

## **2. URBAN GOVERNANCE UND ENTREPRENEURIALISM**

---

In einem ersten Schritt wird die Struktur lokaler Politik untersucht; in einem zweiten Schritt staatliche Restrukturierung und urbaner Bedeutungsgewinn analysiert und schließlich im dritten Schritt die Veränderung städtischer Politik unter besonderer Beachtung des US-Kontextes. Ziel dieses Kapitels ist es, die Kontextbedingungen zu verdeutlichen innerhalb derer Strategien eines property-led development bedeutsam werden.

### **2.1 Lokale Politik – lokale Regierungsfähigkeit**

Nach Clarence Stone (1993) resultiert (lokale) politische Macht nicht alleine aus einem Wahlsieg. Regierungsfähigkeit beinhaltet vielmehr den Aufbau lokaler Allianzen, die sich aus Akteuren des öffentlichen und des privaten Sektors zusammensetzen. Eine gewonnene Wahl garantiert nicht per se den Zugang zu wichtigen ökonomischen und sozialen Ressourcen, um Vorhaben bzw. Projekte umsetzen zu können. Um in Fragen der Stadtentwicklung etwas bewegen zu können, ist die Einbindung privater Akteure notwendig, die den Zugang zu ökonomischem und politischem Kapital, Wissen und Boden kontrollieren. Dies gilt zumal für politische Systeme und Einheiten, die auf Privateigentum an Boden und Kapital basieren sowie in Bezug auf politische Gestaltungsfähigkeit als auch in Fragen der lokalen Finanzierung über eine gewisse Autonomie verfügen. Dies trifft auf Städte in den USA und in Großbritannien zu,

aber zunehmend auch auf Städte der kontinentaleuropäischen Länder, in denen eine abnehmende räumliche Umverteilungsfähigkeit, aber auch abnehmende Umverteilungsbereitschaft der Zentralstaaten festzustellen ist. Diese Städte sind verstärkt auf Potenziale der Privatwirtschaft angewiesen.

In der urban regime theory (im Folgenden als »Regimetheorie« bezeichnet) umschreibt dies den Kontext für eine Kopplung der Kapazitäten gewählter Regierungen mit den Ressourcen nicht-staatlicher Akteure (Stone 1993: 6, Peck 1995). Der lokale Staat kann nur in sehr begrenztem Umfang Arbeitsplätze und Wohlstand schaffen. Lokalen Wohlstand zu schaffen bzw. zu erhalten setzt vielmehr die Bereitschaft privatwirtschaftlicher Akteure voraus, vor Ort zu investieren bzw. sich für Belange des Ortes einzusetzen. Ohne wirtschaftliche Dynamik sind kaum Potenziale verfügbar, um weiterreichende sozial- oder umweltpolitische Maßnahmen realisieren zu können. Regierungen können aber keine wirtschaftliche Entwicklung vorschreiben, sondern allenfalls günstige Kontextbedingungen dafür bieten. In diesem Sinne nimmt die Privatwirtschaft eine privilegierte Position ein, da sie über die Ressourcen verfügt, um Wohlstand und Arbeitsplätze zu schaffen (Elkin 1985: 13). Um diese Potenziale zu aktivieren, versuchen lokale Regierungen private Akteure (Unternehmen und weitere Organisationen) einzubinden. Dies geschieht über den Versuch, sie für ihre politischen Ziele zu interessieren, sie in die Politik einzubinden und/oder durch die Berücksichtigung deren Interessen in ihrer Politikausübung.

Im Ansatz zu urbanen Regimen (und lokalen Wachstumskoalitionen) ist die Trennung zwischen öffentlichem und privatem Sektor ein analytisches Konstrukt; tatsächlich bestehen im politischen Alltagsgeschäft enge Verflechtungen: »If governance is furthering the welfare and assuring the survival of a body of citizens, then actors and activities labeled private are de facto an integral part of the governmental process and elections of limited importance.« (Stone 1993: 7) Die Herstellung und Gewährleistung von Regierungsfähigkeit (»Governance«) beruht demnach auf der Kooperation privater und öffentlicher Akteure und der Mobilisierung privater Ressourcen. Regierungsfähigkeit setzt voraus, über lokale Machtkonstellationen und -allianzen informiert zu sein und Koalitionen bilden zu können. Die Trennung zwischen Politik und Wirtschaft als analytisches Konstrukt zu bewerten, bedeutet aber nicht, dass es in der Regimetheorie keinen Begriff von »Differenz« gäbe. Tatsächlich wird (lokaler) Politik in der Regimetheorie ein autonomer und überparteilicher Status unabhängig von wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Interessen zugewiesen. Stadtverwaltungen sind demnach nicht Erfüllungsgehilfen von irgendwelchen Privat- oder Staatsinteressen. Die

Unparteilichkeit städtischer Politik ist jedoch in einen spezifischen Kontext eingebunden, der die Zusammenarbeit begünstigt: lokale Politik muss die Reproduktion der gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Grundlagen einer städtischen Gesellschaft gewährleisten (vgl. auch Harvey 1985). Diese Herausforderung zieht die Einbeziehung der Privatwirtschaft sowie die Berücksichtigung deren Interessen nach sich.

So gehen MacLaren und McGuirk (2003) davon aus, dass in der Stadtplanung die Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen gegenüber anderen privilegiert werden. Die begünstigten Gruppen setzen sich demnach häufig aus der städtischen Elite einer Stadt zusammen. Der Hintergrund ist, dass mit der Stadtplanung Marktprozesse unterstützt werden sollen, die Wirtschaftswachstum sichern. Dies beinhaltet, günstige Ausgangsbedingungen für jene zu bieten, die als »Ermöglicher« wirtschaftlicher Dynamik und kapitalintensiver Projekte betrachtet werden. Wenn aber z. B. eine Sanierungs- und Baupolitik die Verwertungsmöglichkeiten von Privatunternehmen einschränkt, dann ist die Realisierung dieser Politik nur möglich, wenn es ausreichend Stiftungs- und/oder öffentliches Kapital gibt, d. h. unabhängig vom privaten Kapital agiert werden kann. Ein Beispiel hierfür ist der soziale Wohnungsbau. Einen gewissen Anteil preisgünstigen Wohnraums zu entwickeln, stellt eine heikle Forderung gegenüber Projektentwicklern und Eigentümern dar, da dies im Normalfall deren Rendite reduziert. Bei prestigeträchtigen Projekten zeigt sich, dass Investoren die Anforderung, preisgünstigen bzw. sozialen Wohnungsbau zu realisieren zurückweisen bzw. sich davon »freikaufen«. In der Regel kann sozialer Wohnungsbau nur dann realisiert werden, wenn die öffentliche Hand als Bauherr aktiv wird oder Privatunternehmen finanzielle Anreize bietet. Entscheidend ist, dass nach dieser Analyse Stadtplanung nicht als eine unparteiliche Instanz zwischen Markt und Gesellschaft fungieren kann. Die Notwendigkeit einer öffentlichen Planung angesichts von privaten Eigentumsverhältnissen zwingt zur Berücksichtigung privater Interessen.

