

Delia Schindler

# URBAN GOVERNANCE

Wandel durch das Leitbild Nachhaltigkeit?



---

< HAMBURG

WIEN >

---



**Urban Governance –  
Wandel durch das Leitbild Nachhaltigkeit?  
Stadtentwicklungspolitik in Hamburg und Wien**

Für meinen Sohn Bela, der meistens geduldig mit mir war.

#### Impressum

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

Hamburg, Univ., Diss.2010

ISBN print: 978-3-89958-998-6

ISBN online: 978-3-89958-999-3

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0002-9992>

2011, kassel university press GmbH, Kassel

[www.uni-kassel.de/upress](http://www.uni-kassel.de/upress)

## **Inhaltsverzeichnis**

1	Einleitung und Fragestellung .....	7
1.1	Zum Aufbau .....	11
1.2	Methodik .....	17
2	Städtische Politik im Wandel .....	24
2.1	Ergebnisse der Lokalen Politikforschung .....	25
2.2	Urban Governance: Was ist das Neue? .....	28
2.3	Analytische Dimensionen .....	33
2.3.1	Wandel auf Ebene von Steuerungsinstrumenten .....	33
2.3.2	Die Ebene der Akteurskonstellationen .....	37
2.4	Faktoren zur Erklärung von Wandel .....	41
2.4.1	Wissens- und ideenorientierte Perspektiven .....	41
2.5	Zusammenführung: Wie erkennt man politischen Wandel und wie lässt er sich erklären? .....	54
2.6	Ökonomische Bedingungen und materielle Grundlagen .....	55
2.7	Modi des Regierens .....	56
3	Stadtentwicklung im Wettbewerb der Städte .....	63
3.1	Politische Steuerungsinstrumente zwischen Planungsrecht und Leitbildern .....	66
3.1.1	Politikverflechtungen und politische Kultur .....	66
3.1.2	Die politisch-administrative Lage der Städte .....	72
3.1.3	Die zentrale Rolle der Fläche in der Stadtentwicklungspolitik .....	75
3.1.4	Der Wandel rechtlicher und planerischer Instrumente .....	81
3.2	Worum geht es? Aufgaben politischer Steuerung .....	86
3.2.1	Erfolgreich sein .....	86
3.2.2	Die meisten sein! .....	92
3.2.3	Erster sein: Strategien und Konzepte im Wettbewerb .....	96
3.3	Wachstum, Wachstum, Wachstum .....	101
4	Wohin steuern? Good Urban Governance und nachhaltige Stadtentwicklung .....	105
4.1	Die Idee Nachhaltigkeit .....	106
4.1.1	Fluider Charakter des Leitbildes 'Nachhaltigkeit' .....	111
4.1.2	Querschnittsorientierung .....	112
4.1.3	Zeitbezug .....	113
4.2	Von der Idee zur Agenda 21 .....	114
4.2.1	Top down-Initiierung von bottom up-Prozessen .....	114
4.2.2	Die zentrale Bedeutung der lokalen Ebene in der Agenda 21 .....	120

4.3 Die europäische Ebene.....	126
4.3.1 Die europäische Nachhaltigkeitsstrategie.....	126
4.4 Die nationale Ebene .....	139
4.4.1 Die deutsche nationale Nachhaltigkeitsstrategie .....	139
4.4.2 Die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie.....	148
4.5 Vielfalt der Nachhaltigkeitsziele bei prekärer Verbindlichkeit: Bedingungen und Probleme .....	155
4.5.1 Fehlender Konsens in der Indikatorenbildung .....	158
4.5.2 Dominanz rahmensteuernder Ansätze, freiwilliger Vereinbarungen und best practices .....	160
4.5.3 Betonung der Relevanz der Flächen.....	161
5 Nachhaltige Stadtentwicklung in Hamburg? .....	165
5.1 Von der Krise der Werften zur Dienstleistungs- und Medienmetropole .....	166
5.2 Bevölkerungsentwicklung.....	170
5.3 Hamburger Stadtentwicklungspolitik .....	173
5.3.1 Bezüge zum Leitbild Nachhaltigkeit in Hamburg.....	176
5.3.2 Festlegung von Nachhaltigkeit als Orientierungsrahmen unter Rot-Grün .....	178
5.3.3 Das Kursbuch Umwelt .....	180
5.3.4 Ein besonderes Steuerungsinstrument: „Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ ..	181
5.4 Nachhaltige Entwicklung als Rahmen für die Wachsende Stadt? .....	192
5.4.1 Die Einmischung der Zivilgesellschaft in Hamburger Stadtentwicklungspolitik .....	193
5.4.2 Die Fortschreibung des „Leitbildes: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ .....	200
5.4.3 Das Monitoring-System der Wachsenden Stadt.....	203
5.5 Bildung eines Indikatorensystems durch den Zukunftsrat.	205
5.5.1 Die Projektstelle Nachhaltigkeit: Nachhaltigkeit als „Nieschenprodukt“? .....	210
5.6 Wandel des Steuerungsmusters in Hamburg?.....	217
6 „Wien ist anders“? Nachhaltige Stadtentwicklung in Wien .....	226
6.1 Von der morbiden Schönen zur Drehscheibe nach Osteuropa .....	227
6.2 Bevölkerungsentwicklung.....	229
6.3 Wiener Stadtentwicklung: „We are family“ oder: „Es soll alles anders bleiben“ .....	231

6.4 Bezüge der Wiener Stadtentwicklungspolitik	
zum Leitbild Nachhaltigkeit .....	239
6.4.1 „Umweltmusterstadt Wien“ als Voraussetzung .....	239
6.4.2 Gründung eines Ökosozialen Forums.....	244
6.4.3 Das Klimaschutzprogramm .....	245
6.4.4 Umweltschutz und Nachhaltigkeit im Einklang .....	247
6.4.5 Der Strategieplan 2000 .....	247
6.4.6 Masterplan Verkehr 2003 .....	249
6.4.7 SUPer NOW - Strategische Umweltverträglich-	
lichkeitsprüfung als Mittel zur Stadtentwicklung .....	249
6.4.8 Strategieplan Wien 2004: Nachhaltigkeit als	
Lebensqualität .....	254
6.4.9 Stadtentwicklungsplan 2005.....	255
6.5 Die Agenda 21- Initiativen in Wien:	
Instrumente zur Demokratisierung? .....	259
6.5.1 Organisationsstruktur des LA-Prozesses in Wien .....	263
6.5.2 Viel Prozess und wenig Inhalt?	
Der LA 21-Prozess in Wien .....	271
6.6 Wandel des Steuerungsmusters in Wien? .....	273
7 Good Urban Governance in Hamburg und Wien?.....	281
Literatur.....	294

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: most similar case study .....	21
Abbildung 2: Coleman'sche Badewanne als Erklärungsmodell....	22
Abbildung 3: Das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit .....	108
Abbildung 4: Konfliktdimensionen der Nachhaltigkeit.....	109
Abbildung 5: Der Nachhaltigkeitswürfel.....	110
Abbildung 6: Die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie .....	151
Abbildung 7: Das Achsenmodell von Fritz Schumacher.....	174
Abbildung 8: Die Nachhaltigkeitsampel HEINZ 2005.....	209
Abbildung 9: Ausschnitt aus der Hamburger Verwaltung.....	213
Abbildung 10: Netzwerk nachhaltiger Stadtentwicklung Hamburg ..	222
Abbildung 11: Räumliches Entwicklungsmodell der	
Stadt Wien .....	233
Abbildung 12: Organisationsaufbau der Lokalen Agenda 21-	
Initiative in Wien.....	264
Abbildung 13: Die Organisation der LA 21 im Agenda-Bezirk..	266
Abbildung 14: Netzwerk nachhaltiger Stadtentwicklung Wien...	278



# 1 Einleitung und Fragestellung<sup>1</sup>

In der ökonomischen Globalisierung wird Städten eine herausragende Rolle zugeschrieben. So hält beispielsweise Castells die Wiederbelebung des lokalen Staates für unverzichtbar im Hinblick auf die Entwicklung „new democratic politics“ (Castells 1996:350), Vetter (2002) betrachtet die lokale Politik gar als Ressource der Demokratie für Europa, Dahrendorf (2003) unterstreicht die Bedeutung der lokalen Ebene für die Demokratie der unter Druck geratenen Nationalstaaten und hält die Gemeindeautonomie für eine ihrer stärksten Stützen. Münch münzt den Souveränitätsverlust der nationalstaatlichen Ebene als Chance für die Städte um, weil sie „eine Rückkehr nach unten auf die Ebene von Städten, Gemeinden, Regionen und Bundesländern möglich [macht, D.S.]... Hier eröffnen sich bessere Chancen für die Verwirklichung der republikanischen Idee von Demokratie, als dies auf der Ebene des Nationalstaats jemals möglich war.“ (Münch 1998:408)

Diese Chancen können nur gesehen werden, wenn das lokale bzw. städtische Gemeinwesen als überschaubar klein und deshalb nah an den Bürgern gedacht wird – gegenüber einer nationalstaatlichen oder gar europäischen Ebene. Und so klingt in den meisten Überlegungen an, dass die Schwelle zur Staatsbürgerrolle in der Stadt geringer ist, so dass sich der Bürger oder die Bürgerin der Gestaltung eines ‚guten Lebens‘ im Gemeinwesen verpflichtet und dafür verantwortlich fühlen kann. „Urban Governance“ ist das Schlagwort, mit dem sich die Politikwissenschaft die Frage stellt, ob tatsächlich die mit dieser Perspektive behauptete zunehmende Aufweichung der Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft zu beobachten ist, welche Konsequenzen dies hat und wie dies zu bewerten ist (vgl. Benz 2004a). Häufig wird diese Debatte unter der Überschrift „from government to governance“ geführt, womit ein Wandlungsprozess politischer Steuerung weg von hierarchischen

---

<sup>1</sup> Diese Studie entstand überwiegend im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanzierten Forschungsprojekts „Nachhaltige Entwicklung zwischen Durchsatz und Symbolik – Leitbilder der ökonomischen Konstruktion ökologischer Wirklichkeit in europäischen Regionen“ (NEDS), Förderkennzeichen 624-40007-07 NGS 11.

staatlichen Institutionen und hin zu horizontalen Netzwerken und marktförmigen Problemlösungen schlagwortartig bezeichnet ist.

In einer der wenigen bislang vorliegenden international vergleichenden Studien, wie etwa das von der EU finanzierte Projekt „Participation, Leadership and Urban Sustainability“ (PLUS; vgl. Haus/Heinelt/Stewart 2005), in dem 36 Fallstudien in 18 Städten verschiedenster Größen in neun Ländern gemacht wurden, kommen die Autoren zu dem Schluss: „...all analysed initiatives are examples of policy-making in local governance, in that the policy-making process has been opened up to the society and political decisions have been reached by or together with societal actors.“ (Heinelt/Sweeting/Getimis 2006:11) Ausgangspunkt der Analysen war unter anderem die Vorstellung ‚guten Regierens‘ wie es etwa die EU in ihrem Programm „Sustainable Urban Development in the European Union“ aus dem Jahr 1998 definierte. Dazu zählte die Stärkung ökonomischer Prosperität, soziale Inklusion, die Berücksichtigung des Umweltschutzes und die Einbindung gesellschaftlicher Kräfte in die Politikgestaltung.

Das englische ‚sustainable development‘ wird üblicherweise mit ‚nachhaltige Entwicklung‘ übersetzt. Mit dem Begriff Nachhaltigkeit wird, vereinfachend gesagt, versucht, soziale, ökonomische und ökologische Entwicklungen in den Gesellschaften anzusteuern, die jetzt und auch für die Zukunft für nachfolgende Generationen tragbar sind, und zwar überall auf der Welt. ‚Zukunftsfähigkeit‘ ist das Wort, das deshalb häufig synonym gesetzt wird. Nachhaltigkeit hat als Begriff eine ungeheure Popularität erlangt. In der öffentlichen Debatte ist er in aller Munde und wird hier auf eine Vielzahl von Problem- und Themenbereiche bezogen. Der Autokonzern VW schloss z. B. „Nachhaltigkeitsverträge“ zur Sicherung von Produktionsstandorten ab, was darauf hinauslief, dass sie nicht ins Ausland verlagert wurden. Die öffentlichen Haushalte sollen nachhaltig, heißt: möglichst schuldenfrei, gemacht werden. In das Rentensystem wird ein „Nachhaltigkeitsfaktor“ eingebaut, mit dem Ziel, auch kommende Generationen noch in den Genuss von Rentenzahlungen kommen zu lassen. Der Begriff zeichnet sich, wie diese wenigen Beispiele zeigen, dadurch aus, dass er vielfältig verwendet wird. Er ist potenziell ein catch-all term oder, positiv ausgedrückt: Nachhaltigkeit ist ein Querschnittsthema, das sich durch die oben bereits genannten gesellschaftlichen Bereiche zieht. Er ist daher mit

vielen Inhalten belegt und anfällig für rhetorische Verbrämungen in politischen Sonntagsreden.

Seine politisch bedeutsame und elaborierte Ausformulierung erfuhr der Begriff mit dem „Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert - Agenda 21“ der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1992, auf die sich jede Debatte um nachhaltige Entwicklung bezieht. Ein zentrales Kennzeichen der mit der Agenda 21 vorliegenden politischen Programmatik ist, dass zum einen ein großer Wert auf die Einbindung zivilgesellschaftlicher und privater Akteure, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen auf jeder politisch-administrativen Ebene gelegt wird. Nicht zuletzt dies macht Versuche seiner Realisierung in konkreten Städten zum anschaulichen Testfall für die Urban Governance-Debatte. Zum anderen beinhaltet sie die Vorstellung, über die Produktion von Wissen, d. h. die systematische Sammlung von Daten und Statistiken über den Zustand der Welt, Managementstrategien zur Problemlösung generieren zu können.

