschrieben und erklärt werden können, inwieweit diese beiden Aspekte also geeignete Ansatzpunkte zur Konzeptualisierung von Stadtentwicklung sind. Als konzeptionelle Grundlagen werden zunächst aktuelle stadtpolitische Leitbilder diskutiert und drei idealtypische *urban governance*-Modelle vorgestellt. Darauf aufbauend werden dann die Zusammenhänge zwischen Leitbildern und *urban governance* theoretisch erörtert.

Anschließend werden die konzeptionellen Überlegungen am Beispiel der Städte Wien und Hamburg konkretisiert. In diesen zwei etwa gleich großen Städten haben sich städtische Akteure in unterschiedlicher Weise aktiv mit Stadtentwicklung und -wachstum und mit dem Städtewettbewerb auseinandergesetzt. Der Fokus der Betrachtung liegt auf der Ausprägung und der Veränderung von *urban governance*-Strukturen, auf dem vor Ort geführten

Leitbilddiskurs und der Umsetzung von Leitbildern. Die Ausführungen basieren auf Literaturrecherchen, der Auswertung von städtischen und stadtbezogenen Dokumenten und Internetseiten, Expertengesprächen, der Teilnahme an Veranstaltungen zur Stadtentwicklungspolitik sowie auf Recherchen, die im Rahmen der Erstellung eines Gutachtens zur vergleichenden Metropolenentwicklung für die Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg erfolgten (vgl. OßENBRÜGGE et al. 2002; OßENBRÜGGE et al. 2004).

Vor dem Hintergrund des Vergleichs der *urban governance*-Strukturen und Leitbildorientierungen in Wien und Hamburg wird abschließend ein Fazit gezogen, in dem die vorgeschlagene Perspektive bewertet sowie Potenziale, Probleme und Herausforderungen diskutiert werden.

2 Konzeptionelle Grundlagen

2.1 Stadtpolitische Leitbilder als strategische Zielvorstellungen

Stadtpolitische Leitbilder bilden sich im Spannungsfeld von aktuellen Stadtentwicklungsprozessen und den sie begleitenden stadtentwicklungspolitischen Debatten heraus. Sie werden als Instrument zur Klärung grundlegender Entwicklungsperspektiven genutzt und übernehmen Orientierungs-, Koordinierungs- und Motivierungsfunktionen (BECKER 1998, 123).³ Während Leitbilder sich zunächst vor allem auf städtebauliche Aspekte bezogen (Stadtgestalt, -struktur), berücksichtigen die vor allem seit den 1990er Jahren wieder verstärkt geführten Leitbilddiskurse immer stärker auch die wirtschaftliche, soziale und demographische Dimension von Stadtentwicklung. Dabei stehen die Renaissance und der umfassendere Ansatz von Leitbildern in engem Zusammenhang mit der Auflösung staatlich-hierarchischer Steuerungsformen sowie mit den sich vor diesem Hintergrund herausbildenden neuen, komplexeren Akteurskonstellationen und Koordinationsformen (vgl. 2.2).⁴

Die drei für die exemplarische Darstellung in diesem Beitrag ausgewählten Leitbilder markieren wichtige Bezugspunkte für aktuelle stadtpolitische (Leitbild-)Diskussionen. Sie stellen jeweils einen Aspekt des sogenannten Nachhaltigkeitsdreiecks in den Vordergrund.

Das **Leitbild der wettbewerbsfähigen Stadt** hebt die wirtschaftliche Dimension von Stadtentwicklung hervor und bestimmt in vielen Städten die Ausrichtung der lokalen Politik insgesamt. Mit Bezug auf den sogenannten

³ Zum Thema Leitbilder im Allgemeinen und den im Folgenden diskutierten Leitbildern existiert eine umfangreiche Literatur (z.B. BECKER 1998; BECKER et al. 1998; BRAKE 1995; BREUER et al. 2000; JESSEN 2000; WENTZ 2000).

⁴ Diese Transformation wird häufig als Übergang vom Fordismus zum Postfordismus bezeichnet (vgl. MAYER 1996; MCLEOD u. GOODWIN 1999).

Städtewettbewerb werden Politikansätze propagiert, die auf Wirtschaftswachstum durch exportorientierte Unternehmen abzielen und die die Standortattraktivität einer Stadt in den Vordergrund stellen. Legitimiert werden eine solche Politik und das damit verbundene Leitbild durch die Annahme sogenannter *trickle-down*-, d.h. „Sicker“-Effekte. Demzufolge entstehen neue Arbeitsplätze auch jenseits der geförderten Branchen und (Mikro-)Standorten, und wachsende Steuereinnahmen erhöhen mittel- bis langfristig die Spielräume auch für soziale und kulturelle Maßnahmen.

Wesentliches Element einer Politik der wettbewerbsfähigen Stadt ist das Bemühen, die sogenannten harten und weichen Standortfaktoren für Unternehmen zu verbessern. Dabei spielen aktives Standortmarketing, imagefördernde städtebauliche Großprojekte und Events sowie – als Instrument zur Umsetzung konkreter Vorhaben – *public-private partnerships* eine besondere Rolle. Kritikpunkte an einer vorrangig am Leitbild der wettbewerbsfähigen Stadt orientierten Politik ist zunächst die Konzentration der zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf Maßnahmen und Projekte zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, aber auch die dabei in Kauf genommenen negativen sozialen und ökologischen Folgen.⁵ Des Weiteren befördere die Fokussierung auf Unternehmen Steuerungs-, also *urban governance*-Strukturen, in denen bestimmte Eliten, z.B. im Rahmen von *public-private partnerships*, einen starken Einfluss nehmen und demokratische Kontrollmechanismen geschwächt werden.

Während das Leitbild der wettbewerbsfähigen Stadt in engem Zusammenhang mit jüngeren Entwicklungen und Diskursen, vor allem der Globalisierung, steht, nehmen die beiden im folgenden diskutierten Leitbilder Bezug auf traditionelle Strukturen europäischer Städte. Dabei handelt es sich um Strukturen, die sich im 19. und 20. Jahrhundert herausgebildet haben und die aufgrund der ihnen zugeschriebenen positiven Wirkungen sowie als Gegenmodell zu aktuellen Veränderungsprozessen inzwischen zu Leitbildern der Stadtentwicklung avanciert sind.

Das **Leitbild der kleinräumig sozial gemischten Stadt** basiert auf der Annahme, dass Chancengerechtigkeit und Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in kleinräumig sozial gemischten Städten eher gewährleistet sind als in räumlich polarisierten Städten. Der negative Bezugspunkt dieses Leitbilds sind US-amerikanische Städte, in denen sich räumliche und soziale Polarisierungsprozesse gegenseitig verstärken und die räumliche Konzentration benachteiligter sozialer Gruppen zu vielfältigen gesellschaftlichen Problemlagen führt. Hier ist insbesondere die Ausweitung von Armut und Exklusion zu nennen, die inzwischen auch in vielen europäischen Städten zu beobachten ist (vgl. KLAGGE 2005). Impliziter Bestandteil des Leitbilds der

⁵ Siehe z.B. MOULAERT et al. (2001) und die anderen Beiträge im Themenheft.

kleinräumig sozial gemischten Stadt ist daher das Bestreben, soziale Polarisierungsprozesse unabhängig von ihrer räumlichen Ausprägung zu verhindern und insbesondere Armut und Exklusion zu bekämpfen.

Wichtiges Element einer am Leitbild der kleinräumig sozial gemischten Stadt orientierten Politik sind staatliche bzw. kommunale Interventionen auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere durch Flächenpolitik, Bauleitplanung und sozialen Wohnungsbau. Dazu zählen auch Stadterneuerungsmaßnahmen, Infrastrukturpolitik sowie Projekte der sozialen Stadtteilentwicklung, wie sie in vielen deutschen Städten in den 1990er Jahren eingeführt wurden. Kritik an einer solchen Politik macht sich zum einen an den entstehenden Kosten und der langfristigen Bindung finanzieller Mittel fest, denen – so die Kritiker – ein zu geringer bzw. nicht messbarer Nutzen gegenüberstehe, während in Zeiten knapper Kassen diese Mittel in anderen Politikbereichen fehlen. Zum anderen wird die lenkende und steuernde Rolle der Kommune als Problem hervorgehoben, die angesichts knapper personeller Ressourcen und komplexer Problemstellungen überfordert sei und der vor allem von marktliberaler Seite die Kompetenz für „dirigistische“ Interventionen abgesprochen wird.

Ebenso wie das Leitbild der kleinräumig sozial gemischten Stadt knüpft das **Leitbild der kompakten Stadt** an Strukturen der traditionellen europäischen Stadt an, wobei nun der Aspekt der Siedlungsstruktur und Flächennutzung im Vordergrund steht. Die kompakte Stadt ist ein Gegenmodell zu Zersiedelung und funktionaler Entmischung – und wiederum zur US-amerikanischen Stadt mit ihrem hohen Flächenverbrauch und (Individual-)Verkehrsaufkommen. Das Leitbild propagiert Verdichtung und kleinräumige Funktionsmischung in der Kernstadt sowie eine „Arbeitsteilung“ hinsichtlich verschiedener wirtschaftlicher Funktionen und unterschiedlicher Wohnformen mit dem weniger verdichteten Umland. Dabei ging es zunächst vor allem darum, durch eine bewusste Gestaltung von Nutzungsmustern und Verkehrsinfrastrukturen Flächen zu sparen und Verkehr zu minimieren, um so die Ressource Umwelt zu schonen.

Neben der ökologischen Begründung wird dem Leitbild der kompakten Stadt inzwischen jedoch auch eine wirtschaftliche und soziale Rationalität zugeschrieben: Demnach befördere die kleinräumige Konzentration bestimmter wissensintensiver und kreativer Tätigkeiten in der Kernstadt Innovationen durch Agglomerationsvorteile, und zwar vor allem in kleinräumig funktionsgemischten Quartieren (vgl. Debatten zu metropolitanen Ökonomien). Gleichzeitig erfreuten sich urbane Quartiere in den Kernstadt einer gewachsenen Wertschätzung als Wohnstandort und könnten dazu beitragen, die Abwanderung gut verdienender Haushalte ins Umland zu stoppen und die sozial(räumlich)en Strukturen in den Kernstädten zu stabilisieren.