Clarence Stone definiert die Perspektive urbaner Regimetheorie folgendermaßen:

»Urban regime theory takes as given a liberal political economy, one that combines two conditions. One is a set of government institutions controlled to an important degree by popular elected officials chosen in open and competitive contest and operating within a larger context of the free expression of competing ideas and claims. Second, the economy of a liberal order is guided mainly, but not exclusively, by privately controlled investment decisions. A regime, whether national or local, is a set of arrangements by which this division of labor is bridged [...].« (Stone 1993: 2).

Dieses »set of arrangements« stellt also einen Kompromiss zwischen einer wirtschaftlichen und politischen Logik zum Erhalt des städtischen Sozial- und Wirtschaftsgefüges dar (Collinge/Hall 1997: 133). Macht wird in diesem Zusammenhang nicht als »Macht über« Menschen, Umstände und Situationen verstanden, sondern als »Macht zu« verstanden: als Macht, sozioökonomische Ressourcen öffentlicher und privater Akteure zu mobilisieren und zu bündeln.

Was kennzeichnet ein solches »set of arrangements«? Welche Qualitäten müssen Übereinkünfte bzw. Vereinbarungen haben, damit die Differenz zwischen öffentlichen und privaten Akteuren überwunden und ein regierungsfähiges urbanes Regime etabliert werden kann? Die Regimetheorie kann dazu jedoch nur in bestimmten Grenzen Erklärungsangebote machen, da es in ihr vor allem um die Erklärung von Regierungsfähigkeit geht. Im Zentrum steht die Untersuchung, wie sich Arrangements konstituieren und welche Qualitäten diese haben sollten, damit sich ein urbanes Regime etablieren kann. Auf die Frage, wer aus welchen Gründen Interesse an bestimmten Arrangements hat, d. h. die Frage nach den Akteurskonstellationen, bietet der Ansatz zu »lokalen Wachstumskoalitionen« weitergehende Hinweise. In diesem Ansatz werden Unternehmer, deren Tätigkeiten von der Stadt als Markt für Absatz, Vorleistungen, Inputs und Arbeitskräfte abhängen, als zentrale Pfeiler der lokalen Politik identifiziert (Logan/Molotch 1987). Sie hätten direktes wirtschaftliches Interesse an der Gestaltung der lokalen Bedingungen als Voraussetzung für ihr Bestehen und Wachstum. Eine Synthese beider Ansätze bietet die Möglichkeit, zwischen Anlass, Grundlagen und Politikfeldern einer Kooperation zu unterscheiden. Diese drei Dimensionen stellen das Gerüst urbaner Regime dar.

## Anlass

Der Anlass bzw. die Motivation der Akteure der lokalen Regierung, Kooperationen einzugehen, ist bereits dargelegt worden. Die Notwendigkeit, Wachstum bzw. Wohlstand zu sichern, setzt die Mobilisierung privater Ressourcen voraus. Seitens der privaten Akteure liegt die Motivation nach Logan/Molotch (1987) vor allem darin, von einem potenziellen lokalen sozioökonomischen Wachstum profitieren zu können. Bei den entsprechenden Akteuren handelt es sich um städtische Eliten bestehend aus lokal tätigen Unternehmern, Banken, Bau- und Immobilienwirtschaft, also um die Gruppen, die durch lokales Wachstum und dessen (teil-)räumliche Kanalisierung gewinnen können:

- weil die Bodenrente von städtischen Teilräumen in Folge von politischen Regulierungen und Eingriffen verändert werden kann; wenn sie z. B. erhöht wird, können bestimmte Areale gewinnbringend verkauft bzw. bebaut werden;
- weil durch eine Bevölkerungszuwanderung z. B. in Folge von Wohnungsbauprojekten zusätzliche Nachfrage nach bestimmten Gütern (Zeitungen, Kredite etc.) entstehen kann oder
- weil es eine Zunahme an Mitgliedern, Arbeitsplätzen, Unternehmen (in Vereinen, Gewerkschaften, Unternehmerverbänden) gibt.

Das Interesse der Politik besteht in:

- höheren Steuereinnahmen (Einkommens-, Gewerbe-, Grundsteuer etc.)
- einer Sicherung der sozialen Kohäsion durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohnraum

## Grundlagen

Dies vermittelt den Eindruck einer bewussten Manipulation städtischer Politik durch private Akteure. Es scheint, als ob sich diese lokalpolitisch betätigen, um ihren individuellen Nutzen zu maximieren. Insbesondere in der Regimetheorie wird jedoch darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Akteure zuerst ihre »Nutzen« bzw. »Präferenzen« definieren müssen, um sie verfolgen zu können. Die Bestimmung von Nutzen und Präferenzen ist aber keine geradlinige Angelegenheit, denn die Wahrnehmung, was vorteilhaft ist, ist gesellschaftlich geprägt und damit einzelnen Individuen bzw. Akteuren vorgängig. Die Wahrnehmung von Vorteilen ist also nicht unwiderruflich festgelegt, sondern unterliegt diskursiven Veränderungen. Präferenzen bestehen in diesem Sinne nicht ex-ante, sondern werden erst in und durch die Auseinandersetzung bestimmt.

Es wäre falsch anzunehmen, dass die verschiedenen Akteure keine Interessen und Intentionen verfolgen würden. Um jedoch zu handlungsfähigen Koalitionen zu gelangen, ist es notwendig, trotz zum Teil widerstreitender Interessen eine Übereinkunft zu finden. Diese bildet sich in Diskussionen heraus, in der ursprüngliche Ziele und Interessen zugunsten gemeinsamer Präferenzen geordnet und angepasst werden. Damit sind die Inhalte von Präferenzen und die damit zusammenhängenden politischen Maßnahmen weder völlig offen noch von vornherein festgelegt. Präferenzen sind »nicht festgelegt«, weil jede Form der Aushandlung als auch Veränderung in den Kontextbedingungen sie verschiebt. Sie sind

aber auch nicht völlig »offen«, da Präferenzen nicht jedes Mal neu definiert werden, sondern auf bestimmten Diskussionen, vorgängigen Mustern und Interpretationen aufbauen.

Die Durchsetzung von Präferenzen ist aus einem weiteren Grund nicht völlig offen: Akteure sind unterschiedlich mit Ressourcen ausgestattet. Dies bezieht sich auf materielle als auch ideelle Ressourcen. Zumeist kommen jene Akteure zu Wort, die über wichtige derartige Ressourcen – Kapital, Meinungshoheit etc. – verfügen und diese als »starke Argumente« in die Diskussion werfen können. Diese Akteure können etwas bewegen, weil sie über verschiedene Formen von Kapital verfügen. Damit sind sie attraktive Kooperationspartner, mit denen sich eine Gestaltungsoption eröffnet.

Weitgehend unabhängig davon, wie politische Wahlen ausfallen, bleiben bestimmte Machtkonstellationen bestehen. Die Zustimmung oder stille Akzeptanz der kapitalkräftigen Elite kann – weil sie über Ressourcen verfügt – von großem Gewicht sein. Dies soll aber nicht nahe legen, dass lokale Regierungsvertreter willfährig handeln. Sie müssen Präferenzen definieren, die Überschneidungsbereiche mit den Präferenzmustern privater Akteure aufweisen.