Nachhaltige Stadtentwicklungen werden in dem Dokument als herausragend wichtig eingestuft. Mit gutem Grund: In Städten werden über 75 % der globalen Ressourcen verbraucht, so hat es etwa das Deutsche Institut für Urbanistik errechnet.<sup>2</sup> Insgesamt steigt der Bedarf an Energie aus erneuerbaren oder nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen für die Aufrechterhaltung der Versorgung und Befriedigung des Konsumhungers der städtischen Bevölkerung weltweit beständig. Eine der Folgen wird mit regionalen Klimamodellen prognostiziert, bei denen z. B. davon ausgegangen wird, dass die Temperaturen in Norddeutschland und in den Voralpen bis zum Ende des 21. Jahrhunderts gegenüber den Temperaturen der Jahre 1961 bis 1990 zwischen 1,8 und 2,3 Grad Celsius ansteigen könnten (vgl. Umweltbundesamt 2007). Das Wirtschaftswachstum auf der Nordhalbkugel geht weiter mit steigenden Emissionen einher, und zwar vor allem deshalb, weil die Produktion von Gütern auf der Verbrennung fossiler Energieträger beruht. Weitere problematische Faktoren lassen sich mit der Versiegelung der Flächen, den

---

<sup>2</sup> Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, ist als größtes Stadtforschungsinstitut im deutschsprachigen Raum die Forschungs-, Fortbildungs- und Informationseinrichtung für Städte, Kommunalverbände und Planungsgemeinschaften. Vgl. [www.difu.de](http://www.difu.de).

langen Transportketten, der Abfallproduktion, einem hohen Energiebedarf und einer Kultivierung nicht-nachhaltiger Lebensstile kennzeichnen. Die städtische Lebensweise kann damit getrost als Hauptverursacher für den Klimawandel und den Verlust biologischer Vielfalt angesehen werden, Tendenz steigend. 2050, so die Prognosen, werden zwei Drittel der Weltbevölkerung in Städten leben – in Europa sind es bereits heute 80 Prozent. In Deutschland leben etwa 58 Millionen Menschen in Städten.

Mit einer nachhaltigen Stadtentwicklung soll auf diese Diagnosen reagiert werden. Damit verknüpft wird ein flächensparsamer und ressourcenschonender und -schützender Umgang mit der natürlichen Umwelt ebenso wie die Erhöhung der politischen Partizipation der Stadtbevölkerung bzw. ihr Empowerment sowie die Prüfung jeder stadtpolitischen Maßnahme auf ihre ökonomischen, ökologischen und sozialen Konsequenzen. Eine städtische Nachhaltigkeitsstrategie funktioniert theoretisch gesehen vergleichbar einer Geschlechtergleichstellungsstrategie wie dem Gender Mainstreaming: Sie zielt auf Steuerungsinstrumente, Akteurskonstellationen und Politikinhalt ab (Schindler 2005).

Die Chancen für Veränderungen scheinen in den Städten gut zu stehen: „Lokale politische Verantwortung scheint die bessere Ausgangslage für Demokratie zu sein, da auf der lokalen Ebene flexibler, unabhängiger, verantwortlicher und effizienter entschieden und gehandelt werden kann“, so schreibt das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in der Organisationseuphorie der „Global Conference on the Urban Future URBAN 21“ in Berlin im Jahr 2000 (BBR 1999:134). Städte scheinen in dieser Perspektive die Orte großartiger zukünftiger Entwicklungen zu sein: Es wird von ‚melting pots‘ geschwärmt, in denen mit neuen demokratischen Beteiligungsformen experimentiert und innovative Lösungen gesellschaftlicher Probleme erdacht werden – theoretisch bietet das jeden Anlass für Optimismus hinsichtlich der mit dem Nachhaltigkeitsleitbild verbundenen Vorstellungen von zivilgesellschaftlicher Partizipation und den dazugehörigen Wandlungsprozessen zu einer zukunftsfähigen Entwicklung von Städten. Aber lässt sich diese theoretische Erwartung empirisch halten?

Am Beispiel von zwei Städten mit Metropolfunktion, nämlich Hamburg und Wien, will ich aufzeigen, ob und auf welche Weise die Idee Nachhaltigkeit in das politische Steuerungsmuster der je-

weiligen städtischen politisch-administrativen Systeme aufgenommen wurde, hier also zu einem Wandel führte. Konkret untersuche ich den Niederschlag, den die oben genannte Agenda 21 in den Städten gezeigt hat, etwa in Form von lokalen Agenda 21-Initiativen, und wo sich darüber hinaus in der Stadtpolitik Bezüge zum Leitbild Nachhaltigkeit nachweisen lassen. Beide Städte gehören Ländern an, die die Agenda 21 mit unterzeichnet haben, und sie haben als Städte die europäische, stadtpolitisch bedeutsame „Charta von Aalborg“, unterzeichnet. Diese schließt unmittelbar an die Agenda 21 an.

### **1.1 Zum Aufbau**

Im Teil I stelle ich den aus meiner Sicht für meine Fragestellungen geeigneten Analyserahmen vor. Hier gehe ich den in der politikwissenschaftlichen Governance-Debatte behaupteten Wandlungsprozessen im Einzelnen nach, um die Dimensionen für meine empirische Analyse zu entwickeln. Diese fasse ich in der Kategorie Steuerungsmuster zusammen, die sich in Steuerungsinhalte, -instrumente und Akteurskonstellationen differenziert.

Die Governance-Debatte ist untrennbar verbunden mit Defizitdiagnosen modernen Regierens, die unter der Überschrift des „schwindenden Nationalstaats“ firmieren: „Regieren ist nicht mehr das, was es einmal war.“ In diesem Stoßseufzer etwa des damaligen Vorsitzenden der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Klaus-Dieter Wolf<sup>3</sup>, scheint die ganze Bandbreite von Problemen durch, die beim Versuch des Nachdenkens über heutiges Regieren sichtbar werden. Was bisher im Staatsapparat so sicher aufgehoben zu sein schien, nämlich die Durchsetzung demokratisch getroffener Entscheidungen der durch Wahlen legitimierten politischen Akteure auf einem hierarchisch organisierten Verordnungsweg von oben nach unten, hat sich verkompliziert, so die Diagnose seit den späten 1980er Jahren.<sup>4</sup> ‚Entgrenzung‘ ist eines

---

<sup>3</sup> In seinem Festvortrag anlässlich der Eröffnung des „Centrums für Globalisierung und Governance“ (CGG) am 12. Februar 2004 an der Universität Hamburg.

<sup>4</sup> Mir geht es an dieser Stelle um eine erste grobe Skizzierung der Debatte, die später weiter differenziert wird. Die Frage also, ob es jemals der Fall war, dass staatliche Institutionen dermaßen leichtes Spiel bei der Durchsetzung von Entscheidungen hatten, kann hier nicht diskutiert werden.

der Stichworte, mit denen versucht wird, den Wandel zu beschreiben: Immer mehr Akteure wollten (und sollten) am Regieren mitwirken, weshalb die Grenzen des politisch-administrativen Systems in Richtung Gesellschaft durchlässiger würden (Brozus/Take/Wolf 2003). Der Staat gibt, so das Bild, sein Entscheidungs- und Ordnungsmonopol sukzessive an Unternehmer, Dienstleister und zivilgesellschaftliche Akteure ab (vgl. Benz 2004). Zum anderen finde eine Denationalisierung statt: Institutionen wie die EU-Kommission, die World Trade Organization (WTO) oder die International Labour Organization (ILO), aber auch global operierende Unternehmen setzten zunehmend Rahmenbedingungen für politisches Handeln in den Nationen: Sei es bei Standards zur Arbeitssicherheit und für den Umweltschutz oder bei der Festsetzung von Quoten für die Produktion bestimmter Waren.

Als Auslöser hierfür wird die ökonomische Globalisierung identifiziert. Darunter wird der sprunghaft gewachsene Weltmarkt (gemessen an der Zahl der Länder, die Zugang zu ihm haben) und die technologische Revolution durch das Internet, die rasante Bewegungen des globalen Kapitals möglich macht, gefasst. Diese Prozesse übten einen Flexibilisierungsdruck und Öffnungsdruck auf die Wirtschaftssysteme aus, dem die Politik mit ihrem Anspruch der Rahmensetzung wirtschaftlichen Handelns nicht mehr gewachsen zu sein scheint. Legitimationskrise des Staates, Verschärfung sozialer Disparitäten und fortschreitende Umweltverschmutzung sind die Überschriften, unter denen sich die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Problemlösungskompetenzen des Staates türmen. Gleichzeitig könne der Staat aber nicht mehr als Alleinverantwortlicher für bestimmte gesellschaftliche Problemlagen und ihre Lösung ‚haftbar‘ gemacht werden.

Als Folge wird unter dem Stichwort des „guten Regierens“ (good governance) die angeblich tendenziell zunehmende horizontale Orientierung und Netzwerkförmigkeit des Regierens positiv bewertet. Mit dieser Sicht auf Politik ist die (implizite) Hoffnung verbunden, durch die zunehmende Einbindung privater und zivilgesellschaftlicher „composite actors“ (Scharpf), also Unternehmen

und NRO, Verbände usw., effizientere Maßnahmen generieren zu können.<sup>5</sup>

Daher widme ich der Diskussion um die Rolle von Netzwerken für die politische Steuerung in der Stadt unter der Fragestellung „Was ist das Neue?“ einen eigenen Abschnitt und diskutiere die theoretischen Schwerpunkte aus der Debatte um Politiknetzwerke in der Policy-Analyse und der *Governance*-Forschung (Abschnitt 2.2). Kritische Perspektiven beziehen sich insbesondere auf den Beleg der These, bei ihnen handele es sich um einen neuen Modus der politischen Koordination.

Wie oben deutlich geworden sein soll, zielt die Idee Nachhaltigkeit auf zwei Ziele ab: Einerseits soll sie in das Design der politischen Institutionen und Organisationen aufgenommen werden, in dem auf eine Öffnung des mit ihnen verbundenen Prozedere gegenüber Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft gesetzt wird. Andererseits sollen alle von den politischen Organisationen bearbeiteten Themen ‚durch die Brille‘ der Nachhaltigkeit gesehen werden. Hierfür sind bestimmte Steuerungsinstrumente geeignet oder weniger geeignet. In der sozial-ökologischen und stadtplanerischen Debatte werden Leitbilder zur Handlungsorientierung stark gemacht. Aus politikwissenschaftlicher Sicht handelt es sich hierbei um weiche Steuerungsmedien im Konzert aller Steuerungsinstrumente, deren erfolgreicher Einsatz voraussetzungsvoll ist. Dies wird in Abschnitt 2.3 diskutiert.

Jede Verordnung, jedes Gesetz und jede Empfehlung ist abhängig von der Deutung und Interpretation dessen, der sie anwenden oder umsetzen soll. Wichtig ist also auch, ob und wie die konkreten

---

<sup>5</sup> Diese Hoffnung, auf Städte bezogen, hat Tradition: In der politikwissenschaftlichen Theoriebildung bildet die Stadt, und zwar in der Form der antiken Polis, den idealen Ort eines Gemeinwesens bzw. Bürgerverbandes. Das Wort ‚Polis‘ bezeichnete im antiken Griechenland ursprünglich eine befestigte Höhensiedlung, unter deren Schutz sich im 8. Jahrhundert v. Chr. städtische Siedlungen entwickelten. Es wurden damit kleinräumige politische Einheiten bezeichnet, die sich als souveräne Staaten verstanden, welche sich allerdings nicht territorial, sondern in erster Linie als Gemeinschaft von Bürgern definierten. Die meisten Poleis näherten sich dem Ideal der kleinen, überschaubaren Gemeinde an, in der man einander kannte und sich leicht zu Versammlungen einfinden konnte – paradiesische Zustände für jeden Demokratietheoretiker, sind dies doch die vermeintlich optimalen Voraussetzungen für eine echte politische Gemeinschaft.

Akteure und Akteurinnen sich auf den Begriff Nachhaltigkeit beziehen können, welche Inhalte und Schwerpunkte sie mit ihm gesetzt sehen und welche Konsequenzen für das Handeln daraus gezogen werden können.

Dies analysiere ich auf der Mikroebene der Individuen. Hier geht es also um das „Wie?“ und „Warum?“. Dabei beziehe ich mich auf die von, Nullmeier, Hurrelmann, Pritzlaff und Wiesner (2003) sogenannten wissenspolitologischen Ansätze. Diese umfassen Versuche, wissenssoziologische Grundüberlegungen auf politische Prozesse zu übertragen und den Wandel von Politik mit der Kategorie ‚Wissen‘ zu verstehen (Abschnitt 2.4). Während Wissen in dieser Arbeit als Ressource verstanden wird, die in der politischen Auseinandersetzung beispielsweise im Kampf um die richtige Zahl zur Beschreibung relevanter ökonomischer oder ökologischer Prozesse generiert und eingesetzt wird, bestimmen Deutungsmuster die Art und Weise mit, in der Wissen vom einzelnen Akteur aufgenommen, verarbeitet und reproduziert wird. Beides, sowohl die Verfügung über die Ressource Wissen als auch die Fähigkeit, Deutungsmuster zu verändern, sind, so meine These, wichtig für die Frage, ob Akteure einen Wandel des Steuerungsmusters evozieren (können). Damit sind Machtressourcen wie Geld oder Gefolgschaft oder die Fähigkeit, über hierarchische Koordinierung Gehorsam zu erlangen, keineswegs ausgeschlossen. Vielmehr sind diese Faktoren als erklärende Variablen auch wichtig, aber eben nicht allein.

Diese mikrosoziologische Betrachtung ist freilich nicht ohne Rahmen auf der Makroebene: So weist etwa die politische Kulturforschung darauf hin, dass Einstellungen, Deutungsmuster und frames auf der Mikroebene nicht nur mit Einschätzungen der gesamtwirtschaftlichen Lage, sondern auch mit der politischen Kultur auf der Makroebene verknüpft sind. Da es sich bei dieser Arbeit um die Gegenüberstellung zweier Städte mit sehr unterschiedlichen politischen Kulturen handelt, muss diese berücksichtigt werden.

Kapitel 3 erschließt das Politikfeld Stadtentwicklung unter Berücksichtigung der Forschungsliteratur und bricht den theoretisch begründeten Analyserahmen auf konkrete städtische Inhalte, Instrumente und Akteurskonstellationen politischer Steuerung herunter. Hierfür werden zunächst die aktuellen sozialen und ökonomischen Entwicklungen in den Städten, die als Kontext für städtisches

Regieren berücksichtigt werden müssen, beschrieben. Ich schließe dabei vor allem an die stadtsoziologische und -geographische Debatte an, die den Wandel der Arbeit, den demographischen Wandel sowie die Bevölkerungsentwicklung herausstellt.

Der sogenannte Bodenschatz der Kommunen und die materielle Basis ist deren Fläche. Die städtische Fläche ist eine der Schlüsselressourcen für die Stadtentwicklungspolitik, bei der es vor allem um bauliche Maßnahmen geht, die in Stadtentwicklungsplänen usw. begründet werden. Das politische Ressort hierfür wird manchmal noch als Bau-Ressort bezeichnet, was allerdings eine Untertreibung ist: Jede Baumaßnahme in der Stadt hat für die sozialen, ökonomischen und ökologischen Dimensionen der Stadt erhebliche Konsequenzen. Dies wird unmittelbar verständlich, wenn z. B. an den sozialen Wohnungsbau gedacht wird. Wie eine Stadt mit ihren Flächen umgeht, ist somit zentral für ihre Entwicklung und ist darüber hinaus auch, wie später weitergehend begründet wird, aus ökologischer Sicht von immenser Bedeutung.