Die Ausführungen verdeutlichen, dass sich eine am Leitbild der kompakten Stadt orientierte Politik nicht in wenigen Punkten abschließend skizzieren lässt. Stichwortartig seien hier daher nur einige wesentliche Elemente einer solchen Politik genannt: Flächenrecycling, insbesondere die Konversion von innerstädtischen Brachen, Nachverdichtung im Bestand, Aufwertung (inner-)städtischer Wirtschafts- und Wohnstandorte, Förderung Nutzungsgemischter Strukturen, Infrastrukturpolitik in den Bereichen Verkehr, Bildung, Gesundheit etc. Kritik am Leitbild der kompakten Stadt bezieht sich – ebenso wie beim Leitbild der sozialen Stadt – auf die Kosten-Nutzen-Relation und die steuernde Rolle der Kommune. Des Weiteren wird diskutiert, inwieweit „urbane Milieus“ tatsächlich attraktive Wohnstandorte für größere Gruppen der (Stadt-)Bevölkerung sind oder ob diese Annahme nur dem Wunschdenken der Planer entspringt, während gleichzeitig die ökologischen Potenziale und Vorteile von Suburbanisierungsprozessen und Funktions-trennung unberücksichtigt bleiben (vgl. Ausführungen zur Zwischenstadt von SIEVERTS 1997).

Die Ausführungen zu den drei ausgewählten Leitbildern zeigen, dass diese sich nicht unbedingt gegenseitig ausschließen, auch wenn im einzelnen Widersprüche und Konflikte auftreten können. Welche Leitbilder städtischer Politik zugrunde liegen und wie sie in welchen Politikfeldern miteinander kombiniert werden, ist u.a. davon abhängig, wer mit wem wie und auf Grundlage welcher Handlungsorientierungen und Politikverständnisse zusammenarbeitet und Politik „macht“ (vgl. Abb. 1).

2.2 *Urban governance-Strukturen als institutionelle Arrangements*

Ausgangspunkt der aktuellen Auseinandersetzung mit *urban governance* sind die im Zuge des wirtschaftlichen und sozialen Wandels zu beobachtenden politischen Restrukturierungsprozesse und ihre Bedeutung für institutionelle Arrangements und Steuerungsstrukturen auf der Ebene der Städte und Gemeinden (vgl. 1). Unter dem Stichwort „*From government to governance*“ werden – begrifflich unscharf, da hier mit *governance* keine konkrete Steuerungsstruktur, sondern nur das Nicht-mehr-Vorhandensein eines bestimmten Modells beschrieben wird (vgl. FÜRST 2001) – Veränderungen der Form und Funktion von Staatlichkeit diskutiert. Dabei geht es vor allem um die Rolle und das Zusammenspiel zwischen verschiedenen öffentlichen und nicht-öffentlichen (d.h. privaten und zivilgesellschaftlichen) Akteuren. Diese haben sich – so die These – in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert, wobei Verschiebungen zwischen verschiedenen geographischen Maßstabsebenen integraler Bestandteil dieses Wandels sind (vgl. hier und im Folgenden BRENNER 1999; MAYER 1996; MCLEOD u. GOODWIN 1999; OßENBRÜGGE 2003; JESSOP 1997).

Unabhängig von der Bezugsebene Stadt sind vor allem drei Prozesse der politischen Restrukturierung hervorzuheben (vgl. Abb. 2): (1.) bei den öffentlichen Akteuren ein Bedeutungsverlust der nationalen Ebene zugunsten supranationaler und regionaler Akteure, (2.) der Bedeutungsgewinn privater und zivilgesellschaftlicher Akteure gegenüber öffentlichen Akteuren und (3.) ein damit einhergehender Wandel der Koordinationsformen von staatlich-hierarchischer Steuerung („*government*“) zu marktlicher Koordination und anderen horizontalen Koordinationsformen wie Kooperationen, Partnerschaften, Netzwerken, Allianzen etc. Dass mit diesen Prozessen auch Veränderungen der institutionellen Arrangements im städtischen Kontext, also der *urban governance*-Strukturen, einhergehen, ist klar. Allerdings ist deren konkrete Ausprägung in den Städten durchaus unterschiedlich, da Persistenzen und Pfadabhängigkeiten in Zusammenhang mit lokalen – oder im internationalen Vergleich auch nationalen – Besonderheiten auftreten. Insbesondere können stadtpolitische Akteure im Rahmen der ihnen durch die bisherigen Strukturen zugewiesenen Rolle Veränderungen der *urban governance*-Strukturen befördern oder auch behindern, u.a. abhängig davon, welche Ziele sie verfolgen bzw. an welchen Leitbildern sie sich orientieren.

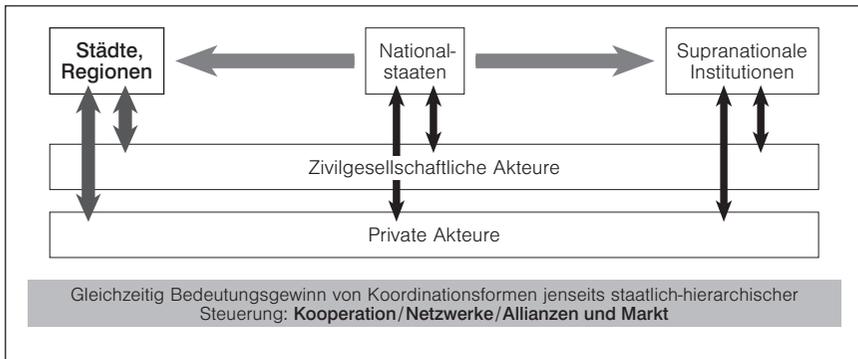


Abb. 2: Politische Restrukturierungsprozesse: „*From government to governance*“; Quelle: eigene Darstellung

Die Vielfalt der real existierenden *urban governance*-Strukturen lässt sich analytisch durch ihre Zuordnung zu verschiedenen idealtypischen *urban governance*-Strukturen erfassen. Im Folgenden werden in Anlehnung an PIERRE (1999) drei idealtypische Modelle vorgestellt, mit denen sich Unterschiede und aktuelle Veränderungen in der Stadtpolitik europäischer Städte und Metropolregionen charakterisieren lassen. Sie – und die Auswahl ist keineswegs vollständig – können in jeweils unterschiedlicher Bedeutung und Kombination in einzelnen Städten und bestimmten Politikfeldern auf-

treten. Dennoch lässt sich eine gewisse zeitliche Reihenfolge in ihrer Entwicklung konstruieren, die die oben skizzierten Trends der politischen Restrukturierung teilweise widerspiegelt. In Tabelle 1 sind die drei ausgewählten Modelle tabellarisch dargestellt.

	Korporatistisch <i>(corporatist)</i>	Managementorientiert <i>(managerial)</i>	Pro-Wachstum <i>(progrowth)</i>
Übergeordnete Ziele	Verteilungsgerechtigkeit	Effizienz, Professionalität	Wirtschaftswachstum
Schlüsselakteure	organisierte Interessenvertretung (v.a. Kammern, Verbände)	Verwaltungselite, professionelle Dienstleister	politische Elite, Unternehmen, unternehmensnahe Verbände
Interaktionslogik	Aushandlung, gemeinsames Konfliktmanagement	Marktorientierung	Bezug auf gemeinsames Ziel
Instrumente	„Runde Tische“	Verträge, Verwaltungsmodernisierung	Partnerschaften (<i>public-private</i>)
Rolle lokaler Politik	Interessenausgleich	Setzen langfristiger Ziele	Rahmenbedingungen schaffen
Probleme	Dominanz organisierter Interessen, langwierige Prozesse	mangelnde Partizipation	mangelnde Partizipation

Tab. 1: Drei *urban governance*-Modelle
Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an PIERRE (1999)

Als Ausgangspunkt dient das **korporatistische *urban governance*-Modell**, welches als „Basismodell“ für die Städte in westlichen Wohlfahrtsstaaten der 1960er bis in die frühen 1970er Jahre, also der Zeit soliden wirtschaftlichen Wachstums, gelten kann. Übergeordnete Zielsetzung ist die angemessene Teilhabe aller sozialen Gruppen am gesellschaftlichen Wohlstand (Verteilungsgerechtigkeit). Neben öffentlichen Akteuren spielen dabei organisierte Vertretungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen und Interessen (Verbände, Gewerkschaften, Parteien) eine Schlüsselrolle. Sie haben im Rahmen von partizipativen Verfahren und institutionalisierten Aushandlungsprozessen (z.B. Sozial-, Tarifpartnerschaft, formalisierte Beteiligungsstrukturen in der Bauleitplanung sowie vielen weiteren Politikfeldern) einen großen Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung und auf die Entscheidungen öffentlicher Akteure. Deren Rolle besteht u.a. darin, Beteiligungsprozesse zu organisieren und zu moderieren sowie gegensätzliche Interessen auszugleichen. Die damit verbundenen Entscheidungsprozesse sind aufgrund der großen Zahl zu beteiligender Akteure und häufig komplizierter Verfahrensabläufe jedoch langwierig. Ein weiteres Problem ist die Dominanz der organisierten Interessen, die als „Clans“ neue Interessen

und Gruppierungen in einer zunehmend differenzierteren Gesellschaft ausschließen (können).

Das **managementorientierte Modell** kann als Reaktion auf die Probleme des korporatistischen Modells interpretiert werden. Mit der Zielsetzung, die öffentliche Verwaltung effizienter und professioneller zu machen, werden seit den 1980er Jahren in vielen Städten die Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen grundlegend reformiert und Aufgaben(ver)teilungen neu organisiert. Unter dem Stichwort Verwaltungsmodernisierung bzw. *new public management* richtet sich der Fokus vor allem auf die Verfahren; Marktprozesse als vermeintlich effizientere Koordinationsform gewinnen an Bedeutung. Schlüsselakteure sind dabei neben den Eliten der öffentlichen Verwaltung auch professionelle Dienstleister, denen per Vertrag, häufig nach einer Ausschreibung bisher von der Kommune wahrgenommene Aufgaben übertragen werden. Die Rolle der Politik beschränkt sich in diesem (idealtypischen) Modell darauf, langfristige Ziele zu setzen, die die Verwaltung dann mittels effizienter und professioneller Verfahren zu erreichen sucht. (Weitere) Probleme dieser Form der *urban governance* sind das Zusammenbringen unterschiedlicher Kulturen (Verwaltung, Privatwirtschaft) sowie die mangelnde Beteiligung der Öffentlichkeit an den laufenden Prozessen der Entscheidungsfindung und ihr geringer Einfluss auf das Verwaltungshandeln.