## Politikfelder

Die Qualität und Struktur urbaner Regime bzw. Wachstumskoalitionen lässt sich anhand bestimmter Politikfelder »entziffern«. Themen eignen sich in unterschiedlicher Weise, um damit Präferenzen zu prägen und Konsens zu erreichen. Mit Themen und Politikfeldern, die sich kurzfristig in konkrete und sichtbare Maßnahmen umsetzen lassen, können eher Koalitionen aufgebaut werden. Wenn es sich also um greifbare Politikbereiche handelt und Umsetzungserfolge kalkulierbar sind, können sich verschiedene Akteure einfacher auf Präferenzen einigen: Inhalte, Ziele und mögliche Vorteile sind einfacher zu benennen und zu vermitteln. Ein weiterer Punkt, der wichtig ist für die Auswahl von Politikfeldern, ist die Ausstattung der Akteure mit Ressourcen. Je mehr Ressourcen verfügbar und aktivierbar sind, desto eher ist gewährleistet, dass ein damit zusammenhängendes Politikfeld in Angriff genommen wird. Regierungsfähigkeit beinhaltet vor allem die Fähigkeit, Unterstützung zu finden, bestimmte Themen zu besetzen, umzusetzen und weitere Akteure einzubinden.

Immobilienprojekte verfügen über diese Qualitäten: Bau- und Sanierungsprojekte eignen sich als praktikables und umsetzbares Politikfeld,

um Ressourcen zu mobilisieren<sup>1</sup>. Bauprojekte stellen ein anwendungsorientiertes Politikfeld dar, mit dem verschiedene Interessen auf einen Gegenstand gebündelt werden können: lokale Regierungsvertreter können sich als »Macher« darstellen, und für Akteure der Immobilienwirtschaft bietet sich die Möglichkeit, ihren Rationalitätskalkülen entsprechende Projekte zu realisieren. Auch wenn die Interessen also unterschiedlich gelagert sind, können sie potenziell in die gleiche Richtung gehen: für mögliche Nutzer werden Gebäude als Voraussetzung für wirtschaftliche Betätigung und zum Wohnen erstellt; für Investoren und Projektentwickler bieten sich Verwertungsmöglichkeiten und für die Stadt im optimalen Fall höhere Steuereinnahmen und ein Imagegewinn. Diese Interessenskorrespondenz erleichtert die Akquisition von Ressourcen (d. h. Kapital, politische und zivilgesellschaftliche Unterstützung). Der Vorteil, mit Immobilienprojekten verschiedene Interessen bündeln zu können, steigert die Chancen, ein Projekt auch dann umsetzen zu können, wenn sich Widerstand dagegen artikuliert. Stone merkt an, dass bei der Umsetzung von städtebaulichen Revitalisierungsprojekten vor allem die Koordination zwischen städtischen, institutionellen Eliten wichtig sei (Stone 1993: 19). Tatsächlich würden die Projekte häufig der öffentlichen Kontrolle entzogen werden, was durch die Interessensübereinstimmung der Eliten erleichtert werden würde.

Städtebauliche Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen bieten die Möglichkeit, den Prozess des sozioökonomischen Wandels zu forcieren. Die Revitalisierung von Flächen und die Zuweisung neuer Nutzungen gehen mit dem Wunsch und der Notwendigkeit einher, neue wirtschaftliche und soziale Dynamiken zu schaffen. Dieses »Versprechen« von Wachstum macht sie als wirtschaftspolitische Maßnahme sehr attraktiv.

Städtebauliche Revitalisierungsprojekte stellen in der Regimetheorie einen Indikator für einen bestimmten Typus von urbanem Regime dar, nämlich dem Entwicklungs- bzw. Wachstumsregime. Ziel ist es, Ressourcen und Akteure für neue Entwicklungswege zu bündeln. Nach Susan Fainstein (1990: 120) ist Stadtsanierung eine Antwort

»to the transformation of the economic bases of cities in the advanced capital world from manufacturing to services; the rapid growth of the producer services sector within cities at the top of the global hierarchy; the simultaneous concentration of economic control within multinational firms and financial institutions, and decentralization of their manufacturing and routine office functions«.

---

1 Beispiele hierfür sind die Untersuchungen von Fainstein 2001, Stone 1989, Sanders 1987, Wolfinger 1978 etc.

Ziel ist also, die Stadt für neue wirtschaftliche Aktivitäten zu öffnen und mit Bauprojekten entsprechende Gelegenheitsstrukturen zu schaffen. Mit den Ansätzen zu urbanen Regimen und lokalen Wachstumskoalitionen lässt sich also erklären, warum Bauprojekte in der lokalen Politik einen so hohen Stellenwert genießen und warum Immobilienakteure wie Projektentwickler, Bauunternehmen oder Investoren großen Einfluss haben. Aber wie lassen sich Änderungen begründen? In der regulationstheoretischen Literatur wird ein Übergang von »government« zu »governance« konstatiert (z.B. Jessop 1997). Im Rahmen der Regimetheorie müsste dies als eine Veränderung der »Macht zu« interpretiert werden. Knapp ausgedrückt, beinhaltet dies die Notwendigkeit der öffentlichen Hand, stärker auf private Potenziale zugreifen zu können. Hierzu erfolgt eine stärkere Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure in die Politikgestaltung und -umsetzung. In Ansätzen der Regimetheorie und lokalen Wachstumskoalitionen wird diese Veränderung weitgehend ausgeblendet, da es unabhängig von gesellschaftlichen Formationen schon immer eine Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren gab. Die Annahme einer Veränderung ist jedoch Kern vieler regulationstheoretischer Beiträge. Dieser theoretische Rahmen bietet die Möglichkeit, Strategien des property-led development als Ausdruck für eine aktivere Rolle der Immobilienwirtschaft in der Stadtplanung zu fassen. Die Zuweisung bzw. Eröffnung einer aktiveren Rolle ergibt sich infolge der größeren Angewiesenheit der Städte auf private Potenziale zur Stadtentwicklung. Dies steht mit einem Rückzug des Nationalstaates aus der räumlichen Umverteilung im Zusammenhang. Die Analyse dieser Veränderungen erfolgt im folgenden Abschnitt im Bezugsrahmen der Regulationstheorie.

## **2.2 Staatliche Restrukturierung: urbaner Bedeutungsgewinn**

Die Regimetheorie, die sich vor allem auf die Analyse lokaler Regierungsfähigkeit konzentriert, bietet wenige Möglichkeiten, strukturelle Veränderungen zu fassen. In diesem theoretischen Kanon haben Veränderungen einen graduellen Charakter. Sie ergeben sich aufgrund von Transformationen in den lokalen Kontextbedingungen und bewirken Verschiebungen im Präferenzgefüge. Veränderungen bauen in diesem Sinne auf bestehenden Strukturen auf und bewirken eine Variation in den lokalen »Koordinaten«, d. h. Themenfelder, Akteurskonstellationen und Präferenzen. Restrukturierungen, die auf exogenen Impulsen basie-



ren und/oder strukturelle Veränderungen beinhalten, fallen dabei jedoch durch das analytische Raster.