Entsprechend dieser Relevanz gibt es eine Vielzahl von Verordnungen und Gesetzen europäischer, nationaler und lokaler Provenienz, die sich auf die städtischen Flächen beziehen und die Bedingungen diktieren, unter denen Visionen, große Würfe und Ideen für die Entwicklung der Städte Realisierungschancen haben. Die ungebrochene Bedeutung des Leitbildes der „europäischen Stadt“ sowie die Indikatorisierung städtischer Politik im Rahmen eines benchmarkings sind zwei der herausragenden Phänomene, die zu beschreiben sind. Im Wettbewerb der Städte und Regionen ist Wachstum an Einwohnern, in der Wirtschaft und an internationaler Attraktivität die unhintergehbare Prämisse allen politischen Handelns. Diese Wachstumsorientierung ist schwerwiegende Hypothek dafür, dass das Leitbild Nachhaltigkeit oder die Agenda 21 überhaupt in einer Stadt zum Zuge kommen.

Diesem Gedanken wird in Kapitel 4 weiter nachgegangen, wenn die Idee von der Nachhaltigkeit zunächst begriffsgeschichtlich hergeleitet wird. In der wissenschaftlichen Literatur wird meistens von einem Drei-Säulen-Modell ausgegangen, in dem die soziale, die ökologische und die ökonomische gesellschaftliche Dimension miteinander vermittelt werden. Ziel ist dann, Gesellschaften so zu entwickeln, dass keine der Dimensionen unter der Entwicklung der anderen leidet. Wenn also etwas sozial als wünschenswert ange-

strebt wird, darf daraus kein ökonomischer oder ökologischer Schaden entstehen. Ein Kennzeichen der Debatte ist, dass aber die soziale Dimension häufig vernachlässigt wird – die Debatte hat einen ökologischen Bias, der momentan sukzessive aufgearbeitet wird. Ebenso sind die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Dimensionen noch unterbelichtet.

Politisch ist die Nachhaltigkeitsidee inzwischen auf globaler, europäischer, nationaler und lokaler Ebene in vielfältigen Formen ausbuchstabiert worden, auf die sich städtische Akteure in der politischen Strategiebildung beziehen können. In Kapitel 4 werden die entsprechenden Dokumente als reframing des Verhältnisses der ökonomischen und ökologischen gesellschaftlichen Dimensionen und als Programme zur top down-Initiierung von bottom up-Prozessen gekennzeichnet.

Das Kapitel schließt mit der zusammenfassenden Darstellung der Kriterien für eine nachhaltige Stadtentwicklung: Was muss im empirischen Material gefunden werden, um von einem Wandel der Steuerungsmuster im Sinne der Nachhaltigkeit in Hamburg und Wien sprechen zu können?, lautet hier die Frage. Auf Ebene der Inhalte politischer Steuerung ist dies der Bezug auf das Nachhaltigkeitsbild, auf Ebene der Steuerungsinstrumente sind dies vor allem der Einsatz von Nachhaltigkeitsindikatoren und auf Ebene der Akteurskonstellationen ist dies vor allem die Existenz von lokalen Agenda 21-Initiativen sowie die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Politikgestaltung.

Auf einem dermaßen vorbereiteten Feld finden sich dann meine empirischen Analysen nachhaltiger Stadtentwicklungspolitik in Hamburg und Wien.

Beide Städte haben, wie erwähnt, die Aalborg-Charta unterzeichnet und sich auch sonst für die Umsetzung des Leitbildes Nachhaltigkeit eingesetzt. Auf den oben genannten Ebenen der politischen Steuerungsmuster werden die einzelnen Bezüge dargestellt und beleuchtet, und zwar aus Gründen der Leserfreundlichkeit zunächst chronologisch. Abschließend fasse ich meine Diagnosen entlang meiner Analytik zusammen.

Im Schlusskapitel werden die Befunde mit zwei Fragen diskutiert: Gibt es Urban Governance-Prozesse, die durch die Idee Nachhaltigkeit evoziert wurden? Und was bedeuten meine Ergebnisse mit Blick auf die Governance-Debatte?

## 1.2 Methodik

In dieser Arbeit teste ich eine Hypothese der Governance-Forschung, nach der sich Politik zunehmend in horizontalen Netzwerken abspielt. Dieses Phänomen wird dann Urban Governance genannt. Mein aus der Theoriebildung der Politikwissenschaft abgeleitetes empirisches Interesse gilt also der Frage: Gibt es ‚Urban Governance?‘ Und wodurch entsteht dieses Phänomen, welche Kräfte sind dort am Werk? Ich operationalisiere diese Fragen als Frage nach der Veränderung des politischen Steuerungsmusters in einer Stadt. Unter Steuerungsmuster verstehe ich die Inhalte und Instrumente politischer Steuerung sowie die Akteurskonstellationen (vgl. Kapitel 2): Kommt es zu einer ‚Vergesellschaftung des Regierens‘ in Form der verstärkten Einbindung zivilgesellschaftlicher oder privater Akteure in den Regierungsprozess? Wie wird diese Öffnung betrieben? Was sind die Bedingungen zur Einbindung der nicht staatlichen Akteure? Wann agieren sie dort erfolgreich? Inwiefern kann von geänderten Politikgehalten und politischen Instrumenten im Zusammenhang mit dem ‚neuen Regieren‘ gesprochen werden?

Da sich Politikstrategien, die sich eine nachhaltige Entwicklung von Städten zum Ziel gesetzt haben, unmittelbar an die Governance-Diskussion anschließen (vgl. Kapitel 4), können diese zur beispielhaften Beantwortung dieser Fragen herangezogen werden. Es soll daher untersucht werden, ob die Idee Nachhaltigkeit, insbesondere in ihrer politisch-programmatischen Formulierung in der Agenda 21 von Rio, zu einem Wandel des Steuerungsmusters auf städtischer Ebene in Hamburg und Wien geführt hat.

Jede Politik ist immer auch relevant im Sinne der Idee Nachhaltigkeit, weil diese auf die gesamtgesellschaftliche Umsteuerung in den ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimensionen der Gesellschaften abzielt. Bei meiner Spurensuche interessiere ich mich aber vor allem für ‚bewusste Nachhaltigkeitspolitik‘ (vgl. Menzel 2008), d. h. für diejenigen Dokumente, Strategien und Akteurskonstellationen, die sich eindeutig und nachweisbar auf das gesellschaftliche Leitbild Nachhaltigkeit bzw. die Agenda 21 positiv und substantiell beziehen.

Bei meiner Suche beschränke ich mich auf das Politikfeld Stadtentwicklung. Dieses umfasst alle baulichen Maßnahmen einer Stadt und stellt Rahmen für die langfristige Entwicklung von Städten bereit.

Bei der Frage, ob es über den Weg der Agenda 21 zu Governance-Prozessen und damit zu einem Wandel des Steuerungsmusters in Richtung nachhaltiger Stadtentwicklung kommt, spielt nicht zuletzt die europäische Ebene als Erklärungsfaktor mutmaßlich eine gewichtige Rolle. Sie muss deshalb in der Analyse berücksichtigt werden (vgl. Kapitel 4). Darüber hinaus bestimmt die Einbettung der Städte in den nationalen und regionalen Kontext mit über die Umsetzung der Agenda. Daneben spielen nationale planungsrechtlich relevante Steuerungsinstrumente wie das Baugesetzbuch sowie aktuelle und historische stadtplanerische Dokumente und Stadtentwicklungspläne der Städte Hamburg und Wien eine Rolle. In ihnen werden grundlegende Weichen für Entwicklungskorridore gestellt. Sie sind zentraler Bezugspunkt der Akteure, insbesondere in der Stadtplanung, und Grundlage der Begründung oder Verwerfung politischer Strategien. Diese Dokumente haben eine unterschiedliche Detailgenauigkeit bzw. Verbindlichkeit, die ich in Kapitel 3.2 näher darstelle.

In meiner Dokumentenanalyse im empirischen Teil II wird herausgearbeitet, welche leitenden Vorstellungen in den städtischen Dokumenten, parlamentarischen Debatten und Senats- bzw. Magistratsbeschlüssen hinsichtlich der jeweiligen Stadtentwicklungsperspektiven zu finden sind und Gültigkeit erlangen und welche Steuerungsinstrumente damit in Verbindung gebracht werden. Insbesondere die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Wiener Stadtarchive müssen für ihre große Hilfsbereitschaft und Offenheit Erwähnung finden.

Die untersuchten Papier umfassen sowohl konkrete Anweisungen und Durchführungsbestimmungen als auch nur grobe Zielvorgaben. Sie beinhalten daher Gestaltungs- und Interpretationsspielräume für die Adressaten. Ich untersuche die Dokumente als Rahmen von normativen Orientierungen für diejenigen, die sie mit Leben füllen sollen, und frage danach, ob sich ein Wandel in der Richtung der Orientierung und im Zuschnitt der Instrumente für meinen Untersuchungszeitraum durch die Idee Nachhaltigkeit nachweisen lässt: Kommt das Leitbild Nachhaltigkeit in den Do-

kumenten und damit auch in den daran anschließenden politischen Steuerungsinstrumenten zum Tragen?

Der Untersuchungszeitraum beginnt mit dem Jahr 1996, der Unterzeichnung der Aalborg-Charta durch Hamburg und Wien, also dem Zeitpunkt, an dem beide Städte ihren Willen zur Umsetzung der Agenda 21 in ihren Grenzen bekundeten. Er endet im Herbst 2005, also nicht ganz zehn Jahre später. In diesem Jahr wurden von beiden Städten neue Stadtentwicklungskonzepte, also die aktuell gültige Vision für ihre Entwicklung, vorgelegt. Daher eignet sich dieses Datum als Zäsur.

Um zu untersuchen, welche Spuren die Idee Nachhaltigkeit in den relevanten Akteurskonstellationen hinterlassen hat, beziehe ich auch eine Institutionen- und Organisationsanalyse mit ein, d. h. ich suche in den jeweiligen Organigrammen und den in den Interviews beschriebenen Abstimmungs- und Entscheidungswegen der an der Stadtentwicklungspolitik beteiligten Organisationen wie Behörden, Parteien und zivilgesellschaftlichen Akteuren nach Hinweisen auf Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsthemas und ihrer möglichen Begründung durch das Leitbild Nachhaltigkeit bzw. die Agenda 21.

Regieren, so die Argumentation in der Governance-Debatte, finde aber immer mehr in horizontalen Politiknetzwerken statt. Das hat die forschungsstrategische Folge gehabt, dass bezüglich der Frage nach der Veränderung der Beziehung zwischen den Akteurinnen und Akteuren im Steuerungsprozess nicht nur die vertikalen (formal-hierarchischen) Beziehungen in die Analyse eingeflossen sind, sondern auch nach horizontalen Verknüpfungen staatlicher und nicht staatlicher Akteure gesucht wurde.

Die oben kurz erläuterten wissenspolitologischen Analysen zur Identifizierung der Treiberfaktoren habe ich auf Basis von 42 Interviews in Hamburg und Wien vorgenommen. Diese fanden in den Jahren von 2002 bis 2005 statt und sind im Text mit „HHx“ als Hamburger Interview Nr. x gekennzeichnet. Dahinter folgt die Zeilenangabe im transkribierten Interview. Entsprechendes gilt für die Wiener Interviews. Die Interviews waren leitfadengestützt, ein Beispiel-Leitfaden befindet sich im Anhang.

Da Hamburg meine Heimatstadt ist, war ich hier über die Presse und informelle Gespräche ständig nahe am Geschehen. Die Wiener Interviews habe ich während acht mehrtägiger Aufenthalte in der

Stadt durchgeführt, womit ich relativ nahe aneinander liegende Momentaufnahmen machen konnte. Eine darüber hinaus gehende Beobachtung des Feldes fand vor allem über Tageszeitungen wie etwa dem „Standard“ statt. Alle Interviews wurden transkribiert und anschließend unter Zuhilfenahme des Programms MAXqDA2 qualitativ analysiert, um auf Deutungsmuster zu stoßen. Die Auswahl der Gesprächspartner sowie der gesamte Forschungsverlauf orientierten sich im Wesentlichen an den Kriterien der Grounded Theory (Glaser/Strauss 1967; Strauss/Corbin 1996; Schindler/Kahlert 1997). Das bedeutet, dass ein theoretisches Sampling zur Auswahl meiner Gesprächspartner vorgenommen wurde und ich entsprechend meiner Frage nach der Existenz horizontaler Netzwerke im Schneeballsystem vorgegangen bin. Ich habe meine befragten Akteure und Akteurinnen in die Gruppen Politiker, Zivilgesellschaft und Verwaltungsangehörige eingeteilt und habe die Interviewtexte mittels Kategorienbildungen immer weiter verdichtet, bis ein mit Daten gesättigtes Ergebnis zu erkennen war. Ich bin bei der Analyse den Regeln qualitativer Forschung auf Basis des Vergleichs gefolgt, die von Kleining (1982, 1994, 1995) aufgestellt worden sind. So durfte etwa kein Datum der Analyse einem anderen widersprechen und die Befunde wurden entlang von Dimensionen gruppiert.

Unter vergleichender Methode wird in der Regel die systematische Gegenüberstellung z. B. politischer Systeme, Regime oder des politischen Verhaltens verschiedener Bevölkerungen verstanden (Berg-Schlosser/Müller-Rommel 1997; Lauth 2002). Es handelt sich also in der Mehrzahl um den Vergleich hoch aggregierter Daten, sogenannter Makroanalysen mit standardisierter Datenerhebung und -auswertung. Dabei werden bestimmte Dimensionen bzw. Ausprägungen der Untersuchungsgegenstände und ihres Entstehungsprozesses auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin untersucht, um so Erkenntnisse über Bedingungen, Wirkungen oder ursächliche Zusammenhänge des betreffenden Gegenstandes zu gewinnen.

Kritik wird immer dann an der vergleichenden Methode geübt, wenn sie nicht methodologisch verankert ist. So schreibt etwa Pierre: „The good news is that urbanists often tend to do more comparative work than they tend to be aware of or at least seem to argue theoretically in ways that suggest a comparative thinking ...