Ähnliche Probleme bestehen beim **Pro-Wachstum-Modell**, das vor allem im US-amerikanischen Kontext eine wichtige Rolle spielt (vgl. STONE 1987). Im Zuge des sogenannten Städte- oder Standortwettbewerbs haben sich jedoch seit den 1990er Jahren insbesondere im Politikfeld Wirtschaft die *urban governance*-Strukturen in europäischen Städten diesem Modell angenähert. Als Schlüsselakteure fungieren die politische Elite zusammen mit Unternehmen und ihnen nahestehenden Organisationen. Sie gehen Partnerschaften ein, um durch Abstimmung und Verzahnung ihrer Aktivitäten das wirtschaftliche Wachstum zu fördern. Dabei kommt den regierenden Politikern vor allem die Rolle zu, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen (Recht, Infrastruktur, Subventionen) und hierfür „schlanke“ und zielorientierte, vom Parlament unabhängige(re) Organisations- und Entscheidungsstrukturen (*public-private partnership*) zu schaffen.

2.3 Theoretische Überlegungen zum Zusammenhang von stadtpolitischen Leitbildern und urban governance

Die Hinweise auf Akteurs- und Steuerungsstrukturen in der Diskussion der Leitbilder (vgl. 2.1) sowie die offensichtliche Korrespondenz zwischen dem Leitbild der wettbewerbsfähigen Stadt und dem Pro-Wachstum-Modell zeigen, dass die skizzierten Leitbilder jeweils unterschiedliche Affinitäten zu bestimmten *urban governance*-Strukturen (und -Modellen) aufweisen.

Abbildung 3 stellt den Versuch dar, die Verbindungen zwischen Leitbildern und *urban governance* theoretisch fassen, wobei die (städtischen) Akteure als „vermittelnde Instanz“ fungieren und gleichzeitig diejenigen sind, die Stadtentwicklung aktiv beeinflussen und gestalten.

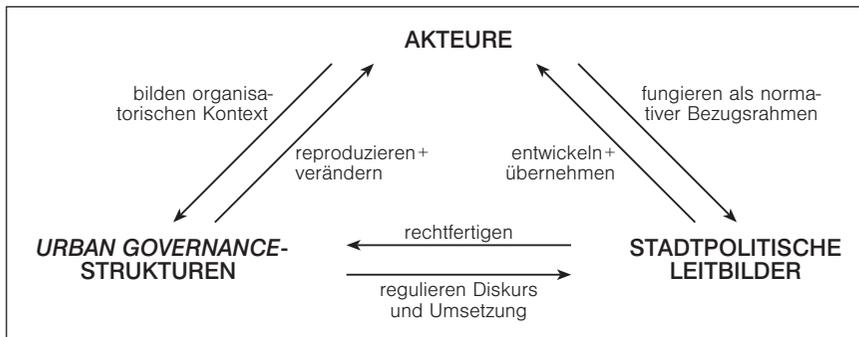


Abb. 3: Zusammenhang von *urban governance* und stadtpolitischen Leitbildern; Quelle: eigene Darstellung

Der organisatorische Kontext und die Spielräume für das Handeln der städtischen Akteure werden durch die *urban governance*-Strukturen bestimmt, während stadtpolitische Leitbilder einen normativen Bezugsrahmen bilden. Beide sind jedoch keineswegs „von außen“ vorgegeben. Vielmehr werden *urban governance*-Strukturen von den Akteuren reproduziert bzw. verändert und dabei durch den expliziten oder impliziten Bezug auf stadtpolitische Leitbilder legitimiert. Stadtpolitische Leitbilder wiederum werden von den Akteuren selbst entwickelt oder auch übernommen. Welche Leitbilder in einer Stadt die aktuelle Politik inspirieren oder sogar bestimmen, ist abhängig von den Zielen und Interessen derjenigen Politiker, zivilgesellschaftlichen Vertreter etc., die im Rahmen der gültigen *urban governance*-Strukturen über Macht und Einfluss verfügen.

In einer dynamischen Perspektive sind damit Veränderungen von Leitbildern und *urban governance*-Strukturen eng mit den Machtverhältnissen zwischen verschiedenen (städtischen und anderen) Akteuren verbunden. Sich verändernde Machtverhältnisse können sich z.B. aus Verschiebungen hinsichtlich der Ausstattung mit Ressourcen bzw. aus einer Umwertung bestimmter (Typen von) Ressourcen herleiten. Neben demokratischen Wahlen spielen hierbei der weltweite Wandel der ökonomischen Beziehungen, vor allem die unter dem Begriff Globalisierung erfassten neuen Beziehungsmuster und Konkurrenzverhältnisse, eine besondere Rolle.

Vor diesem Hintergrund und angesichts wachsender Arbeitslosigkeit und Finanzknappheit der Städte hat in den vergangenen Jahrzehnten das Leitbild

der wettbewerbsfähigen Stadt ebenso stark an Bedeutung gewonnen wie der Versuch, Stadtentwicklung gemeinsam mit (finanzstarken) privaten Akteuren zu gestalten.⁶ Dies wird von vielen städtischen Akteuren zwar nicht unbedingt gutgeheißen, aber als erforderlich angesehen, um sich in einer globalisierten Welt auf der lokalen Ebene Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu bewahren. Inwieweit diese Entwicklung zu einer Aufgabe anderer Ziele und Leitbilder sowie zu einer Umgestaltung der *urban governance*-Strukturen in Richtung Pro-Wachstum-Modell führt, ist eine offene Frage und u.a. von lokalen Bedingungen und Schwerpunktsetzungen abhängig. Die Beispiele Wien und Hamburg zeigen, dass diesbezüglich Spielräume für lokales Handeln bestehen.

3 Die Beispiele Wien und Hamburg

Wien und Hamburg weisen in ihrer jüngeren Entwicklung Parallelen, aber auch Unterschiede auf, die im Folgenden mit Fokus auf die Verbindung von *urban governance*-Strukturen und stadtpolitischen Leitbildern beispielhaft analysiert werden. Beide Städte sind eigene Bundesländer und haben mit 1,6 Millionen (Wien) und 1,7 Millionen (Hamburg) etwa die gleiche Einwohnerzahl (Abb. 4).⁷ Die Zeit um 1989/90 stellt sowohl für Wien als auch für Hamburg einen Wendepunkt in der Stadtentwicklung dar, da die Städte in Zusammenhang mit dem Fall des Eisernen Vorhangs bzw. der deutschen Vereinigung nach zwei Jahrzehnten des Bevölkerungsrückgangs wieder verstärkt zum Zielort von Zuwanderern wurden und auch wirtschaftlich von den neuen Lagebeziehungen profitierten. Mit den daraus resultierenden Chancen und Herausforderungen wurde in beiden Städten unterschiedlich umgegangen. Diese Unterschiede, die ihnen zu Grunde liegenden Strategien und institutionellen Arrangements sowie ihre Veränderungen werden im Folgenden herausgearbeitet. Konkrete Aspekte der Wirtschaftsentwicklung und -politik bleiben dabei ausgeklammert, da diese – ebenso wie in vielen anderen Städten und Regionen – auch in Wien und Hamburg durch eine Fokussierung auf Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und die Clusterstrategien⁸ beherrscht werden und damit nicht geeignet sind, Unterschiede in der Stadtentwicklung zu erklären.

⁶ Diese Entwicklung wird von einigen unter dem Begriff der „unternehmerischen Stadt“ (*entrepreneurial city*) erfasst (vgl. z.B. HALL u. HUBBARD 1998; HÄUßERMANN u. SIEBEL 1994; HARVEY 1989; MAYER 1990).

⁷ Für einen ausführlichen historischen und statistischen Vergleich siehe HALÁSZ (1994).

⁸ Clusterstrategien und ihre Bedeutung für die kommunale Wirtschaftspolitik werden an anderer Stelle ausführlich diskutiert (z.B. BERG et al. 2001; OßENBRÜGGE 2003).

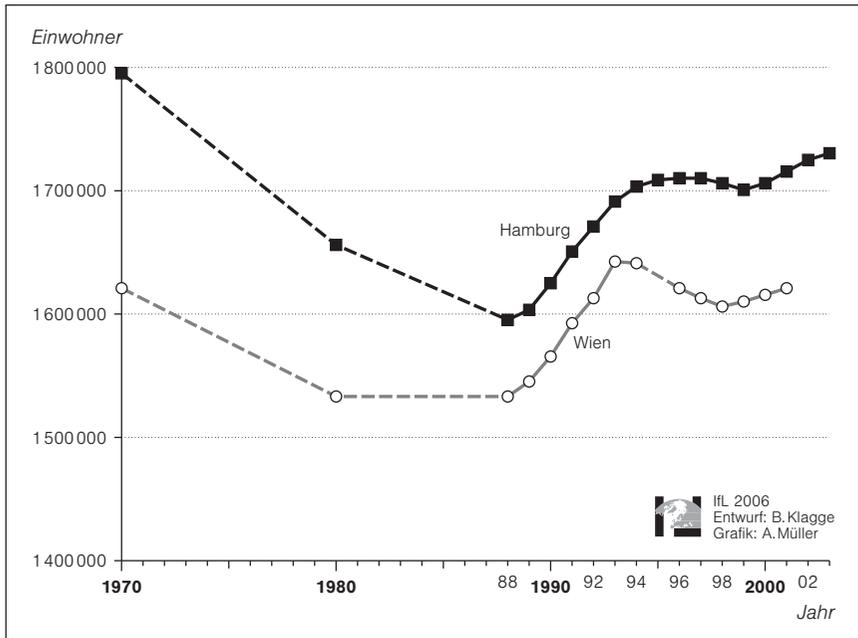


Abb. 4: Einwohnerentwicklung in Hamburg und Wien seit 1970
 Quelle: Statistische Ämter der Städte

3.1 Wien: Gradueller Wandel bei Vielfalt der Ziele und Akteure

Die Stadtentwicklung in Wien ist in den 1990er Jahren außerordentlich dynamisch verlaufen und hat durch eine Vielzahl spektakulärer Großprojekte sowie das Bemühen um innovative und qualitativ hochwertige Maßnahmen international breite Beachtung gefunden. Insbesondere die baulichen Veränderungen haben das Bild der Stadt nachhaltig verändert und Raum für die im Gefolge der Öffnung Osteuropas erfolgten und zukünftig erwarteten demographischen und wirtschaftlichen Wachstumsprozesse geschaffen. Die städtische Politik hat hierbei eine Schlüsselrolle gespielt, und zwar nicht nur bei der Entwicklung von Visionen und der Schaffung von Planungsrecht, sondern sie ist auch selbst mit öffentlichen Mitteln tätig geworden. Parallel zur Entwicklung neuer Büroflächen vor allem durch private Investoren hat die Stadt in großem Umfang in die Bereiche Verkehr, Freizeit und Erholung sowie in die Stadtsanierung und in den Wohnungsneubau investiert.