Allerdings sind in den letzten 15 bis 20 Jahren von vielen Wissenschaftlern aus dem nordamerikanischen als auch westeuropäischen Raum grundlegende Änderungen in der Art und Weise urbaner Governance konstatiert worden, die mit der Entwicklung und Regulation sozioökonomischer Prozesse zusammenhängen (vgl. Harvey 1989, Peck/Tickell 1994, MacLeod/Goodwin 1999, Brenner/Theodore 2002, Hall/Hubbard 1996, Eick et al. 2004).

Vor allem im weiteren Kontext der regulationstheoretischen Debatte ist hervorgehoben worden, dass eine Veränderung wirtschaftlicher und politischer Bedingungen stattgefunden hat, die zu einem grundlegenden Umbau des politischen Territorialstaates und ökonomischer Entwicklungsbedingungen geführt hat. Im Zuge dieses Umbaus wurden viele Gewissheiten – nicht nur – auf lokaler Ebene in Frage gestellt. Auf der lokalen Ebene ist demnach ein Übergang vom lokalen Staat als Verwaltungsagentur zur unternehmerischen Stadt zu verfolgen (Rodenstein 1987, Mayer 1990). Auf der Handlungsebene sei dies mit einer Veränderung der »urban governance« einhergegangen: von einer sozial ausgleichenden und umverteilenden Politik zu proaktiven, angebotsorientierten Wirtschaftsstrategien. Weiterhin wird ein institutioneller Umbau des lokalen Staates konstatiert, der mit Ausgründungen und Privatisierung öffentlicher Aufgaben einhergeht.

Regulationstheoretische Arbeiten setzen sich vor allem mit wirtschaftlichen und politischen Veränderungen auseinander. Alle Arbeiten zeichnet aus, dass es sich um Versuche einer historisch und geographisch konsistenten Analyse kapitalistischer Entwicklungen handelt. Das anfängliche Erkenntnisinteresse bestand in der Untersuchung der Stabilität kapitalistischer Gesellschaften in Reaktion auf eine Vielzahl von Krisenanalysen in den 1970er Jahren, die von einer Instabilität des Kapitalismus ausgingen. Wichtige Vertreter der Regulationstheorie wie Robert Boyer (1992), Michel Aglietta (1979), Alain Lipietz (1997) betonen, dass sich kapitalistische Gesellschaften trotz krisenhafter Entwicklungen durch eine hohe Anpassungsfähigkeit und Flexibilität auszeichnen. Dies war der Anstoß für vielfältige Analysen unterschiedlicher kapitalistischer Entwicklungswege, in der die Ursachen und Bedingungen der Anpassungsfähigkeit untersucht wurden. Als erklärende Faktoren wurde dabei auf die Unterschiedlichkeit kapitalistischer Entwicklungsmodelle und räumliche Differenzen hingewiesen (Esser/Hirsch 1994, Lipietz 1994). Ein wichtiger Punkt war dabei die Untersuchung der institutionellen Veränderungen, d. h. wie politische Systeme durch politisch-territoriale und institutionelle Anpassungen auf weltwirtschaft-

liche und -politische Veränderungen reagieren. In dieser Debatte erhält die veränderte Qualität des Verhältnisses von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft große Bedeutung. Dies ist für das Verständnis lokaler bzw. städtischer Politik relevant.

Grundlegend ist die Annahme, dass sich aufgrund der Krise der fordistischen Gesellschaftsformation neue Formen der Regulation und Akkumulation etablieren. Die fordistische Gesellschaft beinhaltet ein spezifisches Regime der Akkumulation – Taylorisierung der Arbeit und Fließbandfertigung – und der Regulation – keynesianische Nachfragesteuerung kombiniert mit einem Ausbau des Wohlfahrtsstaates (Hirsch/Roth 1986). Die Ursache der Krise wird in Prozessen der Überkonsumtion und wirtschaftlichen Stagnation in den jeweiligen Nationalstaaten des atlantischen Fordismus gesehen. Eine Folge ausbleibender Wachstumsraten bei Absatz und Profit war, dass insbesondere Großunternehmen mit neuen Absatzmärkten und Produktionsverfahren experimentierten, die zu einer allmählichen Erosion des fordistischen Modells der Produktion und Regulation führte. In politischer Hinsicht werden Versuche der Kanalisierung und Regulation von Wachstum durch Versuche der Generierung von Wachstum ersetzt. Ursache ist ein Übergang von einer Phase des Wirtschaftswachstums zu einer der Stagnation bzw. schwachen Entwicklung.

Mark Goodwin und Joe Painter (1997) kritisieren an der Diskussion des Übergangs von Fordismus zu Postfordismus das binäre Bild eines problemlosen Bruchs von Formation zu Formation. Sie betonen, dass sich dieser Übergang nur als ein kontinuierlicher Veränderungsprozess denken lässt, der mit gesellschaftlichen Diskussionen, Kräfteverhältnissen und Auseinandersetzungen im Zusammenhang steht. Wirtschaftliche und politische Veränderungen seien vielschichtig und würden regional unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. Auf diese Kritik wurde in der regulationstheoretischen Debatte mit einer Analyse wirtschaftlicher Globalisierungsprozesse sowie einer Analyse der Transformation der Nationalstaaten, reagiert. Insbesondere der letzte Prozess ist für die Fragestellung nach Struktur und Kontextbedingungen lokaler Politik bedeutsam.

Die Transformation der Nationalstaaten wurde in der regulationstheoretischen Debatte mit einem Rescaling des Nationalstaates in Verbindung gebracht (Heeg 2001, Jessop 1997). Es geht dabei um die gestiegene Bedeutung des internationalen Kontextes für staatliches Handeln als auch um eine territoriale Neuorganisation von Staatlichkeit. Dies wird in der politikwissenschaftlichen Debatte als eine grundlegende Neuordnung und strategische Ausrichtung des politischen Systems be-

trachtet – mit weit reichender Wirkung auf der lokalen Ebene (Mann 1997, Brenner 1999).

## Rescaling of the Nation State

Die Nationalstaaten der Nachkriegszeit sind durch ein fordistisches Wachstumsmodell geprägt, wonach volkswirtschaftliche Prosperität und Produktivität auf einer steigenden Binnennachfrage aufbaut. Die Wachstumsspirale sollte sich aus der Koppelung von Massenproduktion und Konsumtion ergeben und durch steigende Löhne und Staatsausgaben gesichert werden. Diese volkswirtschaftliche »Weisheit« verlor aber in den 1970er Jahren an Glaubwürdigkeit angesichts einer nachfrageorientierten Politik, die sich vor dem Hintergrund zunehmender internationaler Handelsverflechtungen als zahnloser Tiger erwies. Es zeigte sich, dass nationale Ökonomien nicht geschlossen und Wachstumsdynamiken nicht autozentriert sind. Vielmehr wurde eine Ausdehnung des Welthandels von einer Deindustrialisierung der Kernländer des westlichen Kapitalismus begleitet. Mit Arbeitslosigkeit, Armut und öffentlichen Haushaltsdefiziten stieg die Notwendigkeit umverteilender Maßnahmen bei gleichzeitig abnehmender Finanzkraft. Im Kontext knapper öffentlicher Haushalte bewirkte dies eine Reorientierung in den politischen Maßnahmen.