The bad news is that urbanists frequently underestimate the significance of designing their comparison in such a way that it allows the formulation of theoretical propositions, something that prevents them from using the comparative approach to its full capacity.“ (Pierre zit. n. Denters/ Mossberger 2006:551)

Vergleichen kann als Versuch verstanden werden, das Prinzip des Laborexperiments zu ersetzen bzw. in die Sozialwissenschaften zu übertragen. Es ist eine Form der Kontrolle über die zu untersuchenden Faktoren, die notwendig wird, weil die Sozialwissenschaften im Gegensatz zu den Natur- und Technikwissenschaften nicht über die Möglichkeit verfügen, einzelne Variablen vollständig aus ihrem Kontext zu isolieren und in einem Experiment aufeinander einwirken zu lassen. In dem Vergleich wird durch die Fallauswahl so getan, als ob dies möglich wäre: Der dahinter liegende Gedanke besagt, dass es möglich sei, bei Fällen, die in einigen Aspekten annähernd gleich sind, diese Aspekte zu kontrollieren (d. h. konstant zu halten), um dann andere Aspekte als Gründe für eine beobachtete Differenz zwischen den Fällen zu isolieren (most similar case-study). Für meine vergleichende Analyse des Regierens in Hamburg und Wien muss ich also davon ausgehen können, dass beide Städte in einigen Aspekten annähernd gleich zu charakterisieren sind, um dann aussagen zu können, welche Faktoren für eine beobachtete Differenz, hier: in der Umsetzung von Nachhaltigkeit, plausiblerweise in Frage kommen.

Abbildung 1: most similar case study

Hypothesis-testing ( $X_1/Y$ -centered):

		$X_1$	$X_2$	Y
Case	A	1	0	?
types	B	0	0	?

---

$X_1$  = the variable of theoretical interest.

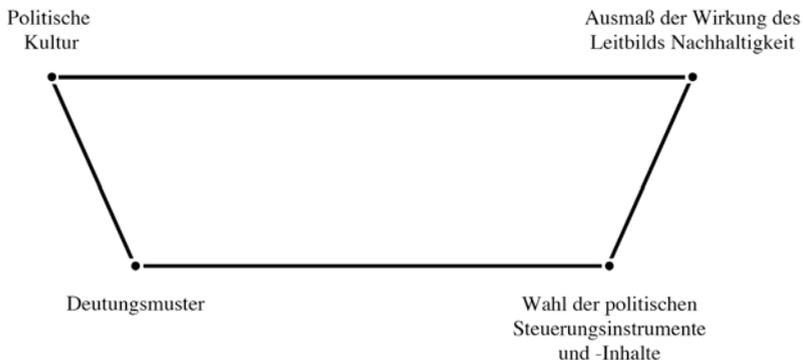
$X_2$  = a vector of controls. Y = the outcome of interest.

Quelle: Gerring 2007

In dieser Arbeit wird qualitativ verglichen. Die Behauptung, Wien und Hamburg seien bezogen auf x2 vergleichbar, lässt sich mit strukturellen Argumenten belegen: Sie sind sowohl von ihrer städtischen Flächengröße, ihrer Lage an einem Fluss, der Zahl ihrer Einwohner, der Qualität ihrer Entwicklungsprobleme (vgl. Kapitel 3) und nicht zuletzt in ihrem (rhetorischen?) Bestreben, an die Agenda 21 anzuschließen, ausreichend ähnlich. Sie unterscheiden sich allerdings in ihrer politischen Kultur (x1), worauf in den empirischen Kapiteln und nicht zuletzt im Schlusskapitel noch eingegangen wird. Die Frage lautet nun: Gibt es einen Wandel, der sich auf das Leitbild Nachhaltigkeit bzw. die Agenda 21 zurückführen lässt? Wenn ja: inwiefern, in welchem Ausmaß?.

Das zugrundeliegende Erklärungsmodell lässt sich als Coleman'sche Badewanne (Coleman 1990) darstellen: Hiermit werden die Auswirkungen gesellschaftlicher Makrophänomene auf der (unteren) Handlungsebene der Individuen als wiederum verändernd auf der Makroebene der Gesellschaft modelliert. Die realen Handlungen der Akteure formen dann also ein (neues bzw. modifiziertes) Makrophänomen.

Abbildung 2: Coleman'sche Badewanne als Erklärungsmodell



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Coleman (1990)

Als These formuliert ergibt sich dann: die politische Kultur, die in einer Stadt herrscht (Makroebene), führt zu bestimmten Deutungsmustern auf der Mikroebene der Akteure. Diese drücken sich in der Wahl bestimmter politischer Steuerungsinstrumente

und -inhalte oder der Öffnung bzw. Schließung der politischen Arena aus. Dies erklärt dann das Ausmaß, in dem das Leitbild Nachhaltigkeit zum Tragen kommt.

Vom Forschungsprojekt NEDS, in dessen Rahmen die Arbeit überwiegend entstand, wurden zwei Gruppendiskussionen zur kommunikativen Validierung von Zwischenergebnissen durchgeführt – je eine in Wien und Hamburg, und zwar unter der Überschrift „Lässt sich Zukunft steuern?“. Teilgenommen haben die von mir und meinen beiden anderen Kollegen und Kolleginnen interviewten Personen und eine Anzahl weiterer Interessierter. Diese Veranstaltungen stellten für mich eine Gelegenheit dar, um Korrekturen vorzunehmen oder Missverständnisse auszumerzen. Die Rückkopplung der Interpretationen an die Befragten kann als Güte- und Wahrheitskriterium sicher kritisch betrachtet werden, „doch wenn der qualitative Forscher seine Population mit seinen Deutungen konfrontiert, kann er, was die Absicherung der Rekonstruktion subjektiver Bedeutungen angeht, sicher Argumente zur Relevanz der Ergebnisse gewinnen.“ (Lamnek 1995:157)

Da das Forschungsprojekt NEDS, unter dessen Dach diese Arbeit entstand, mit Geographen, einem Ökonomen, einer Wissenschaftshistorikerin und mir als Politikwissenschaftlerin interdisziplinär besetzt war, entstanden innerhalb des Projektes diverse Reflexionsräume, in denen meine Erkenntnisse mit denen der Kollegen vermittelt wurden, die mehr oder minder in denselben Regionen empirisch tätig waren. So war eine Rückkopplung an andere Sichtweisen und die Herstellung intersubjektiver Nachvollziehbarkeit zu jedem Zeitpunkt gegeben. Diese Zusammenarbeit garantierte aus meiner Sicht die Realisierung des Anselm Strauss mit der Grounded Theory proklamierten Sich-Offen-Haltens für den Gegenstand, ohne so zu tun, als könne man eine tabula rasa sein:

„Daran zu erinnern, dass es auch bei den intellektuellen Spielen Einsätze gibt und dass hinter diesen Einsätzen Interessen stehen – alles Dinge, die eigentlich jeder weiß – war ein Versuch, die für die wissenschaftliche Sichtweise bestimmende, allgemeingültige Form des Erklärens und Verstehens auf alle menschlichen Verhaltensweisen einschließlich derer auszudehnen, die als interessenfrei dargestellt oder erlebt werden, und die intellektuelle Welt aus dem Ausnahmestatus oder der Exterritorialität herauszuholen, die die Intellektuellen ihr so gerne unterstellen.“ (Bourdieu 1985:139)

# I Analyserahmen

## 2. Städtische Politik im Wandel

Die ökonomische Globalisierung, der demographische Wandel und die Bevölkerungsentwicklung sind wichtige, das Politikfeld prägende gesellschaftliche Phänomene. Diese treffen in den Städten auf unterschiedlichste Bedingungen, die insbesondere ab Anfang der 1980er Jahre zu verschiedensten Krisendiagnosen („Verwaltungs- und Organisationskrisen“, vgl. Häußermann/Siebel 1987) Anlass gegeben haben und schließlich in der vieldiskutierten These von der „Unregierbarkeit der Städte“ des ehemaligen Ersten Bürgermeisters von Hamburg, Ulrich Klose (1989), mündeten. Allgemein wurde von einem zunehmenden Bedeutungsverlust der kommunalen Ebene in Deutschland ausgegangen, die vor allem fiskalisch, d. h. mit fehlenden finanziellen Mitteln, begründet wurde. Parallel dazu wurden Hoffnungen auf die Möglichkeit einer Erneuerung der Politik ‚von unten‘ (Hesse 1986) laut. Die vertikale Vernetzung von Finanzierung, neue finanzielle Förderprogramme und die Organisation von Entscheidungsprozessen zwischen den Kommunen können zu einer Stärkung städtischer und regionaler Politik beitragen, so die These, die im Laufe der 1990er Jahre im Zusammenhang mit den sogenannten Neuen Steuerungsmodellen an Bedeutung gewann.

Im Folgenden wird zunächst ein knapper chronologischer Überblick über die diese Entwicklungen beobachtende deutsche Lokale Politikforschung und ihre maßgeblichen Ergebnisse und Analysekonzepte gegeben. Im Anschluss gehe ich auf die neuere Urban Governance-Debatte ein. Dabei wird unter anderem deutlich werden, dass die Governance-Debatte der Policy-Forschung und der international vergleichenden Stadtforschung von der deutschen Lokalen Politikforschung bislang nur zögernd aufgenommen worden ist. Ich werde aber auf die diesbezüglichen Debatten zur anschließenden Konzipierung meines Analyserahmens zusammenführend eingehen.

Mit meinem Analyserahmen schlage ich zur Differenzierung vor, den analytischen vom normativen Gehalt des Begriffs Governance zu trennen – soweit dies möglich ist. Hierfür greife ich im

Wesentlichen einen Vorschlag von Holzinger/Knill 2003 zur Operationalisierung politischer Steuerung über die Kategorie ‚Steuerungsmuster‘ auf (Abschnitt 2.2).

Wandlungsprozesse laufen – mit Ausnahme schockartiger oder revolutionärer Situationen – selten umfassend ab. Daher plädiere ich für die Analyse zudem dafür, auf die in der Debatte häufig zu beobachtende dichotome Verwendung der Begriffe government in Abgrenzung zu governance zu verzichten und stattdessen zwischen verschiedenen Modi des Regierens zu differenzieren, um die Gleichzeitigkeit von Wandel und Persistenz thematisieren zu können. Zur Unterstreichung meiner Argumente greife ich auf die US-amerikanische Urban-Regime-Diskussion zurück, die für die deutschsprachige Lokale Politikforschung seit langem Stichwortgeberin ist.

## **2.1 Ergebnisse der Lokalen Politikforschung**

Ganz im Gegensatz zu den Definitionsschwierigkeiten des Begriffs ‚Stadt‘ durch die Stadtsoziologie, die in der Einleitung kurz angesprochen wurden, wird in der Politikwissenschaft häufig von einem klar umrissenen staatsrechtlichen Begriff von Stadt ausgegangen. Demnach ist eine Stadt, was das Verfassungsrecht bzw. die Verwaltungsstrukturen festlegen: Das Grundgesetz (Art. 28) fasst Städte ebenso wie Landgemeinden unter dem Begriff der Gemeinden zusammen, denen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung zusteht.<sup>6</sup> Der Begriff ‚Kommunale Politik‘ „meint gleichermaßen das politische Gemeinwesen am Ort und seine Träger, seine politischen Aufgaben und alle darauf bezogenen Handlungen in Stadt und Land (Kreisen und Gemeinden) in Ballungsräumen und ländlichen Regionen.“ (Naßmacher/Naßmacher 1999:17) Stadtpolitik ist dann neben Kreis- und Gemeindepolitik ein weiterer möglicher Unterfall von Kommunalpolitik. Im politischen Sprachgebrauch wird dagegen häufig zwischen Städten und Kommunen unterschieden, wobei mit dem Begriff Kommunen meistens an deutlich kleinere Einheiten, eben Gemeinden, gedacht wird. Bei Hamburg und Wien han-

---

<sup>6</sup> Das Wort ‚Gemeinde‘ bezeichnet tatsächlich alle lokalen Körperschaften egal welcher Einwohnerzahl, Struktur oder Flächengröße. Der Begriff des Gemeindeverbandes bezeichnet Kreise, Ämter, Verwaltungsgemeinschaften, Verbandsgemeinschaften sowie Zweckverbände.

delt es sich in diesem Zusammenhang eindeutig um zwei Großstädte. In den Stadtstaaten entsprechen eher die Bezirke der Vorstellung von Gemeinden, „jene räumliche und personelle Einheiten, die einen sinnvollen Rahmen politischer Entscheidungsstruktur und Planungsmöglichkeiten auf der untersten Ebene der politischen Willensbildung abgeben.“ (ebd.:13) Daher soll sich Local Governance auf kommunalpolitische Kontexte auf Gemeinde- bzw. Bezirksebene und Urban Governance soll sich auf die darüber liegende Ebene der Städte und Großstädte beziehen. Letztere stehen im Vordergrund dieser Arbeit.

In der deutschen politikwissenschaftlichen Debatte spielten Städte lange Zeit eher eine untergeordnete Rolle. Von Interesse war vor allem das kommunale Parteiensystem und die Frage, ob das, was sich dort, eingebettet in den Föderalismus, abspielt, überhaupt Politik genannt werden kann. So arbeitete Offe etwa drei Gruppen von Phänomenen heraus, die als Sachzwänge das stadtpolitische Handeln beschränkten, nämlich institutionelle Sachzwänge (Verwaltungsstrukturen, Eigentumsordnung, Finanzierungsmöglichkeiten), der zeitliche Druck, der darin resultiert, drängenden Problemen unbefriedigende kurzfristige Ad-hoc-Kompensationslösungen folgen zu lassen, und die Knappheit materieller, vor allem: finanzieller Mittel durch den Bund (Offe 1972:206 f.). Ein Entscheidungsspielraum sei diesen Sachzwängen gegenüber nur als kollektiver und politischer Entscheidungsspielraum zu behaupten. Offe plädierte deshalb für eine politische Funktion von Stadtplanerinnen und Stadtplanern, die in der Auseinandersetzung mit den Interessengruppen die Leerformeln planerischer Konzepte mit Leben füllen sollten.

Im selben Jahr dieser Analyse bildete sich 1972 der Arbeitskreis „Lokale Politikforschung“ im Rahmen der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. In ihrer Bilanz der deutschen Lokalen Politikforschung bezeichnen Heinelt und Mayer (2003) jene zwar als ‚front-runner‘ der deutschen Politikwissenschaft, räumen aber gleichzeitig ein, dass die städtische Ebene – ähnlich wie in der Soziologie – hier meistens auch nur als Anzeichen oder illustrierendes Beispiel allgemeiner Phänomene ins Spiel kam. Eine Institutionalisierung politologischer Stadtforschung ist bislang ausgeblieben – im Gegensatz etwa zu den USA und Kanada, wo die ‚Urbanists‘ relativ gut verankert sind. Damit korrespondiert, dass es keine ein-

heitliche Methodologie oder theoretische Perspektive in Deutschland gibt. Die interdisziplinäre Ausrichtung der ‚LoPoFoten‘, wie sich die deutschen lokalen Politikforscher in einer Abkürzungsformel selbst nannten, ist hierfür u. a. als Grund anzugeben.