Der umfassende Ansatz und die Visionen der Wiener Stadtentwicklungspolitik ab 1989/90 kommen in dem in den frühen 1990er Jahren unter Stadtbaurat Swoboda geprägten Begriff der „sozialen und ökologischen Gründerzeit“ zum Ausdruck. Wien wird „als regionales und internationales Zentrum

in einem neuen gemeinsamen Europa“ skizziert, welches aufgrund seiner Lage und historischen Verbindungen „Zugpferd für eine umfassende Integration der ehemaligen sozialistischen Staaten“ werden könnte (STADT WIEN 1994, 7).⁹ Ziel der im Stadtentwicklungsplan von 1994 formulierten Politik ist es nicht nur, „Wohnungen und Arbeitsplätze für eine immer differenzierter strukturierte Bevölkerung“ anzubieten, sondern „eine sozial und ökologisch ausgewogene Stadtentwicklungspolitik zu betreiben“ und „Grünräume zu erhalten und die Lebensqualität für alle [zu] verbessern“ (STADT WIEN 1994, 5/7; s. auch JUCH u. ROSENBERGER 2001). Die besondere Bedeutung sozialer und ökologischer Aspekte der Stadtentwicklung wird in dem 2000 vorgelegten Wiener Strategieplan (STADT WIEN 2001) explizit fortgeschrieben, auch wenn insgesamt ein stärkerer Akzent auf die wirtschaftliche Entwicklung, u.a. im Rahmen von Clusterstrategien, gelegt wird.

Die Umsetzung der skizzierten städtebaulichen Visionen war von dem Bestreben geprägt, hohe (aber mit den sozialen Zielen verträgliche) Dichten zu erreichen und die innere und äußere Stadtentwicklung vor allem entlang der Achsen des öffentlichen Verkehrs voranzutreiben. In Wien wurden in den 1990er Jahren daher nicht nur neue Stadtentwicklungsgebiete ausgewiesen, sondern auch in großem Umfang in den öffentlichen Verkehr investiert. Neben dem Neubau bzw. der Verlängerung von U-Bahnlinien entlang von existierenden und neuen Siedlungsachsen ist außerdem die Modernisierung und Verbesserung des bestehenden Systems (Straßenbahnen, Radwegenetz) zu nennen. Gleichzeitig wurden großflächig Grünflächen ausgewiesen (z.B. „Wiener Grüngürtel“) bzw. als attraktive Erholungsräume entwickelt (Donauinsel bzw. „Copa Kagrana“).

Unter dem Motto „Wien an die Donau“ ist vor allem die Achse von der Innenstadt nach Nordosten (entlang der verlängerten U1 und über die Donau hinweg) entwickelt worden. Die hier realisierten Projekte schließen neben kleineren Büro- und Wohnungsbauvorhaben auch die Donauinsel und die auf der „überplatteten“ Donauuferautobahn entstandene „Donau-City“ (in direkter Nachbarschaft zur Uno-City, dem Vienna International Centre) ein. Das Großprojekt Donau-City entstand auf dem Gelände der für 1995 geplanten, aber 1991 nach einem negativen Volksentscheid abgesagten Weltausstellung und soll nun als „zweite City“ die Wiener Innenstadt entlasten. Die Donau-City ist als funktional integrierter Stadtteil konzipiert, in dem neben großflächigen und modernen Büroflächen auch Wohn- und Freizeitnutzungen sowie soziale und Versorgungseinrichtungen lokalisiert sind; auf einer Fläche von 17,4 ha sollen hier bis 2010 3.500 Menschen wohnen

⁹ Die Aufbruchstimmung in den 1990er Jahren prägt auch die Titel diverser Publikationen, z.B. „Wien wächst wieder“ (STADT WIEN 1991) und „Wien im Aufbruch“ (SCHOPPER u. HANSELY 1999).

und bis zu 12.000 Menschen arbeiten (vgl. JUCHELKA 2002; www.vien-nad.c.at).

Neben der Donau-City und weiteren international beachteten Großprojekten sind eine Vielzahl größerer und kleinerer Vorhaben an verschiedenen Standorten realisiert worden (vgl. STADT WIEN 2000).¹⁰ Charakteristisch für die meisten dieser Projekte und Entwicklungen ist die Anbindung an schie-nengebundene öffentliche Verkehrsmittel, die Realisierung von Nutzungsmischung und – in Bezug auf die Wohnfunktion – die Umsetzung des Ansatzes der sozialen Mischung durch kommunalen und geförderten Wohnungsbau.¹¹ Sowohl in neuen Wohngebieten als auch bei Sanierungsprojekten hat die Stadt mit innovativen Lösungen experimentiert (z.B. interkulturelles, autofreies und sogar „postfordistisches“ Wohnen) und in Maßnahmen zur Schaffung guter Wohnumfeldbedingungen investiert. Diese betreffen z.B. die Aufenthaltsqualität öffentlicher Räume und die Ausstattung mit technischer und sozialer Infrastruktur, aber auch das Zusammenleben unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Dabei nimmt die Integration von Zuwanderern eine prominente Rolle ein. So wird im Wiener Strategieplan von 2000 die Zielvorstellung von Wien als „Stadt des Miteinander verschiedener Kulturen, Religionen und Lebensweisen“ postuliert und „Toleranz“ als wesentliches Qualitätskriterium der städtischen Gesellschaft benannt.¹² Mit

¹⁰ Spektakulär sind neben der Donau-City auch einige größere Konversionsprojekte, wie z.B. die neuen Wohn- und Gewerbeflächen in den Gasometern in Simmering („G-Town“), das durch Um- und Neubau im früheren Messepalast entstandene Museumsquartier am Innenstadtrand, die Umnutzung des früheren Allgemeinen Krankenhauses als Universitätscampus sowie aktuell die Umstrukturierung des 74 ha großen Nordbahnhof-Geländes innerhalb des dicht bebauten Stadtgebiets. Weitere Vorhaben sind die Entwicklung neuer Siedlungsgebiete an verkehrsgünstigen Standorten am Rand des dicht bebauten Stadtgebiets (vgl. HATZ 2002) sowie kleinflächige Konversions- und Neubauprojekte und Maßnahmen der Stadterneuerung und -sanierung im dicht bebauten Stadtgebiet, vor allem in den heruntergekommenen gründerzeitlichen Vierteln am südlichen und westlichen Gürtel.

¹¹ Die Stadt Wien verfügt traditionell über ein sehr großes preisgünstiges Segment der sogenannten Gemeindewohnungen. Nachdem die gemeindliche Wohnungsneubautätigkeit um 1990 einen Tiefstand erreicht hatte, hat die Stadt in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wieder verstärkt in den Wohnungsneubau investiert.

¹² Anknüpfungspunkt ist dabei die Entwicklung Wiens zu einer multiethnischen und multi-kulturellen Metropole bis zum 2. Weltkrieg (vgl. LICHTENBERGER 1995): „Die Integration von zugewanderten Menschen ist seit jeher ein wichtiger Faktor für das Gedeihen der Stadt ... Zuwanderung stärkt die Erneuerungskraft und das kreative Potential einer Stadt. Angesichts stagnierender Geburtenzahlen in Städten wie Wien trägt sie überdies zu sozialer und wirtschaftlicher Stabilität bei ... Mit ihren Unternehmen leisten sie [die Zuwanderer] einen wertvollen Beitrag zur Sicherung der kleinteiligen Wirtschaftsstruktur in den Bezirken. Durch verstärkte Beratung, Schulung und Förderung will die Stadt Wien die unternehmerische Bereitschaft und Qualifikation von Zuwanderinnen und Zuwanderern weiter erhöhen ... Die Stadt Wien ergreift ergänzend konkrete Maßnahmen gegen Diskriminierung und fördert Projekte auf sozialer, wirtschaftlicher, kommunalpolitischer, bildungspolitischer wie kultureller Ebene“ (STADT WIEN 2001, 35f.).

verschiedenen Maßnahmen und Projekten zur Förderung der Integration von Ausländern (v.a. der typischen Gastarbeiternationalitäten)¹³ stellt sich die Stadt Wien damit explizit gegen die Politik der nationalen Regierung, die im Kontext einer häufig ausländerfeindlichen Rhetorik die Einwanderungs- und Ausländergesetzgebung verschärft hat.

Hintergrund dieser vielfältigen Entwicklungen und Maßnahmen im Wien der 1990er Jahre sind politische Strukturen, die durch die seit Jahrzehnten regierende Sozialdemokratie und die ihr nahestehenden Organisationen sowie eine stark ausgebildete Gemeinwohl- und Konsensorientierung geprägt sind. Wirtschaftsnahe Akteure sind traditionell durch das österreichische Prinzip der Sozialpartnerschaft eingebunden und durch Kammern, Verbände sowie weitere Organisationen in den institutionalisierten Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen vertreten. Wien stellt damit ein typisches Beispiel für korporatistische *urban governance*-Strukturen dar, wobei die traditionell starke Rolle der Stadtregierung, des Magistrats, hervorzuheben ist. Seit den 1990er Jahren unterliegen diese „klassisch“ korporatistischen Strukturen jedoch einem Wandel, der teilweise als eine Transformation zu einem „schlanken“ Korporatismus, von anderen sogar als Erosionsprozess bezeichnet wird.

Im Gegensatz zum lange vorherrschenden Modell mit einem großen Einfluss der Sozialpartner (Kammer, Arbeitsgeberverbände, Gewerkschaften etc.) wurden die Entwicklungen in den 1990er Jahren stärker durch private Akteure (mit)bestimmt und Entscheidungsprozesse aus öffentlichen Gremien in neu geschaffene Organisationen wie Entwicklungsgesellschaften verlagert. Dabei spielten Wettbewerbe, Masterpläne, von Experten unterstützte Steuerungs- und Beratungsgremien sowie *public-private partnerships* eine große Rolle (für Donau-City vgl. JUCHELKA 2002; NOVY et al. 2001). Die projektorientierten und teilweise privatrechtlichen Organisationsformen beschleunigten die Entscheidungsprozesse und erleichterten durch die aktive Beteiligung von Investoren und (potenziellen) Nutzern die private (Ko-)Finanzierung der Projekte. Sie gaben der Stadt außerdem die Gelegenheit, sich international als wirtschafts- bzw. unternehmensfreundlich und wettbewerbsfähig, aber auch als interessante und lebenswerte Stadt zu präsentieren (vgl. NOVY et al. 2001).