Statt einer stark binnenmarktorientierten, sozial ausgleichenden Politik erfolgt ein Übergang zu einer international orientierten Politik der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit. So wurden und werden im eigenen Territorium angesiedelte Unternehmen in ihren Internationalisierungsanstrengungen unterstützt, indem sich die jeweiligen Staaten bei der internationalen Regulierung des Globalisierungsprozesses zugunsten dieser Unternehmen stark machen. Es setzten sich also weitreichende Reorientierungen in staatlichen Maßnahmen durch, die sich auch auf die politisch-territoriale Form der Staatsorganisation auswirkten.

Aufgaben staatlicher Regulation im Fordismus bestanden darin, zum einen stabile Planungshorizonte für Unternehmen durch verbindliche Tarifverträge und Arbeitsgesetzgebung zu ermöglichen. Zum anderen sollten für die Staatsbürger gleiche Lebensbedingungen durch regionalpolitische und wohlfahrtsstaatliche Ausgleichsmaßnahmen hergestellt werden (Théret 1994). Die Bezugsgröße der staatlichen Regulierungsmaßnahmen stellte das nationalstaatliche Territorium dar; planvolle Gestaltung und Vereinheitlichung von Rahmenbedingungen sollte auf der zentralstaatlichen Ebene hergestellt werden (Heeg 2001: 60 ff.). Trotz Unterschieden zwischen föderalistisch und zentralistisch strukturierten Ländern, hatte der Zentralstaat in der Nachkriegsphase bis Ende der

1970er Jahre deutlich mehr Aufgaben inne (für Deutschland und Frankreich vgl. Bullmann et al. 1997; für die USA vgl. Schneider-Sliwa 1996): wohlfahrtsstaatliche und regionalpolitische Maßnahmen wurden häufig auf der nationalen Ebene in Gang gebracht, folgten nationalen und parteipolitischen Zielen und wurden auf eher zentralistische Weise umgesetzt (Keating 1997: 82). Anstrengungen zielten darauf, die städtische und regionale Politik funktional in zentralistisch-korporatistische Regulation einzubinden. In der wissenschaftlichen Diskussion wird davon ausgegangen, dass sich diese Politik relativ unabhängig von der föderalen bzw. zentralistischen Organisation der jeweiligen Länder vollzog, da mit der zentralstaatlichen Intervention die – alle politisch-räumliche Ebenen verbindende – Vision der Machbarkeit einer sozio-räumlichen Gleichverteilung von gesellschaftlichen Chancen verbunden wurde (vgl. Esser/Hirsch 1994, Keating 1997). Ziel war die Modernisierung des Raums und ein Ausgleich zwischen städtischem und ländlichem Raum hinsichtlich der Lebensbedingungen. Die lokale Ebene wurde zu einer ausführenden Ebene in dieser politisch-territorialen Organisation: um die Bedingungen der Massenproduktion und Massenkonsumtion aufrecht zu erhalten, erfolgten umfangreiche finanzielle Unterstützungen durch den Bundesstaat an die Städte und Kommunen. Kommunen erhielten die Aufgabe, die wohlfahrtsstaatliche Versorgung auszubauen und den kollektiven Konsum zu stärken. Diese Politik wurde im Rahmen eines starken Wirtschaftswachstums und stabiler Staatsfinanzen möglich; mit den wirtschaftlichen Problemen gingen jedoch die Erfolgsgrundlagen verloren.

Mit der allmählichen Unterminierung des Wohlstands- und Wachstumsoptimismus verlor auch die vertikale Organisation von Staatlichkeit und Räumlichkeit an gesellschaftlicher und politischer Bindungskraft. In föderalen Ländern wie z. B. den USA oder Deutschland kündigten insbesondere wachstumsstarke subnationale Einheiten ihren Beitrag zur räumlichen Umverteilung auf; weniger dynamische Regionen und Städte werden aufgefordert, sich selbst aus dem Sumpf der ökonomischen Depression zu ziehen. Demgegenüber wurde in zentralistischen Ländern wie Großbritannien ab Ende der 1970er Jahre eine weitgehende finanzielle Selbständigkeit subnationaler Einheiten zentral durchgesetzt. Beide Entwicklungen bewirkten – wenn auch von Land zu Land unterschiedlich – eine Reterritorialisierung und Rescaling des Nationalstaates. Unterstützt wurde dieser Prozess auch durch den Aufbau supranationaler Einheiten wie der EU oder NAFTA.

Bob Jessop (1997) beschreibt diesen Prozess als Entstaatlichung, Entnationalisierung und Internationalisierung des Nationalstaates. Dabei muss bedacht werden, dass es sich nicht um sich plötzlich durchsetzende

Tendenzen handelt, sondern um lang wirkende Prozesse, die durch gesellschaftliche Auseinandersetzungen strukturiert wurden und werden.

## Entnationalisierung des Nationalstaates

Jessop konstatiert einen Trend der territorialen und funktionalen Reorganisation staatlicher Kapazitäten auf unterschiedlichen politisch-territorialen Ebenen (Jessop 1997: 62 ff.). Dies beinhaltet die Verlagerung der normsetzenden und/oder Entscheidungsmacht auf supranationale und lokale Ebenen. Besonders deutlich ist dieser Trend in der Europäischen Union, aber auch in der NAFTA. Gewisse Bereiche der Staatstätigkeit folgen wirtschaftlichen Prozessen, die ebenfalls eine Supranationalisierung – oder angemessener: Globalisierung – und Regionalisierung von Produktionsprozessen durchlaufen. Auf der supranationalen Ebene genießt die Sicherung struktureller Wettbewerbsfähigkeit hohe Priorität. Maßnahmenfelder sind der Aufbau von »Euro-Champions« und die Förderung von innovativen, neuen Wirtschaftsfeldern in Bereichen wie Informationstechnologie, Telekommunikation, Biotechnologie etc. Mit umfangreichen Forschungsgeldern sollen technologische und institutionelle Lernprozesse unterstützt werden. Außerdem soll ein einheitlicher, integrierter Markt garantiert werden. Kombiniert werden diese supra- und nationalen Maßnahmen mit Modernisierungs- und Problemlösungspotenzialen der regionalen Ebene (dies umschließt Bundesländer, aber auch Städte und Regionen).

Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit auf lokaler Ebene beinhaltet die Verbesserung der Infrastruktur- und Angebotsbedingungen für lokal ansässige Unternehmen, Firmen und Cluster. National uniforme Politik soll abgelöst werden durch eine regional sensible Politik, die ökonomische Anforderungen erkennt und angemessen bearbeitet. Die Tendenz, der regionalen Ebene eine höhere Kompetenz und Verantwortung bei der Gestaltung regionaler Bedingungen zu gewähren, hängt mit Prozessen der ökonomischen Regionalisierung zusammen. Regionen wurden mehr und mehr als Orte erkannt, wo sich ökonomisches Wissen, Informationen und Verfahren »territorialisieren«. Um auf die spezifischen Bedingungen dieser Netzwerke aus Akteuren und Wissensformen eingehen zu können, scheint eine auf die lokalen Bedingungen, Infrastrukturen und Konventionen abgestimmte Politik notwendig. Denn wirtschaftliches Wachstum wird an einem konkreten Ort erzeugt. In dieser Logik werden Regionen und Städte zu Gestaltern ihrer Geschicke. Ökonomische Erneuerungsfähigkeit scheint somit durch eine Kombination supranationaler und lokaler Politik gestaltbar.