Einer der Mitbegründer der Lokalen Politikforschung in Deutschland, Rolf-Richard Grauhan, definierte städtische Politik als Herstellung und Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen in einem physisch-ortsgebundenen und sozialräumlichen Interaktionssystem. Der Arbeitskreis integrierte damit schon in seiner ersten Phase einen raumbezogenen Blick in die Analysen, der ähnlich wie die Stadtsoziologie und -geografie manifeste Bauten, Sozialstrukturen und politische Prozesse in einen engen Zusammenhang stellt und den ‚Ort‘ als Funktionsraum begreift. Mit diesem raumbezogenen Blick ging eine Abwendung von der kommunalpolitischen Ebene des staatsrechtlichen Gemeindebegriffs hin zur Stadtpolitik – im Gegensatz zum ländlichen Ort – einher.<sup>7</sup> Damit wechselte die Perspektive vom lokalen bzw. kommunalen politischen System hin zur Stadtgesellschaft bzw. -gemeinschaft. Begründet wurde dies schon in den 1970er Jahren u. a. mit einer ganz konkreten Hoffnung: „... an den Lebensbedingungen in den Zentren der Verflechtungsräume erweist sich in steigendem Maß die Fragwürdigkeit des seit Jahrzehnten als politische Zauberformel ausgegebenen und zum abstrakten Prinzip erhobenen Wirtschaftswachstums, und zwar – dies ist der Grund für die Beschäftigung gerade mit der Großstadt-Politik – exemplarisch für die verstädterte Gesamtgesellschaft der westlichen Industrienationen. Es ist die Frage zu stellen, ob von der Kommune her eine qualitative Alternative zur gegenwärtigen, auf quantitative Wachstumsraten fixierte Zentralpolitik entwickelt werden kann, die radikal die Frage nach dem Sinn und der Vernünftigkeit des tatsächlich stattfindenden Wachstumsprozesses aufwirft“, so Grauhan (1972:9). Diese grundsätzliche Einschätzung, dass es möglich sein könnte, dass in den Städten Alternativen zu ‚unvernünftigen‘ Prozessen formuliert und durchgesetzt werden (vgl. auch Häußermann 1991), spielt bis heute eine Rolle, wird aber ambivalent beurteilt: „Auch Gemeinden sind Orte demokratischer Defizite ... Grob gesagt ignorieren rund ein Viertel der Wähler

---

<sup>7</sup> Zur Geschichte der lokalen Politikforschung vgl. Blanke/Benzler 1991, zur hier dargestellten Phaseneinteilung Heinelt/Mayer 2003 und Heinelt 2004.

kommunale Wahlangebote, was die politische Legitimierung der Gemeinde als ‚Hort der Demokratie‘ herabsetzt.“ (Pleschberger 2000:161)

Die Lokale Politikforschung hatte sich vor allem in ihrer zweiten Phase ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre unter der Überschrift der Implementationsstudien den Problemen bei der Formulierung von alternativen Politikentwürfen gewidmet und strebte die Etablierung einer ‚kritischen Verwaltungsforschung‘ an. Diese sollte die Möglichkeiten „der Erneuerung der Politik ‚von unten‘“ (so der gleichlautende Titel des Aufsatzes von Hesse 1986) eruieren. Diese Reflexionen bildeten eine maßgebliche Grundlage für die in den späten 1980er Jahren einsetzende steuerungstheoretische Debatte (Mayntz 1987), in deren Gefolge sich das Governance-Paradigma ausbreitete (Heinelt 2004:33).

Zur Behebung von Steuerungsproblemen gerieten Politiknetzwerke zwischen staatlichen und privaten bzw. zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Blick, in denen die Interessen gesellschaftlicher Gruppen nicht nur formuliert und in Verhandlungen vermittelt werden sollten, sondern mit denen auch für die notwendige Verbindlichkeit der dann getroffenen Entscheidungen gesorgt werden sollte.

In der dritten Phase der Lokalen Politikforschung ab den 1980er Jahren standen dann Policy-Analysen im Vordergrund, und zwar in der Erkenntnis, dass nicht nur die konkreten Akteurskonstellationen, sondern auch die Spezifika der konkreten Politikfelder und der in ihnen zum Einsatz gebrachten policies einbezogen werden müssen. Die „Krise des Sozialstaats“ und die damit verbundenen Konsequenzen für lokale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik waren die dominierenden Themen, mit denen die Kommune als „Gegenmacht“ konzeptionalisiert werden sollte (vgl. Bullmann/Gitschmann 1985). Die Hoffnung war, die diagnostizierte Lücke zwischen Demokratie und Effektivität zu füllen (vgl. auch Ramsey 1996).

## **2.2 Urban Governance: Was ist das Neue?**

Die Urban Governance-Diskussion stellt die politischen Prozesse in den Städten in ein Licht, bei dem die Aushandlungsprozesse in der Stadt unter Einbeziehung der gesellschaftlichen und unternehmeri-

schen Akteure im Vordergrund des Interesses stehen. Wenn in der Literatur von Governance gesprochen wird, dann wird, allgemein gesprochen, die Informalisierung, Horizontalisierung und Öffnung von Politik Richtung Gesellschaft thematisiert und analysiert. Die seit den 1990er Jahren dramatisch wachsende Governance-Literatur geht von der Annahme aus, es gebe einen Wandel ‚from government to governance‘. Während ‚Government‘ die klassische Vorstellung einer auf das politisch-administrative System konzentrierten Regierung beinhaltet, wird mit dem Begriff ‚Governance‘ Regieren als Prozess in brüchig gewordenen Steuerungsinstanzen unter Einbindung verschiedenster Akteure gefasst. Damit einher geht eine Verschiebung der Vorstellung von Macht von einem „power over“ zu einem „contextual power to“ (Pierre/Peters 2000) und einem Wandel von „constraining“ zu „enabling types of policy“.<sup>8</sup>

In der Governance-Debatte wird nicht weniger als das Politische selbst reformuliert: Die traditionelle Trennung von Staat und Gesellschaft sei in der politischen Theoriebildung zwar nicht aufgehoben, trete aber in den Hintergrund und die Sphäre des Politischen wird „nicht mehr an den Staat oder regierungszentrierte institutionelle Strukturen des politischen Systems gebunden“ gedacht (Heinelt 2004:30). Vielmehr erstrecke sich Partizipation nun auch auf ein „erweitertes politisches Engagement am ‚öffentlichen Leben‘“ statt „nur auf die indirekte Beteiligung an ‚Regierungsangelegenheiten‘ über Wahlen und das Repräsentationssystem.“ (ebd.) Entsprechend wird der Begriff zur Beschreibung und Kennzeichnung einer Vielzahl vermeintlich neuer Steuerungsformen zwischen Hierarchie, Markt und Verhandlung und den damit verbundenen Handlungslogiken des bargaining und arguing verwendet. Über die Richtung des Wandels wird dabei keinerlei Zweifel gelassen: Es geht um die „Vergesellschaftung des Regierens“ (Bro-

---

<sup>8</sup> Von allen Spielarten der Governance-Forschung (vgl. Benz 2004a) erfreut sich der Begriff Global Governance (im politikwissenschaftlichen Teilbereich Internationale Beziehungen) wohl der größten Beachtung. Dabei steht das Phänomen der steigenden Bedeutung von nicht nationalstaatlichen Akteuren und transnationalen sozialen Bewegungen im Vordergrund, vor allem im Bereich der Umwelt- und Wirtschaftspolitik (Wolf 2003; Lange/Schimank 2003; Marsh 1998). Daneben hat der Begriff Regional und Metropolitan Governance an Bedeutung gewonnen (Benz/Fürst 2003).

zus/Take/Wolf 2003). Regieren stellt dann den Versuch der Komposition verschiedenartiger Koordinationsmodi in unterschiedlichsten institutionellen Rahmen vor dem Hintergrund schwindender nationalstaatlicher Regelungskapazitäten und -kompetenzen unter Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure dar (vgl. Schmitter 2002; Pierre/Peters 2000; a). Diese schwindenden Kapazitäten werden unter anderem auf die ökonomische Globalisierung zurückgeführt. (Ich komme in Kapitel 3 darauf zurück.)

Politikwissenschaftliche Studien unter dem Label ‚Urban Governance‘ zu initiieren, ist etwa seit Mitte der 1990er Jahren gängig. Für das Regieren in der Stadt werden die Begriffe *local* und *urban governance* oft synonym verwendet: Pierre (1998) versteht *local governance* vorrangig als partizipativen Prozess, in dem politische Institutionen ihre Programme im Konzert mit zivilgesellschaftlichen Akteuren implementieren und in dem diese Akteure ihre Interessen einspeisen und so Einfluss auf städtische oder lokale Politik ausüben (vgl. auch Kooiman 1993). Demgegenüber bezieht sich der Begriff nach Rhodes “to self-organising networks, characterised by interdependences, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state.” (Rhodes 2001:15; Herv. i. O.) Neben der Frage, welcher Aspekt des Regierens in den Vordergrund gestellt werden soll, sind auch die Studien selbst häufig von einer Unspezifität der Begriffsverwendung geprägt, die *Urban Governance* manchmal mit „good governance“ gleichsetzen (Haus/Heinelt/Stewart 2005) oder nur noch von *Governance* sprechen und den Aspekt von „Government“ außer Acht lassen (zugespitzt formuliert), als gebe es den Staat und sein Ordnungsrecht nicht mehr.

Nach Beyme (1991) ist insgesamt in der politikwissenschaftlichen Theoriebildung ein Prozess der theoretischen Zurücknahme staatlicher Ordnungsmacht in „Stufen der neuen Bescheidenheit“ zu beobachten: von der Planung zur Steuerung, von der Steuerung zum kooperativen Steuerungspragmatismus, um schließlich bei einer Theorie gesellschaftlicher Selbststeuerung bei minimalen Funktionen des Staates zu enden. Hierzu merkt Hofmann kritisch an: „Der Hinweis, dass es sich um eine theoretische Dekonstruktion hoheitlicher Funktionen handelt, verdient insbesondere deshalb Beachtung, weil damit die nicht unwesentliche Frage offen gelassen bleibt, ob diese reale Veränderungen staatlicher Handlungsbedin-

gungen reflektiert oder lediglich als sozialwissenschaftlicher Erkenntnisfortschritt anzusehen ist. Dass nichtstaatliche Akteure auf Politiken Einfluss nehmen, ... kann ja kaum als neues Phänomen bezeichnet werden.“ (Hofmann 1993:234)

Folgt man einer Argumentation von Heinelt (2004:31) so hat sich die Lokale Politikforschung schon immer mit Governance beschäftigt und es nur noch nicht so genannt, weil sie sich mit den Interaktionen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, der verbindlichen Handlungskoordination auf der Grundlage von Verhandlungen und gegenseitigem Interessenausgleich, der Bedeutung der Verständigung gemeinsamer Problemdefinitionen und Handlungszielen, der Ausweitung der Sphäre des Politischen in die (Stadt-)Gesellschaft hinein sowie über Wahlen hinausgehenden Formen von Partizipation beschäftigt hat.

Was ist also das spezifisch Neue an der Urban-Governance-Diskussion, dass es diesen neuen Begriff braucht?

Benz (2004b) weist zur Beantwortung auf diese Frage ähnlich wie Hofmann auf die enge Beziehung von Theorie- und Gesellschaftsentwicklung hin: Mit dem Governance-Begriff könne zum einen eine neue Sicht der unveränderten Realität impliziert sein. Zum anderen könne der Begriff aber auch auf wirkliche Veränderungen hinweisen. „Allein die Veränderung der Begrifflichkeit kann bereits wesentlicher Ausdruck von Realitätsveränderungen sein, nämlich dann, wenn die handelnden Akteure mit einem neuen Begriff das, was sie tun, anders als früher darstellen und rechtfertigen. Dies zwingt andere Akteure dazu, ihr Handeln diesen neuen Realitätsbeschreibungen anzupassen: Wenn z. B. eine Regierung begreiflich machen kann, dass nicht mehr das souveräne Handeln des Nationalstaates, sondern die internationale Kooperation für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger sorgen kann, so wird die Wählerschaft in Zukunft andere sicherheitspolitische Strategien honorieren. Und wenn dies geschieht, so hat sich die Realität dauerhaft dem neuen Verständnis angepasst.“ (Benz 2004b:13) Mit dem Begriff Governance werde also kein vollkommen neues Phänomen beschrieben, sondern bereits seit Längerem laufende Prozesse ‚auf den Begriff‘ gebracht: „Die Auseinandersetzung mit dem Konzept stellt also nicht nur eine theoretische Spielerei der Wissenschaft dar ...“ (ebd.).

Für die Lokale Politikforschung kann zumindest gesagt werden, dass die oben dargestellte Phaseneinteilung für die jeweiligen thematischen Aspekte – die Zuspitzung auf ortsgebundene Prozesse, Implementationsfragen, Agenda-Setting und policy-making – jeweils Konjunkturen bedeutete. Mit diesen war aber keinesfalls ihr Zusammendenken und mitnichten ihre Einbettung in eine theoretische Vorstellung des Regierens im Rahmen globaler Wandlungsprozesse gedacht, wie dies die Governance-Debatte anbietet.

Als normativer Begriff lenkt der Terminus ‚Urban Governance‘ den Blick auf die Erfolgsbedingungen zur Ausformung von Steuerungsmustern – institutionelle Rahmungen, Organisationsstrukturen und Verfahren, die Entwicklung von Institutionen oder die Kombination von Steuerungsinstrumenten sowie das Prozessmanagement – sowie die Legitimation. Mit dem normativen Begriff ist kein Modell für die konkrete Praxis verbunden: „Ein solches Modell gibt es nicht und kann es angesichts der unterschiedlichen Rahmenbedingungen auch nicht geben.“ (Benz/Fürst 2003:14)<sup>9</sup> Jedoch ist klar, dass die oben angesprochene Vergesellschaftung des Regierens angestrebt wird, um gesellschaftliche Probleme besser, nämlich effektiver, effizienter und problembezogener zu lösen (Kersting/Vetter 2003). Zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren kommt dabei häufig die Funktion von Experten des in Frage stehenden Politikfeldes oder als Korrekturinstanz der Politik zu (Wollmann 2003). Der normative Bezug der deutschsprachigen Debatte ist im Vergleich zur US-amerikanischen deutlich ausgeprägt und ist hier mit einem klaren Verweis auf Vorstellungen „vom guten Leben“ verbunden. In dieser Sicht ist vollkommen nachvollziehbar, weshalb dieser Begriff gern im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung benutzt wird (vgl. Kapitel 4). In den USA wird demgegenüber unter normativen Aspekten tatsächlich im Rahmen von Rational Choice-Theoremen die Fähigkeit von Akteuren verstanden, „fachpolitische Maßnahmen entsprechend einer Kosten-Nutzen-Abwägung von Alternativen zu selektieren, dabei den besonderen lokalen Problemen, Marktopportunitäten und Ressourcen Rechnung zu tragen und in der Folge Schritte zur Evaluation und An-

---

<sup>9</sup> Zwar haben die Autoren dieses Argument für den Begriff Regional Governance eingebracht, dieses gilt aber m. E. ebenso für Urban Governance.

passung der getroffenen Maßnahmen vorzunehmen.“ (Gissendanner 2002:91)

## **2.3 Analytische Dimensionen**

Um klären zu können, ob bei den vorliegenden Fällen Hamburg und Wien ein politischer Wandel, ausgelöst durch die Idee Nachhaltigkeit, zu beobachten ist, braucht es in einem ersten Schritt einen Analysebegriff von Governance, der die Funktion hat, politische Steuerung unabhängig von der Frage, wie sie möglicherweise als normativ wünschenswert angesehen wird, zu erfassen. Im Folgenden wird daher vorgeschlagen, politische Steuerung über die Kategorie ‚Steuerungsmuster‘ zu operationalisieren. So fassen etwa Holzinger/Knill (2003:9) die Frage nach dem Wandel von Politik als Frage nach dem Wandel des Steuerungsmusters auf und untersuchen in ihrem Buch u. a. den Einfluss, den neue Steuerungsideen auf dieses Muster haben (vgl. auch Benz/Fürst 2003:12 f.). Dabei unterscheiden sie u. a. zwischen Steuerungsinstrumenten und -inhalten sowie Akteurskonstellationen.