Die mediale Inszenierung ist wichtiger Bestandteil der Wiener Stadtentwicklungspolitik. Die aktive Kommunikationsstrategie der städtischen

¹³ Zum Beispiel spezielle Wohnprojekte (vgl. vorletzte Fußnote), integrationsfördernde Maßnahmen im Rahmen der Stadtsanierung (vor allem URBAN) sowie die Projekte des Mitte der 1990er Jahre etablierten Wiener Integrationsfonds (WIF; s. MEZULIANIK 2000), der 2004 in der neu geschaffenen Magistratsabteilung für Integrations- und Diversitätsangelegenheiten (MA 17) aufgegangen ist. Für eine kritische Untersuchung der Wiener Wohnungspolitik siehe aber auch GIFFINGER (1999).

Akteure, Themen und Projekte der Wiener Stadtentwicklung öffentlich und international zu debattieren,¹⁴ hat eine breite Diskussion initiiert und sowohl imagefördernd als auch identitätsstiftend gewirkt – und dies obwohl die neu etablierten Entscheidungsstrukturen den direkten Einfluss der repräsentativen Gremien reduzieren. Diese Veränderung der Steuerungsstrukturen wird von einigen als *shift from government-led to investor-led politics* kritisiert (z.B. NOVY et al. 2001).

Es ist jedoch festzuhalten, dass die Stadt – gemeint sind hier Magistrat und Verwaltung – nach wie vor großen Einfluss auf die Stadtentwicklung ausübt. Gesichert wird ihr Einfluss gegenüber privaten Investoren zum einen durch baurechtliche Festlegungen und Auflagen sowie durch direkte und indirekte öffentliche Investitionen und Subventionen. Dabei sind öffentliche Mittel vor allem in jene Bereiche geflossen, in denen privatwirtschaftliche Akteure sich eher zurückhalten (Verkehrs-, Freizeit-, soziale Infrastruktur, geförderter Wohnungsbau), und stellen sicher, dass stadtentwicklungspolitische Ziele wie Nutzungsmischung und soziale Ausgewogenheit tatsächlich erreicht werden können.¹⁵ Zum anderen wird der Einfluss der Stadt Wien durch maßgebliche Beteiligungen in den neuen Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen und nicht zuletzt durch die „Persistenz informeller Institutionen“ gewährleistet. Damit ist gemeint, dass die etablierten Kooperationsbeziehungen und -netzwerke und das über lange Jahre gewachsene gemeinsame Verständnis von Stadtentwicklung und Stadtentwicklungspolitik, vor allem die Gemeinwohl- und Konsensorientierung, auch in den neuen Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen (zunächst?) weiter wirksam sind und eine Dominanz rein privatwirtschaftlicher Interessen (vorerst?) verhindern.¹⁶

3.2 *Hamburg: Umbruch und Elitenorientierung bei Zielen und Akteuren*

Ebenso wie Wien ist auch Hamburg lange Jahre sozialdemokratisch regiert

¹⁴ Diese ist dokumentiert in einer Vielzahl von Ausstellungen, lokalen Gesprächskreisen, internationalen Symposien und Publikationen.

¹⁵ Einige geförderte Wohnbaumaßnahmen sind Bestandteil der bereits erwähnten Großprojekte (z.B. Donau-City, Gasometer) und stellen somit gleichzeitig eine Förderung der Großprojekte durch die öffentliche Hand dar.

¹⁶ Beispielhaft sei hier die gemeinsame Anstrengung unterschiedlicher Akteursgruppen genannt, die Donau-City – nach der „Niederlage“ im Referendum um die Weltausstellung – zu einem auch international wahrgenommenen Erfolg zu machen. Zwar gab es vereinzelte Proteste, aber insgesamt ist das Projekt trotz seiner Dimension und der im Laufe seiner Entwicklung aufgetretenen Probleme relativ konfliktfrei umgesetzt worden. Das korporatistische Modell – basierend auf einem Interessenausgleich und einer gemeinsamen Vorgehensweise der beteiligten (organisierten) Akteure und dem Ausschluss nichtorganisierter Interessen (z.B. der Bewohner des angrenzenden Stadtteils) – hat hier trotz privatrechtlicher Organisationsform sehr gut funktioniert.

und geprägt gewesen. Anders als in Wien haben jedoch bereits seit den 1980er Jahren sich verändernde Mehrheitsverhältnisse, Machtverschiebungen zwischen unterschiedlichen Flügeln innerhalb der Regierungspartei(en) und der Einfluss außerparlamentarischer Gruppen, vor allem aus dem grün-alternativen Spektrum, zu teilweise harten Kämpfen um die Prioritäten in der Stadtentwicklung geführt. In Hamburg – mit seiner Selbstdefinition als „Tor zur Welt“ und einer langen Tradition als Hafen- und Handelsstadt – sind die Leitbilddiskussionen und Akteurskonstellationen außerdem traditionell stärker als in Wien durch den Bezug auf wirtschaftspolitische und hafengebogene Themen geprägt. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2001 verstärkte der CDU-geführte Senat diese Akzentsetzung unter Bezug auf das neue Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ und leitete gleichzeitig einen Wandel der Akteurskonstellationen und öffentlichen Mittelzuweisungen ein.

Wichtige Voraussetzungen für die Entwicklungen seit 1989/90 sind zum einen die frühe Orientierung auf den Standort- und Städtewettbewerb sowie zum anderen der wachsende Einfluss von Ideen und Akteuren des grün-alternativen Spektrums seit den frühen 1980er Jahren. Ein markanter Eckpunkt ist in diesem Zusammenhang die Rede des Ersten Bürgermeisters Dohnanyi vor dem Übersee-Club im Jahr 1983, in der er das Leitbild „Unternehmen Hamburg“ formulierte. Vor dem Hintergrund von Werftenkrise und Deindustrialisierung forderte Dohnanyi, dass die städtische Politik sich umorientieren müsse, um die Standorteigenschaften und Voraussetzungen für die Ansiedlung zukunftsträchtiger (Dienstleistungs-)Branchen zu verbessern und damit Arbeitslosigkeit und Armut erfolgreich(er) bekämpfen zu können (DOHNANYI 1983; siehe auch DANGSCHAT u. OßENBRÜGGE 1990).

Damit propagierte Dohnanyi zu einem im bundesrepublikanischen Kontext sehr frühen Zeitpunkt explizit die wettbewerbsfähige Stadt als Leitbild für Hamburg. In diesem Kontext stehen auch seine Pläne für eine grundlegende, effizienzorientierte Verwaltungsreform und die kurz danach realisierte Auslagerung der Wirtschaftsförderung aus der Verwaltung in eine GmbH. Damit kamen in Hamburg bereits in den frühen 1980er Jahren Elemente des managementorientierten und des Pro-Wachstum-Modells von *urban governance* zum Tragen. Ebenfalls mit dem Namen Dohnanyi verbunden sind allerdings auch die Auseinandersetzungen um die Neugestaltung des Hafendrands und die Niederlage des Senats im Konflikt um den Abriss der sogenannten Hafenstraßen-Häuser. Hier spiegelt sich exemplarisch die in den 1980er Jahren stetig gewachsene Stärke und Bedeutung der grün-alternativen Bewegung in Hamburg wider, die in verschiedenerlei Hinsicht eine andere Politik verfolgte und im Jahr 1997 erstmals als Koalitionspartner in die Regierung eintrat.

Die Stadtentwicklung der 1990er Jahre war vor diesem Hintergrund von

einem Nebeneinander unterschiedlicher Leitbilder geprägt. Diese thematisierten neben wettbewerbsorientierten Zielen auch – mit den Begriffen „solidarische Stadt“ und „grüne Metropole“ – soziale und ökologische Aspekte und wurden von einer „Politik der sozialökologischen Modernisierung“ begleitet (OßENBRÜGGE 2006; vgl. hier und im Folgenden außerdem OßENBRÜGGE 1999; BAURIEDL 2004). So wurde zum einen auf wirtschaftliche Modernisierung gesetzt, wobei aus stadtentwicklungspolitischer Sicht vor allem die Flächenbereitstellung und Finanzierung großflächiger Infrastrukturprojekte hervorzuheben sind (z.B. neues Containerterminal und Logistikzentrum in Altenwerder, Erweiterung der Flugzeugwerft in Finkenwerder). Zum anderen entwickelte Hamburg sich seit Ende der 1980er Jahre zu einem Vorreiter bei der sozialen Stadtteilentwicklung und damit zu einem Vorbild für das 1999 etablierte Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Eine wichtige Rolle spielten dabei soziale, kulturelle und arbeitsmarktpolitische Initiativen, deren Entwicklung durch Subventionen im Rahmen der städtischen Arbeitsmarktpolitik und durch andere Programme gefördert wurde.

Aus städtebaulicher Sicht besonders bedeutsame Projekte der späten 1980er und der 1990er Jahre sind die südöstlich der eigentlichen City gelegene Bürostadt City-Süd und das Wohngebiet Neu-Allermöhe, das als neuer Vorzeigestadtteil und als Gegenmodell zu den Großwohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre konzipiert wurde. Verkehrlich sehr gut an die City angebunden (S- und Autobahn) wurden unter Berücksichtigung ökologischer und sozialer Gesichtspunkte fast 10.000 Wohnungen für über 20.000 Menschen errichtet sowie eine umfangreiche Sozial-, Bildungs- und Freizeitinfrastruktur geschaffen. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch weitere Büro- und Wohnbauprojekte, die das Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft innerhalb der Stadtgrenzen ermöglichen sollten.

Am spektakulärsten ist jedoch das Projekt HafenCity, das 1997 erstmals vorgestellt wurde und mit einer Fläche von 155 ha (davon 100 ha Landfläche) eines der größten Stadtentwicklungsvorhaben Europas ist. In direkter Nachbarschaft zur historischen Speicherstadt gelegen und als Erweiterung der Hamburger Innenstadt gedacht entsteht die HafenCity als ganz neuer Stadtteil, in dem – anders als in der City-Süd und in Neu-Allermöhe – ein kleinräumiges Nebeneinander von Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Kultur angestrebt wird.¹⁷ Aus Kostengründen werden allerdings keine Sozialwohnungen gefördert; auch eine Anbindung an den schienengebundenen Nahverkehr ist bisher nur in der Diskussion. Neben hochwertiger Wohnbebauung und Büroflächen für moderne Dienstleister sollen vor allem große

¹⁷ Bereits 1998 lag ein erster Masterplan für das früher vor allem durch Hafen- und Industrienutzungen geprägte Gebiet zwischen Hamburger Innenstadt und Elbe vor; die ersten Bauten sind inzwischen bereits fertig und werden genutzt.

kulturelle und touristische Einrichtungen (Elbphilharmonie, Museen, Aquarium) die Attraktivität und Metropolfunktion Hamburgs insgesamt stärken.