Diese Wahrnehmung und der dahinter stehende Prozess hat für die hier untersuchte Fragestellung von property-led development eine hohe Bedeutung. Wenn wirtschaftliches Wachstum auf lokale Ausgangsbedingungen aufbaut, dann ist die Gestaltung des lokalen Kontextes sinnvoll. Erforderlich ist demzufolge eine Anpassung der gebauten Umwelt an die Anforderungen einer postindustriellen Wirtschaftsweise sowie eine räumliche Ausdehnung zentraler Dienstleistungsfunktionen. Impulse hierfür gehen sinnvoller Weise von der lokalen bzw. regionalen – und nicht der nationalen – Ebene aus. Entsprechende Strategien beinhalten den stärkeren Einbezug privatwirtschaftlicher Akteure. Ob als Ergebnis eines Zwangs bzw. der Möglichkeit zur lokalen Selbständigkeit – auf der lokalen Ebene bestehen demnach Spielräume für eine lokal angepasste Gestaltung der Angebotsbedingungen. Parallel dazu erfolgt eine Gestaltung der wirtschaftlichen Kontextbedingungen auf nationaler und supranationaler Ebene bspw. durch die Förderung technologischer und wissenschaftlicher Entwicklungspfade oder die Deregulierung des Finanzmarktes. Der letzte Aspekt hat großen Einfluss auf die Verfügbarkeit von Kapital zur Finanzierung von Immobilienprojekten als auch auf die Bewertung von Kapitalanlagen.

## Entstaatlichung des Nationalstaates

Ziel der Verschiebung von Gestaltungsmacht auf neue Ebenen ist es also, politische Kapazitäten neu zu bündeln. Dieses Ziel hat noch eine weitere Dimension: in allen westlichen Ländern ist die Überzeugung verloren gegangen, dass Modernisierung und Anpassungsfähigkeit staatlich gestaltbar ist. Vielmehr wird mehr Vertrauen auf private Akteure und wirtschaftliche Selbstheilungskräfte gesetzt. Angesichts einer geringen ökonomischen Dynamik erfolgt ein Versuch, private Akteure zu aktivieren. Dieser Trend wird in der Regulationstheorie als ein Übergang von Government zu Governance beschrieben. Er beinhaltet einen tendenziellen Bedeutungsverlust offizieller Staatsorgane und Verwaltungen bei der Sicherung ökonomischer und sozialer Projekte hin zu einer Bedeutungssteigerung neuer Formen der Kooperation (vgl. auch Kohler-Koch et al. 1998). Es lässt sich die Zunahme von Partnerschaften, Allianzen, Netzwerken und Kooperationen bei der Gestaltung lokaler Bedingungen feststellen. Dies hängt damit zusammen, dass staatliche Einrichtungen im Kontext der Globalisierung stärker auf die Zusammenarbeit mit privaten und parastaatlichen Akteuren angewiesen sind, um Projekte und Veränderungen realisieren zu können. Durch eine oft außerhalb offizieller parlamentarischer bzw. staatlicher Gremien stattfindenden Mobilisierung von Wissens- und Machtressourcen einflussreicher

nicht-gouvernementaler Partner und Akteure soll die Staatsmacht erweitert werden. In diesem Zusammenhang kann staatliche Aktivität nicht in dirigistischer Tätigkeit bestehen. Vielmehr müssen, um die Bereitschaft zur Wissensteilung und Interdependenz bei nicht-staatlichen Akteuren zu wecken, Verhandlungskapazitäten lokaler Staatsakteure gefördert werden. Nielsen/Pedersen (1991) haben in diesem Kontext von einer ausgehandelten Ökonomie (*»negotiated economy«*) gesprochen. Beispiele hiervon sind, wenn sich Vertreter des lokalen Staates mit Repräsentanten bzw. Entscheidungsträgern lokaler Gewerkschaften, örtlicher Handelskammern, lokaler Banken, Bildungseinrichtungen und Forschungszentren treffen, um die Entwicklung lokaler Ressourcen zu lenken und zu fördern. Entscheidend ist, dass private und semi-staatliche Akteure zu Trägern und Initiatoren lokaler Politik und Projekte geworden sind. Sie nehmen aktiv teil an Politikgestaltung und -implementa-tion. Mit der Veränderung des Verhältnisses von Politik und Wirtschaft verändert sich auch die Art und Weise, wie Politik umgesetzt wird. Ähnlich wie in der Regimetheorie wird in diesem Ansatz davon ausgegan-gen, dass die wirtschaftliche und ökonomische Sphäre aufeinander be-zogen sind, aber im Unterschied zur Regimetheorie wird in der Regula-tionstheorie davon ausgegangen, dass sich das Verhältnis zueinander ge-ändert hat. Um die wirtschaftliche Dynamik einer Stadt zu erhalten bzw. zu stabilisieren, ist es nötig geworden, private Akteure aktiv zu betei-ligen. Dies trifft auch auf Strategien des *property-led development* zu.

### Internationalisierung des Nationalstaates

Der Nationalstaat wird damit aber nicht ausgehöhlt, sondern es verän-dern sich Politikfelder und -imperative. Insbesondere der Stellenwert des internationalen Kontextes wird für staatliches Handeln größer. Dies hängt mit einer abnehmenden Bedeutung einer Binnenregulierung der Volkswirtschaft und einer zunehmenden Bedeutung von Fragen der in-ternationalen Wettbewerbsfähigkeit nationaler Unternehmen zusammen.

Die regulationstheoretische Rescaling-Debatte zeigt, dass es zu weit-reichenden Änderungen im politisch-territorialen Gefüge der National-staaten gekommen ist, die auf regionaler Ebene zu neuen Handlungsbe-dingungen und -möglichkeiten geführt haben. Anders als im Ansatz zu urbanen Regimen handelt es sich bei den analysierten Veränderungen jedoch nicht um graduelle, sondern um grundlegende. Sie umfassen u. a. die verstärkte Nutzung von Kooperationen, Partnerschaften und Allian-zen, um die Wissens- und Handlungspotenziale von nicht-staatlichen Akteuren zu aktivieren. Weitere wichtige Dimensionen sind die ange-botsorientierte Ausrichtung der lokalen Wirtschaftspolitik, die Unter-

ordnung weiter Politikfelder wie Kultur- und Sozialpolitik unter die Imperative der lokalen Wettbewerbsfähigkeit und die Beteiligung am Standortwettbewerb. Die regulationstheoretische Debatte geht über die Feststellung der urbanen Regime-Analyse hinaus, dass eine Stabilisierung der lokalen Regierungsfähigkeit die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren erfordert. Vielmehr wird im Rahmen von regulationstheoretischen Analysen eine qualitative Veränderung von Politik konstatiert. Property-led development stellt eine Dimension dieser Veränderung dar. Und zwar im doppelten Wortsinn von »property« als Immobilie und Eigentum: es handelt sich um eine an Immobilien ausgerichtete Stadtentwicklung als auch einen stärkeren Einbezug von Eigentümern bzw. ökonomischen Eliten. Immobilien werden als eine Bedingung wahrgenommen, wirtschaftliches Wachstum und das Engagement von Eigentümern für eine Stadt zu fördern.