### **2.3.1 Wandel auf Ebene von Steuerungsinstrumenten**

Auf Ebene der Steuerungsinstrumente ist von einem Wandel zu sprechen, wenn z. B. verstärkt marktförmige Instrumente eingesetzt werden, die finanzielle Anreizsysteme umfassen, z. B. in Form von steuerlichen Erleichterungen. Von einem Wandel ist auch zu sprechen, wenn es einen Übergang von ordnungsrechtlichen Interventionen zu einer Rahmensteuerung kommt. Instrumente sind häufig von den konkreten Steuerungsinhalten nur analytisch zu trennen, weil das Steuerungsergebnis der inhaltlichen Begründung des eingesetzten Instrumentes häufig entspricht. Insbesondere der Begriff Leitbild verdient im Kontext dieser Arbeit, der Erforschung nachhaltiger Stadtentwicklung, besondere Aufmerksamkeit, weil man weder im Politikfeld Stadtentwicklung an diesem Begriff vorbeikommt, noch in der wissenschaftlichen Literatur zu Nachhaltigkeit. So wird „Nachhaltigkeit“ in der Literatur als gesellschaftliches Leitbild aufgefasst.

Was aber ist ein Leitbild? Leitbilder sind Bilder, die leiten und eine Idee von einem wünschbaren, in der Zukunft liegenden Zeitpunkt transportieren. Dieser Begriff dient mir daher zur Operatio-

nalisation des Begriffs der „Idee“ von der Nachhaltigkeit. Leitbilder sind ein Modethema (Dierkes/Albach/Bethoin u. a. 1998:7). Bleischwitz (1998:279) beobachtet gar einen „Trend zum Entwerfen von Leitbildern“. Leitbilder, so Bleischwitz weiter, zielten auf einen „Ausgleich zwischen Sollen, Wollen und Können“ und seien im Spannungsfeld zwischen Ethik, Gesellschaft und Wirtschaft anzusiedeln. Leitbilder sind handlungsleitend und können die Basis für Formalisierung und Organisationsbildung sein: „Leitbilder sind Ausdruck gesellschaftlicher Zielvorstellungen und Wandlungsprozesse, und sie sind ein Minderheitenphänomen. Sie fassen zum Zeitpunkt ihrer Entstehung die Präferenzsysteme einer gesellschaftlichen Gruppe (unabhängig von deren formaler Struktur) zusammen, die zu diesem Zeitpunkt keine hegemoniale Position innehat. Wird die mit ihm verbundene Gruppe hegemonial, so wandelt sich das Leitbild zur gesellschaftlichen Norm.“ (Spangenberg 2000:3) Da Leitbilder prä-normativ seien, müssten sie durch sachliche und emotionale Argumente oder durch das Ausmalen attraktiver Bilder begründet werden. Leitbilder sind partial erfahrbar und sie enthalten Paradigmen, also weltanschaulich geprägte Grundannahmen zu einem bestimmten Thema, hier: der gesellschaftlichen Zukunft. Insofern beinhalten sie immer auch die Inhalte, die mit dem Instrument angesteuert, besser: realisiert werden sollen. Sie beinhalten hegemonial gewordene Kriterien, die es erlauben, etwas als passend oder unpassend, angemessen oder fehlgeleitet zu beurteilen und bilden einen wichtigen Bezugspunkt in der Argumentation der Akteure (für kritische Perspektiven Yee 1996). Gleichwohl werden ihnen verschiedene Funktionen etwa der Kommunikation, Motivation und Einheitsstiftung zugesprochen. Eine von den Funktionen ist im Kontext dieser Arbeit von besonderem Belang, nämlich die Orientierungs- und Koordinierungsfunktion von Akteuren. Hierin liegt m. E. der wichtigste Bezugspunkt zwischen Leitbildern und politischer Steuerung (Altrock 2007:81). Sie bringen Akteure zusammen, sie vermitteln mindestens die Vorstellung, gemeinsam ein Ziel ansteuern zu können – auch wenn das (Leit-)Bild in jedem Auge des Betrachters anders aussehen mag.

„Leitbilder sind Zielvorstellungen mit besonderer Qualität. ... Sie sind bildlich fassbar und rufen beim Menschen hinreichend konkrete Vorstellungen hervor. ... Konkret übernehmen sie eine kollektive (Leit-)Funktion und eine individuelle (Bild-)Funktion.

Durch diese Funktionen weben sich die Leitbilder in die Wahrnehmungs-, Denk-, Entscheidungs- und Verhaltensmuster der am politischen Prozess Beteiligten ein – unter Umständen, ohne dass sie dessen gewahr werden.“ (Schnell/Walser 1995:267) Dies gilt seit den 1950er Jahren insbesondere für die Stadtplanung, in der räumliche Leitbilder zur Bündelung der Vorstellung von der Entwicklung von Städten weit verbreitet sind. Ein Beispiel hierfür ist das Leitbild der „Europäischen Stadt“, das in Kapitel 3 erläutert wird, und eine kompakte Stadt der kurzen Wege und Mischnutzung beschreibt.

In Abgrenzung zur Spangenberg'schen These, dass Leitbilder nicht produziert werden können (Spangenberg 2000:14), unterscheide ich implizite und explizite Leitbilder. Implizite Leitbilder sind jene, die Spangenberg in den Vordergrund rückt als visionär und utopisch. In diesem Sinne ist „Nachhaltigkeit“ ein implizites gesellschaftliches Leitbild, das mehr oder weniger verbreitet ist und unter anderem an Gerechtigkeits- und Gemeinwohlvorstellungen westlicher Demokratien anknüpft. In dieser Lesart zeichnet es das Bild von einer besseren Welt, in der dauerhaft inter- und intragenerationale Gerechtigkeit zwischen Nord und Süd herrscht und die Umwelt bewahrt und geschützt wird. Implizite Leitbilder sind eben nicht manifest und konkret. Sie sind daher zwar oft breit akzeptiert, unabhängig von konkreten Interessenslagen, sie werden dadurch aber auch häufig als operativ schwach eingeschätzt. Wie (in Abschnitt 4.1) noch deutlich werden wird, gilt das insbesondere für das Leitbild Nachhaltigkeit.<sup>10</sup>

Dabei ist zu beachten, dass es im gesellschaftlichen Diskurs stets konfligierende Leitbilder gibt. Bestehende Leitbilder, die jenseits der Nachhaltigkeitsdebatte liegen, diese aber berühren, sind zum Beispiel Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum, das Verursacherprinzip in der Umweltpolitik, Erhöhung der Lebensqualität, ökonomische Effizienz. Diese Leitbilder lassen sich nicht gleichrangig verwirklichen, selbst wenn politische Steuerung unproble-

---

<sup>10</sup> Maier (1999:8 ff.) bezeichnet Leitbilder auch als „Straßenkarten“ (“road maps”), die über den Raum zwischen gegenwärtiger Situation und einer erwünschten Verwirklichung bestimmter Ziele in der Zukunft orientieren. Implizite Leitbilder lassen sich auch als “ideas all the way down” (ebd.) auffassen, weil sie Identität und Interessen der Betroffenen weitgehend prägen.

matisch wäre. Sie stehen in einem Konkurrenzverhältnis der Geltendmachung zueinander.

Während in den 1950er Jahren die Autorität behördlicher Planung noch unbezweifelt war, wurden in den späteren Jahren angesichts der Partizipationsansprüche einer Vielzahl von Akteuren und der daraus resultierenden Komplexitätssteigerung Leitbilder als planungsstrategische, sprich: Steuerungsinstrumente eingesetzt (Naegler 2003:74 ff.). Diese möchte ich als explizite Leitbilder bezeichnen. „Sie werden als Instrument zur Klärung grundlegender Entwicklungsperspektiven genutzt ... und stehen ... in engem Zusammenhang mit der Auflösung staatlich-hierarchischer Steuerungsformen.“ (Klagge 2006:20). Explizite Leitbilder werden bewusst gezeichnet, etwa zur Ausrichtung und Orientierung von Akteuren in Institutionen und Organisationen. Als solche sind sie z. B. in Universitäten, aber auch in Unternehmen weitverbreitet. Sie bilden den (von der Politik) bewusst gesetzten Rahmen, innerhalb dessen die betreffenden Akteure handeln sollen und auf den sie zumindest moralisch verpflichtet werden sollen.

Neben Leitbildern spielen Indikatoren und Zielzahlen eine immer wichtiger werdende Rolle im Instrumentenarsenal von Stadtpolitik. Sie dienen der Lenkung politischer Maßnahmen auf ein Entwicklungsziel hin, weil sie Entwicklungen in einer Zahl zu aggregieren vermögen: Ziel-Zahlen der Reduktion von Kohlendioxid-Emissionen etwa oder Quoten in der Geschlechtergleichstellung sind hier zu finden. Von diesen Koordinierungs- und Steuerungsfunktionen können u. a. die analytische Funktion zur Beschreibung von Entwicklungstrends, die kommunikative Funktion zur Schaffung von Transparenz gegenüber den Bürgern, die Warnfunktion zur Vermeidung von Fehlentwicklungen etwa in der Erwerbsarbeitslosenstatistik und die Vergleichsfunktion unterschieden werden (vgl. Schindler 2008). Letztere spielt für die europäischen Städte eine immer größere Bedeutung, wenn die Führerschaft auf einem bestimmten Gebiet nachgewiesen werden soll. Benchmarking heißt der aus der Betriebswirtschaft hierfür übernommene Begriff in der Stadtentwicklungspolitik. Ich werde unter der Überschrift des Wettbewerbs der Städte in Kapitel 3 noch näher darauf eingehen.

Das Interessante für die politische Steuerung ist hier, dass es bei den im benchmarking verwendeten Tabellen und Statistiken nicht

nur um Beschreibung geht: Gleichzeitig wird hieraus die Möglichkeit der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse an sich abgeleitet: „Das Werkzeug der Zahl ist extrem mächtig, denn es vereinfacht, es vereindeutigt, es schafft Übersichtlichkeit durch Aggregation, und es schafft Berechenbarkeit und vor allem schnelle Vergleichbarkeit von Ergebnissen. Daten, Tabellen, Statistiken und Diagramme leuchten den Betrachtenden üblicherweise sehr schnell ein.“ (Höhler/Luks 2004) Vor allem hält eine Zahl die Vorstellung aufrecht, intervenieren zu können, wenn denn genügend Wissen über den betreffenden Gegenstand vorliegt – das macht die „Magie der Zahlen“ (Schindler 2008) aus. Die fortschreitende Indikatorisierung städtischer Politik, mit der Visionen für die Stadt quantifiziert werden, macht die Vorstellung von der Steuerbarkeit sozialer, ökonomischer und ökologischer Prozesse handfest. Gleichzeitig macht sie politische Prozesse unmittelbar anschlussfähig an die empirische Realität und setzt sie in Wert: Analog zur Börse, auf der in Echtzeit der steigende oder fallende Wert einer Aktie verfolgt werden kann, können politische Entscheidungen oder gar der Bürgermeister selbst halbjährlich oder einmal im Jahr mittels eines Monitorings an einer Messlatte gemessen werden. Zugespitzt formuliert ermöglicht dies, Verschwendung oder Missbrauch zu thematisieren und Politik in einer Art „permanentem ökonomischen Tribunal“ (Foucault zit. nach Lemke/Krasmann/Bröckling 2000:17) nach dem Spiel von Angebot und Nachfrage zu filtern.

Für politische Entscheidungsprozesse sind implizite bzw. explizite Leitbilder und Indikatoren ebenso relevant wie die Netzwerke, in denen auf diese Leitbilder Bezug genommen wird.

### 2.3.2 Die Ebene der Akteurskonstellationen

Auf Ebene der Akteurskonstellationen und Beziehungsmuster zwischen den Steuerungssubjekten und -objekten können Wechsel von eher hierarchischen zu kooperativen oder netzwerkartigen Formen der Interaktion einen Wandel anzeigen. Angenommen wird, wie oben erläutert wurde, dass sich die politische Handlungskoordination zunehmend in Form von vertikalen und horizontalen Verhandlungsformen und Netzwerkstrukturen vollzieht. Damit einher geht die Einbeziehung von unterschiedlichen Organisationsformen zwischen formalisierten Organisationen wie Verwaltungen und infor-

mellen Gruppen wie Initiativen, Netzwerken und Milieus ebenso wie die Neugründung von Behörden.<sup>11</sup>

Sowohl in der deutschsprachigen Governance-Forschung als auch in der Lokalen Politikforschung werden Politiknetzwerke als wichtiger Faktor bei der Analyse und Behebung von Steuerungsproblemen angesehen, weil sie als Schnittstellen pluralistischer Interessenvermittlung und intergouvernementaler Entscheidungsprozesse fungieren (s. o.; Heinelt 2004:33; Schubert 1995; Schubert/Fürst/Rudolph u. a. 2001). In der politikwissenschaftlichen empirischen Forschung werden Netzwerke als Forschungskategorien unter Verweis auf die soziologischen Debatten um Struktur und Handlung sowie gesellschaftliche Mikro- und Makroebenen verwendet. Dabei sind die theoretischen und konzeptuellen Zugänge relativ heterogen. Der Netzwerk-Begriff scheint das Schicksal vieler zentraler Begriffe zu teilen: Weder gibt es eine standardisierte Definition, noch herrscht über den Nutzen des Begriffs als Metapher, Methode, Kategorie oder Theorie-Ansatz Einigkeit, weshalb Börzel eine „babylonische Bandbreite“ (Börzel 1998:254, Übers. D.S.) des Begriffs konstatiert. Die Analyseebene, auf der der Begriff benutzt wird, ist jedenfalls die der kollektiven Akteure, allein schon deshalb, weil es als empirisch unmöglich gilt, alle in einem Netzwerk beteiligten individuellen Akteurinnen und Akteure zu befragen.<sup>12</sup>

Auf europäischer Ebene sind neben Analysen geschlechtergleichstellungspolitischer und Experten-Netzwerke (Abels 2000;

---

<sup>11</sup> Holzinger und Knill (2003) nennen darüber hinaus die Intensität der politischen Steuerung: Wenn sich etwa die Zahl der regulativen oder legislativen Akte oder ihr Regulierungsniveau mit der Zeit verändert, kann von einem Wandel gesprochen werden. Diese Kategorie erschien mir im Rahmen meiner Arbeit als nicht gut operationalisierbar, zudem überzeugt mich die zugrunde gelegte These nicht, dass mit der bloßen Anzahl regulativer Akte schon etwas über eine Intensität, als eine qualitative Dimension, ausgesagt wäre. Gleichwohl ist natürlich von einem Wandel auszugehen, wenn etwas Gegenstand gesetzlicher Regelung wird, was vorher gar nicht thematisiert worden ist. Insofern registriere ich diesen Wandel auch in meinen empirischen Analysen, ohne jedoch jede einzelne politische Ebene systematisch bis ins Detail zu beleuchten.