Nachdem die CDU zunächst Bedenken gegen das unter dem Ersten Bürgermeister Voscherau (SPD) initiierte Projekt hatte, ist es inzwischen zum Aushängeschild auch des neuen Senats avanciert. Es dient als Schlüsselprojekt für das neue Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ und ist Bestandteil der vom Oberbaudirektor Jörn Walter entwickelten und im Leitbild aufgegriffenen Vision vom „Sprung über die Elbe“.¹⁸

Das Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ basiert auf einer Idee des Finanzsenators Peiner; es thematisiert die langfristige Entwicklung der Stadt und stellt die Basis für eine gezielte Wachstumsstrategie dar (vgl. hier und im Folgenden FHH 2002). Unter Bezug auf den Wettbewerb der Städte und Regionen um Investitionen und Arbeitsplätze wird postuliert, dass Einwohnerzahl und Wirtschaftsleistung der (Kern-)Stadt wachsen müssen, um die Steuereinnahmen zu erhöhen und damit die Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit der Stadt langfristig zu sichern. Die quantitativen Ziele einer solchen Wachstumsstrategie sollen vor allem durch „qualitatives Wachstum“ innerhalb der Stadtgrenzen erreicht werden, insbesondere durch eine Verbesserung der unternehmerischen Standortbedingungen und durch attraktive Wohnraumangebote für hochqualifizierte – gemeint sind Steuern zahlende – Menschen und ihre Familien.

Die Konzeption des Leitbilds erfolgte weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit; eine schriftliche Fassung wurde erstmals 2002 in einer Senatsdrucksache der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (FHH 2002). Ziele, Pläne, Leitprojekte, Maßnahmen und weitere Informationen sind seit 2003 in einer aufwändigen Internetpräsentation dargestellt, die gleichzeitig der Information und der Werbung dient (<http://www.wachsende-stadt.de/>).¹⁹ Größere bereits in der Umsetzung befindliche Maßnahmen, die mit dem Leitbild begründet wurden, sind ein Sofortprogramm zur Ausweisung von 19 Wohnbau- und 10 Gewerbeflächen im Jahr 2003, die 2004 erfolgte Gründung einer Hamburg Marketing GmbH, die neben der professionellen

¹⁸ Mit dem „Sprung über die Elbe“ wird ein Bogen von der Hamburger Innenstadt über die Hafen-City, die isoliert zwischen Industrie- und Hafenflächen gelegenen Elbinseln Veddel und Wilhelmsburg bis nach Harburg am südlichen Elbufer geschlagen. Durch die Entwicklung dieser hafennahen von Deindustrialisierung geprägten bzw. als Wohnstandorte benachteiligter Bevölkerungsgruppen in Verruf geratenen Gebiete – u.a. im Rahmen der Internationalen Bauausstellung gemeinsam mit der Internationalen Gartenschau im Jahr 2013 – sollen attraktive Wachstumsreserven für Wohnen und Gewerbe erschlossen werden und der Raum südlich der Elbe besser mit den nördlich der Elbe gelegenen Stadtteilen verbunden werden (vgl. www.wachsende-stadt.de).

¹⁹ Senator Peiner stellte das Leitbild im Jahr 2003 im Übersee-Club vor (vgl. www.ueberseeclub.de/vortrag/vortrag-2003-04-02.pdf), ohne allerdings die Resonanz der genau 20 Jahre früher gehaltenen „Unternehmen Hamburg“-Rede von Dohnanyi zu erreichen.

Vermarktung des Standorts auch in den Lenkungsgruppen für die Leit(bild)projekte mitwirken soll (vgl. www.marketing.hamburg.de), sowie die für das Jahr 2005 anvisierte Gründung einer Beratungs- und Service-Stelle „Welcome Center Hamburg“, die „Leistungsträger aus aller Welt“ anwerben und bei ihrem Umzug in die Metropole Hamburg unterstützen soll. Die beiden letztgenannten Organisationen sind als *public-private partnerships* konzipiert und gehen auf Forderungen der Handelskammer zurück. Diese hat parallel zum Senat eine eigene programmatische Schrift zur wachsenden Stadt erstellt, deren konkrete politische Forderungen sich zu einer wichtigen Grundlage für die Politik des Senats entwickelt haben (HK 2003).²⁰

Damit sind die (veränderten) Steuerungsstrukturen und Akteurskonstellationen angesprochen, die die Hamburger Stadtentwicklung seit dem Regierungswechsel im Jahr 2001 prägen. Hier ist es vor allem der Handelskammer gelungen, ihren Einfluss vom Feld der Wirtschaftspolitik, wo sie auch vor dem Regierungswechsel eine herausragende Rolle spielte, auf andere Politikfelder auszuweiten. Der große Einfluss der personell sehr gut ausgestatteten Handelskammer ist u.a. vor dem Hintergrund einer Hamburger CDU zu erklären, die jahrzehntelang in der Opposition war und an einem Mangel an geeigneten Fach- und Führungskräften in den eigenen Reihen leidet. Neben ihrer Funktion als Ideengeberin ist die Handelskammer inzwischen auch formell über eine 30 %ige Beteiligung an der neuen Hamburg Marketing GmbH eng mit dem Senat und dem Leitbild der wachsenden Stadt verbunden und wird auch am geplanten Welcome Center mitwirken.

Eine zentrale Rolle für die Konzeption des Leitbilds der wachsenden Stadt spielt außerdem der Oberbaudirektor. Mit seiner Vision des „Sprungs über die Elbe“ und den damit verbundenen sowie weiteren städtebaulichen Projekten steuert er die konkreten Bilder bei, die das Leitbild illustrieren und für die Öffentlichkeit vermittelbar machen. Als Grundlage für die enge Zusammenarbeit dieser und weiterer, vor allem unternehmensnaher Akteure ist u.a. die im Jahr 2003 gescheiterte Olympia-Bewerbung zu nennen. Im Rahmen des Bewerbungsprozesses hat sich unter Führung des neuen Senats (der die Bewerbung von der Vorgängerregierung übernommen hatte) eine

²⁰ Der Dreiklang „Wertschöpfung – Bevölkerung – Lebensqualität“ in der Schrift der Handelskammer korrespondiert teilweise wörtlich mit wichtigen Schlüsselkategorien der Leitbildziele (vgl. FHH 2002 sowie www.wachsende-stadt.de). Während allerdings in der Senatsdrucksache – übrigens ebenso wie in der „Unternehmen Hamburg“-Rede (DOHNANYI 1983) – noch das Ziel formuliert wird, die Stadt für „kreative Menschen“ attraktiver zu machen, redet die Handelskammer ganz offen vom Wettbewerb um „leistungsstarke“ Menschen (HK 2003, 3). Städtebauliche Ziele wie Nutzungsmischung und eine Ausrichtung der Stadtentwicklung am schienengebundenen ÖPNV gehören nicht zu den Kernforderungen der Handelskammer, werden aber immerhin in verschiedenen Zusammenhängen erwähnt (HK 2003, 53, 78, 85, 95).

Koalition unterschiedlicher Gruppen und Einzelpersonen gebildet, die mit der Olympia-Bewerbung eine Art Aufbruchstimmung in der Stadt schufen und deren Pläne auf – für Hamburger Verhältnisse – sehr breite Zustimmung gestoßen sind (vgl. BEUST 2003). Mit dem Leitbild knüpfte der Senat nicht nur inhaltlich an die Planungen für Olympia an, sondern auch hinsichtlich des unterstützenden Netzwerks und seiner Schlüsselakteure.

Nicht zuletzt spiegelt die Auslagerung von Aufgaben auf neue privatrechtliche Organisationen und die Demontage bestehender und die Schaffung neuer Arbeitszusammenhänge in den Behörden die veränderten Prioritäten und Akteurskonstellationen in der Stadtentwicklung (spolitik) wider. So wurden die erst Ende der 1980er bzw. 1991 etablierten Behörden für Umwelt und für Stadtentwicklung inzwischen in die traditionell konservative Baubehörde integriert (die nun unter dem Titel Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt firmiert). Die Kompetenzen der ehemals mächtigen Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales wurde in verschiedenen zum Teil bestehenden, zum Teil neuen Behörden angesiedelt (Wirtschaft und Arbeit, Wissenschaft und Gesundheit, Soziales und Familie). Die Themenfelder Umwelt, Soziales, Arbeitsmarktpolitik und Stadtentwicklung, in denen in den 1990er Jahren Ideen und Akteure aus dem grün-alternativen Spektrum und dem linken Flügel der SPD dominierten, wurden damit anderen Themen zugeordnet und besitzen keine eigenen „Fürsprecher“ im Senat mehr.

Diese Umstrukturierungen und die daraus resultierenden Aufgabenschnitte korrespondieren mit einem anderen Typ von Leitbild (prozess). An die Stelle von verschiedenen Leitbildern, die relativ unverbunden nebeneinander die Politik in unterschiedlichen Feldern bestimmten und von Fall zu Fall miteinander konkurrierten,²¹ ist ein geschlossenes Leitbild mit klaren Prioritäten getreten, das sich an den Ideen und Vorstellungen weniger Akteure orientiert.²² Soziale und ökologische Belange werden dabei ökonomischen und steuerpolitischen Zielen untergeordnet (vgl. BAURIEDL 2004).

Dies spiegelt sich u.a. in einer Verschiebung der Aufmerksamkeit und der finanziellen Mittel wider: von der Verbesserung der Lebensbedingungen in

²¹ Ein überregional diskutiertes Beispiel, das Ende der 1990er Jahre heftige Kontroversen auch innerhalb der Regierungskoalition auslöste, ist der Konflikt um das Naturschutzgebiet „Mühlenberger Loch“, das für die Airbus-Erweiterung inzwischen zu einem großen Teil aufgeschüttet und bebaut wurde.