Grundsätzlich erfordern Rescaling und der Übergang von Government zu Governance neue Problemlösungskompetenz und neue Verfahrensweisen. Zugleich scheint die Bedeutung von baulich-räumlicher Politik gestiegen zu sein. Welche Qualität hat diese »gestiegene Bedeutung baulich-räumlicher Politik«?

## 2.3 Entrepreneurial cities

Vor diesem konzeptionellen Hintergrund – gesetzt von der Regime- und Regulationstheorie – ergibt sich ein spezifischer Blick auf Stadtentwicklung und Stadtpolitik. Demzufolge erfolgt eine Devolution von Politik, d. h. Abgabe von Verantwortung an Städte und Kommunen und damit einhergehend eine stärkere Wettbewerbsorientierung lokaler Politik. Dies zieht eine neue Verteilung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben zwischen öffentlichen und privaten Akteuren nach sich.

Im Zeitraum von 10 bis 20 Jahren wurde eine Vielzahl von Stadtanalysen unternommen, die sich mit diesen Ergebnissen decken. Thema vieler Analysen war die Flexibilisierung von Stadtentwicklungspolitik bzw. der Übergang zu »entrepreneurial cities« (vgl. z. B. Peck/Tickell 1994, Turok 1992, MacLaran/McGuirk 2003, Healey 1992). Sie sind vor allem im anglo-amerikanischen Sprachraum entstanden. Viele Untersuchungen haben aber gezeigt, dass ähnliche Entwicklungen auch in anderen Ländern und Städten festzustellen sind.

So stellt Stephen Ward, der die Unterschiede in der Stadtplanung zwischen verschiedenen Ländern (u. a. USA und Deutschland, aber auch noch weitere europäische Länder und Kanada) untersucht, ähnliche Entwicklungen in den späten 1970er und 1980er Jahren fest. Diese be-



stehen in einem Übergang zu Städtewettbewerb und Formen einer wettbewerbsorientierten städtischen Wirtschaftspolitik (vgl. Ward 2002: 341 ff). Er führt diese zeitlich versetzten, aber inhaltlich weitgehend parallelen Entwicklungen auf rückläufige bundes- bzw. zentralstaatliche Unterstützung sowie sich verändernde weltwirtschaftliche Konstellationen zurück. Ähnlich argumentieren Autoren wie Ball (1994), Pagan/Bowman (1995), Swyngedouw et al. (2002), Weber (2002), Fainstein (2001), wenn sie darauf hinweisen, dass ein Umbruch von einer stärker sozial zu einer wirtschaftlich orientierten Stadtpolitik stattgefunden hat, der mit einem Rückzug des Zentralstaates zusammenhängt. Der Versuch einer Umverteilung und des Einbezugs breiter Gruppen städtischer Bewohner ist in der Konsequenz abgelöst worden zugunsten einer stärker räumlich und gruppenspezifisch selektiven Politik, mit der einzelne Gruppen privilegiert und einzelne diszipliniert werden (vgl. Swyngedouw et al. 2002: 200, Smith 1996, Ball 1994). Es wurde versucht, jene Bewohner und Wirtschaftsbereiche zu halten bzw. anzusiedeln, die als zentral für die städtische Wertschöpfung, Einnahme- und Finanzierungssituation gesehen wurden. Erstaunlich ist, dass diese Veränderungen in der Mehrzahl der Beiträge am Beispiel der gebauten Umwelt, Baupolitik und -maßnahmen diskutiert wurden. Aus der Analyse der einzelnen Beiträge ergibt sich der Eindruck, dass im Verlauf der letzten 20 Jahre Sanierungs-, Erneuerungs- und Städtebaupolitik zu einem zentralen Pfeiler städtischer Politik geworden ist<sup>2</sup>.

Ein Beispiel hierfür ist die Analyse der stadtpolitischen Veränderungen in den USA von Rachel Weber (2002). Nachdem Ende der 1970er Jahre die nationalen Städtebauprogramme ausliefen und damit städtische Sanierungsvorhaben<sup>3</sup> ihre finanzielle Basis verloren, nahm der Wettbewerb um privates Investmentkapital zu, mit dem die Sanierung und Aufwertung innerstädtischer Areale fortgesetzt werden sollte. Entscheidend ist dabei der Versuch der Modernisierung der Stadt durch städtebauliche Veränderungen, die eng gekoppelt sind an einen Einbezug von Privatkapital.

»As the federal-grants economy that funded urban renewal efforts has been dismantled, entrepreneurial cities have sought to distance themselves from prior welfarist commitments, reclaim obsolete spaces, and find innovative

- 2 Weitere wichtige Felder sind Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung. Erneuerungs- und Sanierungspolitik bietet die Möglichkeit, diese beiden Felder zu kombinieren.
- 3 Die städtischen Sanierungsvorhaben waren eine Reaktion auf die Entwertung innerstädtischer Flächen im Zuge der Suburbanisierung von Bevölkerung, Einzelhandel und Gewerbe (vgl. auch Bluestone/Stevenson 2000).

ways to make costly redevelopment projects »pay for themselves.« Devolution increased cities dependence on own-source revenues, namely property tax revenues, which in turn made them more dependent on those that create value: the private real-estate market.« (Weber 2002: 190)

In eine ähnliche Richtung argumentiert Solesbury (1990), der pointiert – bezogen auf Großbritannien – die Verbindung zwischen sozioökonomischer und baulicher Modernisierung hervorhebt:

»If the urban policy objectives of the 1950s were predominantly physical and those of the 1960s more social, then the objectives of urban regeneration in the 1980s are undoubtedly economic. There are then three key characteristics to current national urban policy: it has an economic focus, concentrating on supply-side measures, with the leading role for the private sector. [...] The economic focus reflects the view that many urban areas have failed to adjust to the recent structural shifts in the economy, especially from smokestack to high technology industries, from manufacturing to services, and in locational preferences. [...] The essence of the supply-side approach to these problems (vacant land, dependence on welfare, diminished purchasing power in cities etc., add. by S.H.) is to stimulate growth not by demand management, but by improvements in the supply of land, labour, capital and entrepreneurship – the classic factors of production.« (Solesbury 1990: 186)

Diese angebotsorientierte Wendung von Stadtentwicklungspolitik lässt sich in der Bau- und Sanierungspolitik erkennen; diese Wendung kennzeichnet den Übergang zu property-led development. So argumentieren Martin Gornig und Guido Spars:

»Somit kann der Bau- und Immobilienbereich über die Auflösung von Agglomerationsbremsen eine zentrale strategische Schlüsselfunktion für das Regionalwachstum einnehmen. Insbesondere die weitsichtige Planung und nachfrageadäquate Vorhaltung von Immobilienangeboten zur Eindämmung von knappheitsbedingten Preissteigerungen in der Ballungsregion kann hierfür eine wichtige Rolle spielen.« (Gornig/Spars 2006: 569)