<sup>12</sup> Daneben existieren Überlegungen, auch „unvollständige korporative Akteure“ in die Analysen einzubeziehen, um vermeintlich schwache Akteure und Interessen nicht aus den Augen zu verlieren (vgl. Jansen/Schubert 1995:16).

Locher 2003, 2004) vor allem Studien zu (trans-)regionalen (Innovations-)Netzwerken zu finden (Messner 1995; Heinelt 1996; Beck 1997; Simmie 1997; Herbold/Krohn/Timmermeister 2000; Schubert/Fürst/Rudolph u. a. 2001; Bock 2002; Krüger 2002). Diese werden jedoch nur selten statistisch betrachtet. Die städtische Ebene der Metropolitan, Urban oder Local Governance ist diesbezüglich vergleichsweise unterbelichtet (siehe aber Heinelt/Mayer 2003; Götz 2001), gewinnt aber jüngst unter dem Stichwort der participatory governance an Bedeutung.<sup>13</sup>

In jedem Fall ist die Legitimität von Netzwerken problematisch. Dieses Problem ist aus der Korporatismus-Forschung länger bekannt und äußert sich darin, dass die meisten Verhandlungen innerhalb der Netzwerke hinter verschlossenen Türen und im Falle der gesellschaftlichen Akteure mit nicht legitimierten Akteuren stattfinden, denen die Verhandlungsergebnisse nicht verantwortlich zugeschrieben werden können (Greven 2005a). Als Beispiele vermeintlich neuer Politikformen ist ihre Einbindung in die Verfassungsstruktur und Parteienrepräsentation also noch ungelöst (Schneider 2000; vgl. auch Klein/Schmalz-Bruns 1997, Greven 2005b). Dahl (1994) bezeichnet das daraus resultierende Problem als „democratic dilemma“, das daraus bestehe, dass die Regierungsfähigkeit („governability“) zwar durch halbstaatliche Netzwerke erhöht werden kann, dies aber zulasten der „citizen participation“ gehe, weil die Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf das Regieren dadurch beschnitten würden. Ob Verhandlungen in Netzwerken tatsächlich effektivere Ergebnisse als marktförmige oder hierarchische Steuerungsmodi erbringen, muss bei jeder einzelnen empirischen Betrachtung geklärt werden – Verallgemeinerungen sind bisher nicht in Sicht. Zweifel an der These, es sei allgemein in den post-industriellen Gesellschaften neuerdings ein Übergang von einer hierarchischen zu einer netzwerkartigen politischen Ordnung zu beobachten, äußert z. B. Blatter (2003:503) und können mit Blick auf die Korporatismusforschung meines Erachtens zu Recht geäußert werden. Dies korrespondiert mit der oben erläuterten Debatte um den Begriff Governance: Dass nichtstaatliche Akteure als Interessenvertreter ihrer

---

<sup>13</sup> Anknüpfungsmöglichkeiten feministischer Policy-Forschung bezogen auf das deutsche Regierungssystem bietet z. B. Holland-Cunz 1996.

sozialen Gruppe oder Experten des Politikfeldes auf das politische Steuerungszentrum Einfluss zu nehmen versuchen oder an der Politikformulierung beteiligt werden, war schon Thema in den 1970er Jahren (ähnlich auch Waarden 1992; Burmeister/Hokkeler 1998; Andrew/Goldsmith 1998:101). Selbst in dem empirisch nur sehr schwer überprüfbareren Fall, in dem die Zahl der Politik-Netzwerke gegenüber früheren Jahrzehnten zugenommen hätte, wäre m. E., um von einem substanziellen Wandel sprechen zu können, eine Verlagerung der Entscheidungskompetenzen in den jeweiligen in Frage stehenden Politikfeldern in Richtung gesellschaftlicher Akteure nachzuweisen.

Die hier vorgebrachten kritischen Argumente sprechen nicht grundsätzlich gegen das Netzwerk-Konzept, mahnen allerdings zum vorsichtigen Umgang mit einem Begriff, der viel zu versprechen scheint. Daher betrachte ich einer Argumentation von Benz folgend die Netzwerkperspektive als heuristisches Konzept, das in „scheinbar undurchschaubarer und überkomplex gewordenen Strukturen und Verfahren kollektiven Handelns in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft für Übersicht sorgen“ kann (Benz 2004a:27). Es erlaubt, das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft, von Handlungsfreiheit und strukturellem Determinismus in komplexen, zunehmend global vernetzten Gesellschaften zu thematisieren (vgl. Harders 2000:17). Der Begriff ‚Netzwerk‘ führt unmittelbar Suchpfade jenseits von Hierarchien vor Augen und betont die Relevanz konkreter Individuen, die als Knoten Netzwerk-konstituierend sind. Daher eignen sich Netzwerke meines Erachtens besonders als Denkfiguren für Analysen, die ein starkes Interesse an Mikroprozessen auf Ebene der Individuen haben. So mangelt es in diversen neueren Veröffentlichungen, vor allem in den Internationalen Beziehungen hinsichtlich der Umwelt- und Wirtschaftspolitik (s. u.), nicht an Hinweisen auf die Genese, Reformulierung und Transformation von Ideen in konkrete Politiken durch und mit Hilfe von Netzwerken. Der Suche nach neuen horizontalen Netzwerken im Politikfeld Stadtentwicklung kommt in meinen beiden empirischen Fällen daher besondere Bedeutung zu.

Die US-amerikanische Urban-Regime-Forschung geht noch weiter: Zwar unterstreicht sie die Bedeutung institutioneller Faktoren für Wandlungsprozesse. „But these formal institutional contexts – however important they may be – are by no means the only

relevant levels of analysis in urban political studies.“ (Denters/Mossberger 2006:555) Daher wird mit Nachdruck auf die Relevanz einzelner Individuen hingewiesen. Dahinter steht die Vorstellung, dass diese es sind, die über die Bildung von Allianzen und Koalitionen nachweisbaren Einfluss auf die Definition, Gestaltung und Implementation von Politiken Einfluss nehmen. Damit werden sie einer Charakterisierung der lokalen bzw. städtischen Ebene gerecht, nach der die Barrieren für neue Akteure in der politischen Arena vergleichsweise gering seien, weil sie den Menschen am nächsten sei (vgl. Kapitel 1).

Aus dieser Akteursorientierung der Urban-Regime-Debatte heraus formuliert beispielsweise Gissendanner Kritik an der deutschen Lokalen Politikforschung, indem er konstatiert, „... dass die deutsche Forschungstradition dazu tendiert, den Einfluss von Institutionen überzubetonen und die Bedeutung individueller Macht zu unterschätzen. Die deutsche Tradition der Lokalen Politikforschung scheint durchdrungen von dem Versuch, effiziente Steuerungsinstitutionen zu entwerfen ... Die deutschen Institutionen neigen dazu, institutionenbedingte Barrieren für strategisches Handeln als ein Problem zu interpretieren, das durch ‚bessere‘ Institutionen zu lösen wäre, anstatt sie als eine zwangsläufige Konsequenz jeglicher Institutionalisierung zu interpretieren.“ (Gissendanner 2002:107) Seine Untersuchungen im Urban-Regime-Rahmen hätten dagegen gezeigt, dass die strategische Kapazität von der Präsenz einer einflussstarken individuellen Persönlichkeit, wie z. B. der des Bürgermeisters, abhängt, Institutionen „gefügtig zu machen“ oder sie zu umgehen. Wie meine empirischen Befunde noch zeigen werden ist dieser Einwand gerechtfertigt.

## **2.4 Faktoren zur Erklärung von Wandel**

### **2.4.1 Wissens- und ideenorientierte Perspektiven**

Als erklärende Variable für Politikwandel konzipieren Holzinger/Knill neue Steuerungsideen. Unter diesem Begriff verstehen sie neue Vorstellungen über Ziele und Formen politischer Steuerungen, die innerhalb eines Politikfeldes dominant werden (Holzinger/Knill 2003:10): Paradigmen, handlungsleitende Orientierungen und übergeordnete Leitbilder werden hierzu ebenso gezählt wie generellere Steuerungsvorstellungen, die über einzelne Politik-

sektoren hinausweisen (wie neoliberale Ideen). Übertragen auf meine Forschungsfrage gedacht kann hier die Idee Nachhaltigkeit verortet werden. Hierbei handelt es sich um eine relativ neu auf den Begriff gebrachte Idee, deren Niederschlag im Steuerungsmuster eines politischen Systems deshalb relativ gut nachzuzeichnen sein müsste. Wie kann diese Idee für die Analyse genauer gefasst werden?

Die Vorstellung, dass Ideen und Weltansichten eine Rolle in der Politik spielen, ist spätestens seit dem Erscheinen des PVS-Sonderheftes „Policy-Analyse“ (Héritier 1993) in der deutschsprachigen Policy-Forschung verankert. In diesem Heft sind unterschiedliche Vorstellungen darüber zu finden, welche „interaktiven Strukturen“ (Héritier) Politikwandel erklären können. Allein die Durchsicht des Inhaltsverzeichnisses gibt verschiedenste Hinweise: Argumente, Ideen, Überzeugungen, Lernen, Diskurse und Wissen werden als Faktoren genannt, und zwar sowohl unter Rückgriff auf Rational-Choice-Theoreme als auch auf das Interpretative Paradigma und konstruktivistische Vorstellungen.

In den Internationalen Beziehungen ist seit einigen Jahren ebenfalls ein verstärktes Interesse an ‚Ideen‘ auszumachen (Holzinger/Knill/Lehmkuhl 2003; Keck/Sikkink 1998). Brozus/Take und Wolf (2003) verknüpfen hiermit explizit das Ziel, rationalistische, interessenbasierte Ansätze zu ergänzen und zu validieren: „Kognitive Faktoren wie Ideen und Wissen müssen rationalistische ... Erklärungsansätze nicht ersetzen, vielmehr kann ihre Berücksichtigung diese in produktiver Weise ergänzen, indem sie auf Schwachstellen hinweist und Erklärungslücken zu schließen versucht.“ (Brozus 2003:61)<sup>14</sup> Von ihm werden Ideen als Interessen und Präferenzen konstituierende Faktoren konzipiert, die im Laufe eines Politikprozesses auch veränderbar sind. Sie werden synonym gesetzt mit identitätsstiftenden Weltbildern, die als Filter, Weichensteller oder ‚kognitive Landkarten‘ die Problemdefinitionen und Interessen der Akteure beeinflussen (ebd.:63).

---

<sup>14</sup> Sie stehen mit dieser Vorstellung auf dem Boden der US-amerikanischen und deutschsprachigen Debatte um Triangulation von quantitativen und qualitativen Verfahren und Mixed-methods-Forschungsdesigns (Tashakkori/Teddlie 2003; Flick 2004).

Im Advocacy-Coalitions-Ansatz wird mit dem Begriff belief systems gearbeitet. Nach der Definition von Hall (1993) sind dies relativ kohärente und umfassende Gedankengebäude, die für ein bestimmtes Politikfeld gelten und hier die Problemwahrnehmung beeinflussen und bestimmte Lösungsmöglichkeiten nahelegen. Sie sind Sets von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problempereptionen sowie Auffassungen über die Wirksamkeit von Policy-Instrumenten. Von Sabatier (1993; Weible 2005) wird dabei argumentiert, dass Akteure durch belief systems, insbesondere durch Grundüberzeugungen („core beliefs“) miteinander verbunden werden. Forschungsstrategisch interessant ist die Vorstellung, dass deshalb nicht alle Akteure eines Politikfeldes befragt werden müssen.

Verknüpfungen der Ideen-Debatte mit der Governance-Diskussion sind nur implizit zu finden. So weist Heinelt darauf hin, dass es bei Governance nicht nur um eine auf gegenseitige Interessenbefriedigung und auf Verhandlungen beruhende Herbeiführung und Umsetzung verbindlicher Entscheidungen gehe, sondern auch um die Verständigung über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele (Heinelt 2004:30). Besonders auffällig wird dies anhand von umweltpolitischen Fragestellungen, wo beispielsweise Grenzwerte und Indikatoren gleichzeitig als vermeintlich sichere Festsetzungen der (Un-)Zumutbarkeit bestimmter Risiken und höchst kritisierbare gesellschaftlich-politische Konventionen sichtbar werden. So konstatiert etwa Saretzki: „Bei umweltpolitischen Kontroversen spielen Auseinandersetzungen um unterschiedliche Deutungen der gegenwärtigen und zukünftigen ‚ökologischen Realität‘ eine sehr viel ausgeprägtere Rolle als in traditionellen Arenen wohlfahrtstaatlicher Politik. ... Nicht dass Fragen von Macht und Herrschaft, Einfluss und Interessen damit in der Umweltpolitik unwichtig geworden wären. Aber sie werden in den Konflikten selbst vielfach in Kontroversen um alternative Beschreibungen, Erklärungen und Prognosen, als Streit um empirisches Wissen und Nicht-Wissen und dessen potenzielle Risiken ausgetragen.“ (Saretzki 1996:19) Dies gilt in gleicher Weise für die ‚Nachhaltigkeitsthemen‘, bei denen Indikatoren (z. B. zur Messung nachhaltiger Flächeninanspruchnahme) politisch eingesetzt werden und umstritten sind. Die sozialwissenschaftliche Nachhaltigkeitsforschung schlägt vor, an die Organisationssoziologie anzuknüpfen, die sich

u. a. mit Fragen individuellen Lernens und organisationalem Lernen befasst (vgl. Biermann/Cam-pe/Jakob 2004). Andererseits wird mit einem starken Bezug auf diskurstheoretisch inspirierte Konzepte deliberativer Policy-Analyse gearbeitet (Hajer/Wagenaar 2003).