²² Unter dem rot-grünen Senat wurden die unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen Zielsetzungen unter dem Label der nachhaltigen Stadtentwicklung zwar nachträglich, aber eigentlich nur begrifflich „harmonisiert“ (vgl. HOJA et al. 2000). Die Tatsache, dass auch die neue Regierung vom Nachhaltigkeitsbegriff Gebrauch macht, indem sie nachhaltiges Wachstum als Ziel postuliert, verdeutlicht dessen konzeptionelle Unschärfe. Die Unterschiede werden allerdings in den begrifflichen Kontexten – nachhaltige Entwicklung versus nachhaltiges Wachstum – deutlich (vgl. BAURIEDL 2004; OßENBRÜGGE 2006).

benachteiligten Quartieren und für benachteiligte Gruppen auf die Schaffung attraktiver Wohnstandorte und Lebensbedingungen für die umworbenen Eliten, von kleinteiligen sozialen, kulturellen und arbeitsmarktpolitischen Projekten auf Großveranstaltungen und das städtebauliche Großprojekt HafenCity. Zwar ist ebenso wie in Wien der städtische Einfluss auf die Entwicklungen über das Baurecht und maßgebliche Beteiligungen in den neuen Steuerungsstrukturen gesichert; aber im Gegensatz zur Wiener Stadtregierung, die – mit allerdings großem finanziellen Aufwand – auch gestaltend tätig ist, werden beispielsweise sozialer Wohnungsbau, ÖPNV und Nutzungsmischung in Hamburg weniger aktiv gefördert und mit weniger Nachdruck gefordert als in Wien.²³

3.3 *Urban governance-Strukturen und Leitbildorientierungen im Vergleich*

Der Vergleich der jüngeren Wiener und Hamburger Stadtentwicklung zeigt einige Ähnlichkeiten. Ähnlich sind die städtebaulichen Visionen (Wien an die Donau, Sprung über die Elbe), die zentrale Rolle städtebaulicher Großprojekte (Donau-City, HafenCity) und die gestiegene Bedeutung von wettbewerbsorientierten Ideen und privaten Akteuren. Dennoch haben sich die Akteurskonstellationen und allgemeiner die *urban governance*-Strukturen sowie die damit verbundenen Leitbildorientierungen seit Beginn der 1990er Jahre in den beiden Städten unterschiedlich entwickelt. Dabei ist ein deutlicher Zusammenhang zwischen Leitbildern und *urban governance*-Strukturen auch im Zeitverlauf zu verzeichnen.

In Wien wurde eine bewährte korporatistische Akteurskonstellation mit ihren stabilen Formen der Aushandlung und des Interessenausgleichs in Richtung Management- und Wettbewerbsorientierung weiterentwickelt. Ausgangspunkt ist eine lange bestehende, auf Gemeinwohl und Konsens ausgerichtete Struktur, die in ihren Grundzügen, aber unter Beteiligung neuer, vor allem privater Akteure und mit neuen Instrumenten weiter besteht. Die veränderte Struktur steht für eine Kombination der drei in 2.1 vorgestellten Leitbilder, die sich auch in der praktischen Politik in der integrativen Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte niederschlägt. Diese Politik wird vor allem durch finanzielle Aufwendungen der öffentlichen Akteure und durch informelle Institutionen (Konsensorientierung) abgesichert. Diese halten das institutionelle Arrangement auch unter neuen Rahmenbedingungen und bei veränderten Akteurskonstellationen zusammen und erklären, dass zumindest im Vergleich zu Hamburg erstaunlich wenig öffentlich ausgetragene Konflikte aufgetreten sind. Wie stabil eine solche Konstellation auf Dauer sein kann, insbesondere inwiefern

²³ Dies allerdings auch schon vor dem Regierungswechsel (vgl. HOJA et al. 2000), der dies nur weiter akzentuiert hat.

es zukünftig gelingen wird, private Investoren auf soziale und ökologische Ziele zu verpflichten, ist eine offene Frage.

Im Vergleich zum graduellen Wandel in Wien stellt Hamburg ein Beispiel für einen Umbruch der Leitbildorientierungen und der *urban governance*-Strukturen dar, der durch einen Regierungswechsel ausgelöst wurde. So hat der neue Senat in Abgrenzung von seinen eher pluralistisch orientierten Vorgängerregierungen mit dem Leitbild der wachsenden Stadt ein sehr eingängiges und damit öffentlichkeitswirksames Profil entwickelt.²⁴ In diesem werden soziale und ökologische Belange – ganz im Sinne des Leitbilds der wettbewerbsorientierten Stadt – dem Wettbewerbs- und Wachstumsgedanken untergeordnet bzw. für diesen instrumentalisiert. Gleichzeitig hat der Senat mit den bei der Konzeptualisierung und Umsetzung des neuen Leitbilds beteiligten (unternehmensnahen) Akteure gezielt neue *urban governance*-Strukturen entwickelt, die Elemente des Pro-Wachstum-Modells aufweisen. Ausgangspunkt ist in Hamburg ebenso wie in Wien eine korporatistische Struktur, die sich aber bereits seit den 1980er Jahren für neue Gruppen und Interessen, vor allem aus dem grün-alternativen Spektrum, geöffnet hatte. Diese wurden jedoch nicht einfach in die korporatistische Struktur integriert; vielmehr haben die Gegensätze zwischen unternehmens- und wettbewerbsorientierten Akteuren, allen voran der Handelskammer, und grün-alternativen und anderen Gruppen schon sehr früh zu öffentlich ausgetragenen und teilweise sehr spannungsgeladenen Konflikten geführt.

Im Vergleich zu Wien ist in Hamburg also die Konsensorientierung traditionell deutlich geringer ausgeprägt, was den angesprochenen Umbruch erleichtert hat. Allerdings spiegelten die SPD-geführten Regierungen viele der bestehenden Gegensätze und Interessenkonflikte intern wider und haben sie durch Kompromisse entschärft, die die verschiedenen Parteiflügel oder Koalitionspartner dann den ihnen jeweils nahestehenden außerparlamentarischen Organisationen und Gruppierungen präsentieren konnten. Mit dem Regierungswechsel verloren diese vielfältigen und teilweise unübersichtlichen Akteurs- und Interessenverflechtungen und -abhängigkeiten ihre Anbindung an die offizielle Senatspolitik und damit in vielen Fällen auch ihre finanziellen und machtpolitischen Ressourcen.

Anders als Wien, wo die Aufrechterhaltung einer Konsensorientierung die größte Herausforderung für das bestehende institutionelle Arrangement darstellt, könnte sich in Hamburg der Umgang mit den durch die neuen Strukturen ausgeschlossenen Akteuren und Interessen als Problem erweisen. Die bereits aufgetretenen Konflikte und Auseinandersetzungen um die

²⁴ Neu sind die zu Grunde liegenden Überlegungen allerdings nicht. Vielmehr stellt das Leitbild und die Strategie eine Zuspitzung und Konkretisierung von Ideen aus der „Unternehmen Hamburg“-Rede von Dohnanyi aus dem Jahr 1983 dar (vgl. DOHNANYI 1983).

Räumung von Bauwagenplätzen, die „Privatisierung öffentlicher Räume“ und die Ausweisung von Wohngebieten auf Grünflächen zeigen, dass sich – gemessen an den Anlässen – auf relativ breiter Basis Widerstand formiert. Wie das Beispiel der Hafensstraße in den 1980er Jahren gezeigt hat, könnte dieser Widerstand durchaus in der Lage sein, die Politik des neuen Senats nachhaltig zu stören und zu beeinflussen.

Mit Wien und Hamburg liegen also zwei zunächst ähnlich erscheinende, bei genauerem Hinsehen aber sehr unterschiedliche Beispiele für den Umgang mit den eingangs skizzierten Herausforderungen und die daraus resultierenden Stadtentwicklungsprozesse vor. Diese Unterschiede und die in den jeweiligen Strukturen bestehenden Probleme und Konfliktpotenziale konnten durch den Fokus auf stadtpolitische Leitbilder und *urban governance* herausgearbeitet und – in Anlehnung an die konzeptionellen Überlegungen zum Zusammenhang zwischen Leitbildern und *urban governance* (vgl. 2.3 und Abb. 3) – zumindest ansatzweise auch erklärt werden. Die Beispiele zeigen, dass *urban governance*-Strukturen, vor allem die Inklusion bestimmter (und die Exklusion anderer) Akteure sowie die gewählten Instrumente, nicht wertneutral sind (vgl. PIERRE 1999, 390) und dass die Werte in den stadtpolitischen Leitbildern reflektiert werden. Die Beispiele zeigen des Weiteren, dass trotz ähnlicher Zielrichtung (mehr Wettbewerbsorientierung) unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten bestehen, also Handlungsspielräume für lokale Akteure gegeben sind, wobei diese allerdings von bisherigen Entwicklungen und Strukturen abhängig sind.

4 Bewertung der gewählten institutionellen Perspektive für die Erklärung aktueller Stadtentwicklungsprozesse

Eine institutionelle Perspektive mit Fokus auf stadtpolitische Leitbilder und *urban governance* erfasst die organisatorische und normative Dimension städtischer Politik und verdeutlicht ihr Zusammenspiel. In den beiden Fallbeispielen hat sie sich als geeigneter Analyserahmen für die Einordnung und Erklärung aktueller Stadtentwicklungsprozesse erwiesen. Die Gegenüberstellung und gemeinsame Diskussion von zwei Fallbeispielen hat außerdem die besondere Leistungsfähigkeit für vergleichende Untersuchungen verdeutlicht. Stadtpolitische Leitbilder und *urban governance* stellen damit geeignete Ansatzpunkte für eine Konzeptualisierung von Stadtentwicklung dar, und mit Abbildung 3 liegt ein diese Ansatzpunkte verbindender Baustein für eine solche Konzeptualisierung vor.

Als Vorteile der vorgeschlagenen institutionellen Perspektive im Vergleich zu makroanalytischen Zugängen ist festzuhalten, dass sie den stadtspezifischen Bedingungen sowie der Pfadabhängigkeit und Kontingenz von Stadtentwicklung besser Rechnung trägt. Durch ihren Fokus auf Akteurs-

konstellationen und Interaktionsformen bietet sie außerdem einen geeigneten konzeptionellen Rahmen für empirische (Detail-)Studien und damit die Möglichkeit, Erklärungen für konkrete städtische Entwicklungen herzuleiten. Im Vergleich zu mikroanalytischen Ansätzen gewährleistet die Einbeziehung von Handlungsorientierungen und Politikverständnissen eine Einbettung in den nationalen bzw. globalen Kontext. Außerdem erlaubt der Bezug auf Modelle von *urban governance* und auf generalisierte Leitbilder vergleichende und verallgemeinernde Aussagen.

Gleichzeitig ist die vorgeschlagene Perspektive aber auch mit Problemen und Herausforderungen verbunden. Hier ist insbesondere die Frage der Umsetzung von Leitbildern zu nennen, also der (mögliche) Gegensatz von Diskurs und „Realität“. Des Weiteren verdeutlichen die Beispiele, dass die gewählte Perspektive kein Ersatz, sondern nur eine stadt- und steuerungsbezogene Ergänzung zu sozial-, wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Theorien ist, die gesellschaftlichen Wandel thematisieren. Weniger ein Problem als vielmehr eine Herausforderung und Chance stellt dagegen die Politikorientierung dar, die sich durch den Fokus auf Steuerung ergibt und es erlaubt, Stadtentwicklung nicht nur zu erklären, sondern auch zu bewerten und Empfehlungen abzugeben.