Bei Gornig/Spars liegt die Wirkung von Bau- und Sanierungspolitik vor allem in der Reduzierung der Kosten für den Produktionsfaktor Immobilien/Boden, was sich positiv auf ökonomische Ballungseffekte auswirken kann. Christoph Markert und Thomas Zacharias (2006: 118) heben einen weiteren Aspekt hervor: sie betonen, dass Bauen und Planen nicht zu den Kernkompetenzen verlagerungswilliger Unternehmen zählt. Lo-

kale Wirtschaftsförderung muss deshalb in Vorleistung gehen und attraktive Standorte und Angebote anbieten:

»Ein funktionierender Gewerbeimmobilienmarkt mit ausreichendem Angebot an Fremdvermietungsobjekten und bedarfsgerechten Neubauten ist für Unternehmen zu optimalen Geschäftsausübung und Expansion von elementarer Bedeutung. Daher ist auch die Wirtschaftsförderung auf einen funktionierenden, gesunden Immobilienmarkt angewiesen, um bestehende Unternehmen am Standort zu halten und neue Unternehmen akquirieren zu können. [...] Maßnahmen zur Investitions- und Standortsicherung von Unternehmen werden daher einen höheren Stellenwert bekommen. Nur wenn die lokale Wirtschaftsförderung passgenaue Standorte und Immobilien anbieten kann, wir sie in diesem Wettbewerb [zwischen Städten um Unternehmensansiedlungen, S.H.] Erfolg erzielen können.« (Markert/Zacharias (2006: 122))

Durch eine Anpassung der gebauten Umwelt an neue ökonomische und soziodemographische Herausforderungen soll also der wirtschaftliche Umbruch bewältigt werden. Eine Folge davon ist, dass Rationalitätskalküle der Immobilienwirtschaft in der Stadtplanung stärkere Berücksichtigung finden. Ziel ist es, eine höhere Korrespondenz zwischen Investmentkriterien, Zeit- und Renditehorizont der Immobilienwirtschaft und städtischen Restrukturierungsanforderungen zu erreichen (Haila 1991). Voraussetzung ist eine Flexibilisierung der Stadtplanung bzw. Stadtentwicklungspolitik (Swyngedouw et al. 2002, Heeg 2003). So betonen Desfor/Jorgensen (2004) am Beispiel eines Großprojektes in Kopenhagen, dass ein Übergang von einem strukturierten, hierarchischen Planungsinstrumentarium mit relativ festgelegten Praktiken und regulativen Anforderungen zu Formen einer eklektischen, ad hoc orientierten Planung außerhalb formaler Vorgehen festzustellen sei. Die Planungsperspektive würde sich auf Teilräume konzentrieren und keinen Zusammenhang mit dem städtischen Gesamttraum herstellen.

Nach diesen Analysen werden städtebauliche Entwicklungsstrategien zunehmend als eine zentrale Strategie begriffen, in Städten Modernisierungsleistungen zu forcieren. Großprojekte haben dabei einen zentralen Stellenwert, da sie überwiegend auf innenstadtnahen industriellen Brachflächen stattfinden. Sie werden als eine Möglichkeit gesehen, auf veränderte räumliche Anforderungen einer postindustriellen Wirtschaftsweise mit einer Anpassung der baulich-materiellen Umwelt zu reagieren. Bislang industriell genutzte Flächen wurden und werden zugunsten von Wohn- und Büronutzung umgewidmet. In US-amerikanischen Städten führte die damit einhergehende Steigerung der Grundstückswerte zu höheren Grundsteuereinnahmen. Zusätzlich zur Wert-

steigerung wurde und wird auf diesen Arealen eine Zunahme von Büro-/ Dienstleistungsbeschäftigung erwartet, die ebenfalls erhöhte Steuereinnahmen bedeuten. Zum Dritten erwartet man von städtebaulich interessanten Großprojekten einen internationalen Imageeffekt. Der finanzielle »Mehrwert« des Imageeffektes besteht in der Hoffnung, dynamische Wirtschaftsaktivitäten und internationale Besucher anziehen zu können, die zur strukturellen Änderung der Finanzeinnahmen und Wirtschaftsstruktur beitragen (Swyngedouw et al. 2002: 205).

Sharon Zukin (1996: 228) verortet Großprojekte ebenfalls im Kontext rückläufiger zentralstaatlicher Unterstützung; sie betont hierbei die Bedeutung kultureller Strategien, d. h. die kulturelle und emotionale Aufwertung von städtebaulichen Projekten:

»In the United States, however, where localities are responsible for their own economic development, and in Great Britain, where localities are increasingly cut off from the traditional governmental welfare policies that cushion unemployment, cultural strategies emerged by the mid-1980s as a relatively consensual means of managing economic decline and envisioning possibilities of economic growth.«

In einer Situation wirtschaftlicher Deindustrialisierung nutzen demnach viele Städte den Strohalm eines kulturellen Revivals. Insbesondere die kulturelle Aufwertung der gebauten Umwelt in gentrifizierten Stadtteilen, die überregionale Ausstrahlung herausragender Architektur und stadtentwicklungspolitische Visionen werden eingesetzt, um wissensbasierte und generell unternehmensorientierte Dienstleistungen zur Ansiedlung zu bewegen.

Zusammenfassend gewinnt eine an Immobilien orientierte Politik offensichtlich an Bedeutung. Die Vielzahl einzelner Beispiele erweckt den Eindruck, als ob eine baulich-räumliche Erneuerungspolitik den Dreh- und Angelpunkt für die Bewältigung städtischer Veränderungen darstellt. Großprojekte dienen dabei als Hebel für eine Flexibilisierung der Stadtplanung, für eine imageorientierte Städtekonkurrenz bzw. allgemein für die Durchsetzung einer »entrepreneurial city«. Es scheint aber, dass Großprojekte noch mehr zeigen: die Ausrichtung von Städten an »property-led development«. So fassen Swyngedouw et al. (2002: 224 f.) ihre Untersuchung von Großprojekten in europäischen Großstädten folgendermaßen zusammen:

»Enhancing the competitive advantage of cities is seen largely dependent on improving and adapting the built environment to the accumulation strategies of a city's key elites. Therefore, physical reconstruction and economic recov-

ery tend to go hand in hand and, very often, are perceived as quasi-simultaneous processes: megaprojects are viewed as providing a solid foundation for fostering future growth and functional transformation.«

In vielen Analysen werden Sanierungs- und Bauprojekte als Beispiele für eine Veränderung von Stadtpolitik und Stadtentwicklung genommen. Aus der Analyse ergibt sich ein Bild, wonach die baulich-räumliche Politik einen über den Beispielcharakter hinausgehenden systematischen Stellenwert hat: sie wird als Ansatzpunkt und Maßnahme eines Stadtumbaus begriffen. Die damit umschriebene Strategie des property-led development wird am Beispiel des Bostoner Großprojektes »South Boston Waterfront« analysiert werden. Zuvor sollen aber noch weitere Akteure des property-led development charakterisiert werden, nämlich die Immobilienwirtschaft. Hier haben sich aufgrund von weltwirtschaftlichen Veränderungen neue Konstellationen ergeben, die Auswirkungen auf den Gestaltungsspielraum einer Strategie des property-led development haben.