5 Literatur

- ACHE, P. 2000: Was treibt den Motor an? Stadtregionen zwischen innovativen Milieus und Urban Governance. In: *Raumforschung und Raumordnung* 58, S. 244–253.
- BAURIEDL, S. 2004: Spielräume nachhaltiger Entwicklung. Eine Diskursanalyse Hamburger Stadtentwicklungspolitik. Dissertation, Universität Hamburg, Fachbereich Geowissenschaften (bisher nicht veröffentlicht).
- BECKER, H. 1998: Leitbilder. In: HÄUßERMANN, H. (Hrsg.): *Großstadt. Soziologische Stichworte*. Opladen, S. 123–135.
- BECKER, H., J. JESSEN und R. SANDER (Hrsg.) 1998: *Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa*. Stuttgart, Zürich.
- BERG, L.v.d., E. BRAUN und W. v. WINDEN 2001: *Growth Clusters in European Metropolitan Cities*. Hampshire.
- BEUST, O. v. 2003: Die Bewerbung hat die Stadt verändert. *Meine Woche*. In: *Die Welt*, 14.4.2003, Hamburg.
- BRAKE, K. 1995: Nutzungsmischung und gewerbliche Wirtschaft. Zu den empirischen Gehalten eines aktualisierten Leitbildes – oder: Vom Wunschenken zur Raumnutzungsstrategie? In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 6/7, S. 425–434.
- BRENNER, N. 1999: Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. In: *Urban Studies* 36, S. 431–451.
- BREUER, B., W. MÜLLER und C.-C. WIEGANDT 2000: *Nutzungsmischung im Städtebau*. Endbericht, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn (= Werkstatt: Praxis, Nr. 2).
- DANGSCHAT, J. und J. OßENBRÜGGE 1990: *Hamburg: Crisis Management, Urban Regeneration and Social Democrats*. In: JUDD, D. und M. PARKINSON (Hrsg.): *Urban Leadership and*

- Regeneration. Cities in North America and Europe. Newbury u.a., S. 86–105 (= Urban Affairs Annual Reviews, 37).
- DOHNANYI, K. v. 1983: „Unternehmen Hamburg“. Rede vor dem Überseeclub Hamburg am 29.11.1983. Download unter: www.ueberseeclub.de (letzter Zugriff 24.01.2006)
- FHH (Freie und Hansestadt Hamburg) 2002: Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. Hamburg: FHH, Staatliche Pressestelle. Download unter: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/senat/reden-und-dokumente/wachsende-stadt,property=source.pdf>. (letzter Zugriff: 24.01.2006)
- FICHTER, H. 2002: Regionale Handlungsfähigkeit im europäischen Wettbewerb. Spezifische Ausprägungen regionaler Governance-Formen am Beispiel dreier deutscher Metropolregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 313–324.
- FRANZ, P 1997: Was kann die Stadt heute noch leisten? Integration, urbane Regimes und die Durchsetzbarkeit von Leitbildern. In: Die alte Stadt 24, S. 294–311
- FÜRST, D. 2001: Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung 59, S. 370–380.
- GIFFINGER, R. 1999: Wohnungsmarktbarrieren und Stadtentwicklung. Ein regionalwissenschaftlicher Beitrag zur Ausländerdiskriminierung am Beispiel Wien, Basel (= Stadtforschung aktuell, 60).
- HALÁSZ, L. 1994: Hamburg – Wien. Vergleich zweier Metropolen. In: Hamburg in Zahlen, H. 3, 1993, S. 70–79.
- HALL, T. und P. HUBBARD (Hrsg.) 1998: The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation. Chichester u.a.
- HÄUßERMANN, H. und W. SIEBEL 1994: Neue Formen der Stadt und Regionalpolitik. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 33, S. 32–45.
- HARVEY, D. 1989: From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. In: Geografiska Annaler 71B, S. 3–17.
- HATZ, G. 2002: Wien im Umbruch. Aktuelle Prozesse der Stadtentwicklung. In: Geographische Rundschau 54, S. 4–9.
- HK (Handelskammer) 2003: Metropole der Dynamik – Hamburgs Weg in die europäische Spitze. Standpunkte. Hamburg: Handelskammer. Download unter http://www.hk24.de/HK24/HK24/produktmarken/standortpolitik/wirtschaftspolitik/standpunktepapiere/Standpunkte_Metropole_der_Dynamik.pdf. (letzter Zugriff: 24.01.2006)
- HOJA, C., E. PAHL-WEBER und H. v. SEGGERN 2000: Das Hamburger Stadtentwicklungskonzept – ein Konzept der Nachhaltigkeit. In: KISSEL, H.A. (Hrsg.): Nachhaltige Stadt. Beiträge zur urbanen Zukunftssicherung. Berlin, S. 67–78 (= SRL Schriftenreihe, 47).
- JESSEN, J. 2000: Leitbild kompakte und durchmischte Stadt. In: Geographische Rundschau 52, S. 48–50.
- JESSOP, B. 1997: Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa. In: BECKER, S., T. SABLowsKY und W. SCHUMM (Hrsg.): Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Berlin, Hamburg, S. 50–95 (= Argument-Sonderband, Neue Folge AS 249).
- JUCH, M. und S. ROSENBERGER 2001: Urbane Visionen. Sozialdemokratische Perspektiven für ein weltoffenes Wien. Wien.
- JUCHELKA, R. 2002: „Wien an die Donau“. Bipolare Stadtentwicklung und das Projekt Donau-City. In: Geographische Rundschau 54, S. 10–17.
- KLAGGE, B. 2005: Armut in westdeutschen Städten: Strukturen und Trends aus stadtteilorientierter Perspektive – eine vergleichende Langzeituntersuchung der Städte Düsseldorf, Essen, Frankfurt, Hannover und Stuttgart. Stuttgart (= Erdkundliches Wissen, 137).
- LICHTENBERGER, E. 1995: Schmelztiegel Wien. In: Geographische Rundschau 47, S. 10–17.

- MAYER, M. 1990: Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt. In: BORST, R., S. KRÄTKE und M. MAYER (Hrsg.): Das neue Gesicht der Städte: theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte. Basel u.a., S. 20–27.
- MAYER, M. 1996: Postfordistische Stadtpolitik: Neue Regulationsweisen in der lokalen Politik und Planung. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 40, S. 20–27.
- MCLEOD, G. und M. GOODWIN 1999: Space, Scale and State Strategy. Rethinking Urban and Regional Governance. In: Progress in Human Geography 23, S. 503–527.
- MEZULIANIK, E. 2000: Der Wiener Integrationsfonds – Einwanderungspolitik an der Nahtstelle zwischen Ost und West. In: SCHMALS, K.M. (Hrsg.): Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale. Opladen, S. 255–259.
- MOULAERT, F., E. SWYNGEDOUW und A. RODRIGUEZ (2001): Large Scale Urban Development Projects and Local Governance. An introduction to the thematic issue. In: Geographische Zeitschrift 89, S. 69–70.
- NOVY, A., V. REDAK, J. JÄGER und A. HAMEDINGER 2001: The End of Red Vienna. Recent Ruptures and Continuities in Urban Governance. In: European Urban and Regional Studies 8, S. 131–144.
- OßENBRÜGGE, J. 1999: Hamburg: Globalisierungsprozesse und soziale Integration in einer Metropolregion. In: Praxis Geographie 29, H. 10, S. 4–9.
- OßENBRÜGGE, J. 2003: Wirtschaftsgeographie und Governance. Die (regional-)politische Einbettung entgrenzter wirtschaftlicher Prozesse. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 47, S. 159–176.
- OßENBRÜGGE, J. 2006: Vom Nachhaltigkeits- zum Globalisierungsregime. Stadtpolitische Leitbilder und Konflikte über die Entwicklung von Metropolregionen am Beispiel Hamburgs. In: SCHNEIDER, H. (Hrsg.) 2006: Nachhaltigkeit als regulative Idee in der geographischen Stadt- und Tourismusforschung. Münster u.a., S. 1–19.
- OßENBRÜGGE, J., S. HEEG und B. KLAGGE 2002: „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. Mit Beispielen aus Kopenhagen, Wien, München, Barcelona, Amsterdam, Zürich und Rotterdam. Gutachten für die Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg. Institut für Geographie, Universität Hamburg.
- OßENBRÜGGE, J., S. HEEG und B. KLAGGE 2004: Entwicklungstrends europäischer Metropolregionen und konzeptionelle Bausteine für das Hamburger Leitbild „Wachsende Stadt“. In: ALTROCK, U. und D. SCHUBERT (Hrsg.): Wachsende Stadt. Leitbild – Utopie – Vision. Wiesbaden, S. 41–56.
- PIERRE, J. 1999: Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics. In: Urban Affairs Review 34, S. 372–396.
- SCHOPPER, M. und H. HANSELY 1999: Wien im Aufbruch. Download unter http://www.demokratiezentrum.org/download/aufbruch_schopper_hansely.pdf (letzter Zugriff: 24.01.2006) (überarbeitete Fassung des Artikels in: Geographische Rundschau 51, S. 529–534).
- SIEVERTS, T. 1997: Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig, Wiesbaden.
- STADT WIEN 1991: Wien wächst wieder. Wien 2010. Stadtentwicklung bei Bevölkerungswachstum und offenen Grenzen. Wien: Magistratsabteilung 18, 2. Auflage.
- STADT WIEN 1994: Wien ins 21. Jahrhundert. Stadtplanung für eine ökologische und soziale Gründerzeit. Wien: Magistratsabteilung 18.
- STADT WIEN 2000: Wien Städtebau. Der Stand der Dinge. Wien: Magistratsabteilung 18.
- STADT WIEN 2001: Strategieplan für Wien. Zusammenfassung. Wien: Magistratsabt. 18.
- STONE, C.N. 1987: The Study of the Politics of Urban Development. In: STONE, C.N. und H.T. SANDERS (Hrsg.): The Politics of Urban Development. Lawrence, S. 3–22.
- WENTZ, M. 2000: Die kompakte Stadt. Frankfurt am Main u.a. (= Schriftenreihe Zukunft des Städtischen, 11).

Internetquellen

www.marketing.hamburg.de

Autor: Hamburg Marketing GmbH (letzter Zugriff: 30.03.2005)

www.uebersee-club.de/vortrag/vortrag-2003-04-02.pdf

Autor: Senator Wolfgang Peiner (letzter Zugriff: 24.01.2006)

www.viennadc.at

Autor: WED WienerEntwicklungsgesellschaft für den Donauraum AG (letzter Zugriff: 24.01.2006)

www.wachsende-stadt.de

Autor: Freie und Hansestadt Hamburg (letzter Zugriff: 30.03.2005)