Wie an dieser kurzen Darstellung schon deutlich wird, handelt es sich bei der sogenannten „kognitiven“ oder „ideellen Wende“ in der Politikwissenschaft eher um ein gleichzeitiges Aufkommen höchst heterogener Zugriffsweisen denn um eine Wende.

Maier unterscheidet in der Ideendebatte zwischen einer Debatte im engeren Sinn, die den Begriff als solchen verwendet, und einer viel größeren Debatte im weiteren Sinn, bei der der Begriff ‚Idee‘ als Überschrift für eine Liste von Begriffen dient, die bereits bei Héri-tier angesprochen worden ist und inzwischen eine erstaunliche Länge angenommen hat (Maier 2003). Des Weiteren differenziert er zwischen rationalistischen und kognitivistischen Ansätzen, Zugängen aus der politischen Psychologie und dem Zugriff auf Ideen als rhetorischem Aspekt in der Politik. Maier stellt mit Blick auf Autoren und Autorinnen wie Mayntz, Scharpf und Wiesenthal fest, dass die Rede von kollektiven Kognitionen am wenigsten kontrovers ist, wenn es sich bei den betreffenden Kollektiven um formale Organisationen wie Regierungen, Parteien, Verbände und Verwaltungsorganisationen handelt, weil hier davon ausgegangen wird, dass sie „kognitionsfähig“ seien (Maier 2003:56).

Maier unterteilt die Literatur weiter in jene umfangreiche Literatur, die den Begriff der Idee auf einzelne Individuen und deren Interaktionen bezieht und jene weniger verbreitete, die Ideen als überindividuelle diskursive Strukturen begreift. „Kognition“ steht hier für individuelle Überzeugungen und Wissen, das in den Köpfen der Individuen zu verorten ist oder als Paradigma und Norm in gesellschaftlichen Strukturen wirkt.<sup>15</sup> Neue Ideen sind dann neues Wissen, die vorhandene Paradigmen oder Normen verändern. In der diskursiven Auseinandersetzung mit anderen werden Ideen dann als veränderte Rhetorik und neue Argumente sichtbar. Der Einfluss von Ideen auf das Steuerungsmuster wird hier an konkrete

---

<sup>15</sup> Maier bezieht auch den „Diskurs“ als überindividuelle Struktur in seine Systematik ein und versucht damit, poststrukturalistische Sichtweisen in sein Analyseraster zu integrieren.

politische Akteure und Akteurinnen gebunden und prozessual gedacht.

Ein zur Beschreibung dieses Prozesses naheliegendes policy-analytisches Konzept ist bei Nullmeier und Rüb (1993) zu finden, dem von den Autoren sogenannten wissenspolitologischen Ansatz.<sup>16</sup> Diesem Pfad wird in dieser Arbeit ein Stück weit gefolgt. Innovativ an ihrem Ansatz ist, dass sie Politikwandel als Ergebnis der Verschränkung von (Wissens-)Geltungs- und Machtfragen analysieren. ‚Wissen‘ ist dabei ihr Schlüssel zur Erklärung politischen Handelns und die Geltung von Wissen als Wahrheit wird zu einem zentralen Machtfaktor gemacht. Wissen hat hier eine den Politikprozess konstituierende Rolle.

Nullmeier und Rüb vertreten die These, dass es in modernen Gesellschaften „Wissens- und Deutungsmärkte“ gibt, die sich im politischen und zivilgesellschaftlichen Raum herausbilden, z. B. in politischen Institutionen und Organisationen, in den Wissenschaften, in den Medien. Auf diesen Märkten konkurrieren Deutungsmuster und Wissensarten um soziale Geltung: „Deren Schließung oder Öffnung, die Existenz von herrschenden Meinungen oder dominantem, d. h. mehrheitlich als geltend anerkanntem Wissen, die Verteilung von Legitimität und Geltung unter dem bisher angebotenen Wissen, aber auch die den einzelnen Akteuren zur Verfügung stehenden Ressourcen, ihre Fähigkeit, eigene Interpretationen auf diesen Märkten einzuführen – all dies bestimmt, welches Wissen die Akteure ihrem Handeln zugrunde legen.“ (Nullmeier/ Rüb 1993:20)

Das Aushandeln von Politiken wird im Gegensatz zu strikt Rational Choice-orientierten Konzeptionen nicht als Tauschprozess bei festgelegten Ausgangspräferenzen bezüglich bestimmter politisch zu bearbeitender Fragen, zum Beispiel zum Umweltschutz, verstanden. Vielmehr wird der politische Prozess als Auseinandersetzung über verschiedene ‚Wahrheiten‘, d. h. die Angemessenheit von unterschiedlichsten Situationsverständnissen und Deutungen, Kausalannahmen und Normen gedacht, bei der das dabei zum Tra-

---

<sup>16</sup> Vgl. grundlegend auch Nullmeier 2001 und Rüb 2006. Für Anwendungen auf sozialpolitische Themen Bleses/Offe/Rose 1997, Bleses/Rose 1998, Bleses/Seeleib-Kaiser 1998. Eine gleichstellungspolitische Anwendung findet sich bei Henninger 2000.

gen kommende Wissen in einem von Interessen und Machtressourcen gelenkten und begrenzten Lernprozess im politischen Prozess konstruiert wird. Wie oben bereits angesprochen gilt dies für umweltbezogene Daten, Grenzwerte, Indikatoren und vermeintlich sichere Festsetzungen vom Zumutbaren und Tragbaren in besonderer Weise.

„Weder ökonomische, soziale oder demographische Rahmenbedingungen, noch politische Institutionen, Klassenkonstellationen oder -bündnisse, Parteienkonstellationen und Machtverhältnisse lassen sich – sei es als Kausalfaktoren, sei es als Handlungsconstraints – in eine unmittelbare Beziehung zu Politikergebnissen bringen. Die politischen Akteure konstituieren ihren Handlungsraum durch die Deutung von Situationen und möglichen Handlungszielen selbst. Gegenüber einem institutionalistischen, strukturalistischen oder klassenanalytischen Ansatz eröffnet sich damit aber ein Kontingenzraum, den politische Akteure durch die Wahl von geeignetem (legitemem, wahren, richtigem) Wissen füllen müssen“, lautet das zentrale Credo (Nullmeier/Rüb 1993:19).<sup>17</sup> Politische Institutionen entfalten in dieser Sicht ihre Wirksamkeit durch die Interpretationsleistungen der Individuen. Diese Sichtweise betont die Kontingenz politischen Handelns in Institutionen, Organisationen und Netzwerken.<sup>18</sup> „Sie sind in ihrer Wirkung und ihrem Bestand ... abhängig von Deutungs- und Interpretationskämpfen“, so Nullmeier/Rüb (1993:25). Folgerichtig ist auch jede politische Steuerung davon abhängig, dass die beim Steuerungshandeln zum Einsatz kommende Deutung bzw. Wissenskonstruktion über die bestehende Situation und die damit verknüpften notwendigen, in die Zukunft gerichteten Maßnahmen gesellschaftlich

---

<sup>17</sup> Hieran schließen sich kritische Perspektiven an, die konsequenter Nullmeier und Rüb konstruktivistisch argumentieren, diese Wahl sei nicht voluntaristisch zu verstehen, im Sinne einer intentionalen Handlung (Henninger 2005; Schindler 2006).

<sup>18</sup> An dieser Stelle kommt es immer wieder zu Missverständnissen, die sich aus einem Zusammendenken von Diskursivität und Materialität ergibt: Mit ‚kontingent‘ ist nicht ‚beliebig‘ gemeint. Knappe Ressourcen wie Geld können nicht durch Deutung vermehrt werden. Welche Bedeutung aber z. B. der finanziellen Ausstattung zugesprochen wird, ist kontingent – könnte also auch anders sein.

als legitim anerkannt werden. Bevor dieser Gedanke weiterverfolgt wird, soll die Frage beantwortet werden: Was aber ist ‚Wissen‘?

Die Autoren verstehen unter ‚Wissen‘ all das, was durch Lernen bzw. Aneignung kultureller Überlieferung erworben werden kann und benutzen den Begriff synonym für ‚Deutungsmuster‘ (vgl. Nullmeier 1993:177). Dies hat meiner Ansicht nach konzeptionelle Konsequenzen für den Wissensbegriff, auf den Nullmeier und Rüb in ihren Veröffentlichungen nicht eingehen. Demgegenüber soll hier eine Differenzierung eingeführt werden: Demnach kann der Wissensbegriff in die Begriffe Deutungsmuster (individuengebunden, relativ stabil) und Ressource (objektiv, strategisch einsetzbar) zerlegt werden.

### *Deutungsmuster und Wissen*

Der Begriff ‚Deutungsmuster‘ wurde ursprünglich von Ulrich Oevermann auf den Punkt gebracht. Demnach sind Deutungsmuster der Individuen krisenbewältigende Routinen, die sich in langer Bewährung eingeschliffen haben und wie implizite Theorien selbstständig operieren, ohne dass jeweils ihre Geltung neu bedacht werden muss. Sie sind aus einer Vergemeinschaftung hervorgegangene Legitimation z. B. einer Lebensweise: „Deutungsmuster stellen sowohl ein von Subjekten ablösbares Wissen in Gestalt einer geordneten Menge von propositionalen Gehalten dar als auch ein Subjekten zuschreibbares Wissen in Form intentionaler Gehalte.“ (Oevermann 2001:41) Dieser Begriff kann daher an der Schnittstelle von Struktur und Akteur/Handlung in einem Netzwerk gedacht werden. Deutungsmuster können die Form von „tacit knowledge“ annehmen: Mit „tacit“ (stumm) ist gemeint, dass es im Operieren unbewusst ist. Das institutionengebundene Pendant kann in den oben erläuterten impliziten Leitbildern gesehen werden, die quasi die übersubjektiven stummen Regeln und Ausrichtungen von Handlungen beinhalten. Ähnliches formuliert Jeanette Hofmann für implizite Theorien in der Politik. Hiermit bezeichnet sie generalisierte, mit Wahrheitsansprüchen versehene Interpretationen gesellschaftlicher Entwicklungs- und Wirkungszusammenhänge (Hofmann 1993:208).

Löst man sich vom soziologischen Umfeld Oevermanns, dann ist die politische Kultur der Nährboden der für diese Arbeit rele-

vanten Deutungsmuster. Damit sind die politischen Kulturen in Deutschland und Österreich gemeint, die sich in den Entscheidungsprozessen, Organisationen und Institutionen des politisch-administrativen Systems widerspiegeln (Berg-Schlosser 1987).

Deutungsmuster führen zur Komplexitätsreduktion und mildern Unsicherheit und Unbestimmtheit ab. Sie sind untrennbar verknüpft mit dem Wissen eines konkret handelnden Subjekts. Deutungsmuster kennzeichnen Lebenswelten, sind also in Milieus vereinheitlicht und stellen den komplexen Zusammenhang von Annahmen über die Welt und „über die zu bewältigende Realität einer Praxis“ in den Mittelpunkt (Oevermann 2001:42). Daher lässt sich dieser Begriff gut auf Organisationen übertragen, in denen eine bestimmte Praxis herrscht und die erfahrene Wirklichkeit entsprechend gedeutet wird: Deutungsmuster sind „mittelbar an der Funktion der Legitimation der jeweiligen gesellschaftlichen Ordnung und von Herrschaft beteiligt, aber sie sind nicht primär zur Erfüllung dieser Funktion entstanden, sondern erfüllen diese deshalb gewissermaßen ‚nebenbei‘, weil sie grundlegend als verbindliche Interpretationen von Welt eine wie selbstverständlich für gültig gehaltene Orientierung in der typischen, durchschnittlichen und erwartbaren Handlungswirklichkeit der Lebenswelt verbürgen, für die sie konstitutiv gelten.“ (Oevermann 2001:43) Sie strukturieren die personale Lebenspraxis und gliedern das Subjekt in die Lebenswelt und in jene organisationelle Struktur ein, für die sie typisch und konstitutiv sind. Sie operieren insofern als Alltagstheorien bzw. -philosophien, die im Prinzip für jeden spezifischen Lebensbereich Antworten oder die für sie notwendigen Prämissen abgeben. Auf politische Kontexte übertragen gedacht bedeutet dies, dass Deutungsmuster ein Arsenal an Gewissheiten bereithalten, auf deren Basis die alltägliche politische Praxis, etwa in einer Verwaltungsorganisation, abläuft. Sie werden z. B. in der Ausbildung von Stadtplanern erworben, die die Planung eines Stadtteils in erster Linie unter räumlichen Funktionsgesichtspunkten heraus betrachten und deshalb der Flächenentwicklung quasi automatisch einen hohen Stellenwert einräumen, der anderen Fachvertretern fremd erscheinen mag. Behördenvertreter mögen eine Affinität zu strengen Hierarchien haben, die manchen Unternehmern suspekt erscheinen mag. Sie mögen die Erfahrung gemacht haben, dass im „Wettbewerb der Städte“ (Kapitel 3) Wachstum honoriert wird.

Zentral für diese Arbeit ist, dass Deutungsmuster relativ stabil sind, allerdings durch bewusste Klärung und Konfrontation mit widersprechender Realität verändert werden können, weil sie eben auf kognitiven Sachverhaltsurteilen beruhen (Oevermann 2001:47). Demgegenüber sind Meinungen im Vergleich zu Deutungsmustern „Oberflächenphänomene“ (Oevermann 2001:42). Sie sind leichter beeinflussbar, also weniger stabil. Sie sind Derivate tiefer liegender und allgemeinerer Interpretationen und Anschauungen, d. h. Deutungsmuster können Meinungen erklären. Sie können daher als Indizien von Deutungsmustern dienen.<sup>19</sup>

### *Wissen als Ressource: Der Kampf um die 'richtige Zahl'*

Neben dem eben erläuterten individuengebundenen Wissensbegriff, der mit dem Deutungsmuster-Begriff synonym gesetzt werden kann, arbeitet der wissenspolitologische Ansatz von Nullmeier/Rüb m. E. mit einem Begriff von Wissen, der mit dem Begriff der Ressource gleichgesetzt werden kann.

Diese Ressourcen werden in der politischen Auseinandersetzung auf den ‚Wissensmarkt‘ von allen Beteiligten eingebracht, so Rüb und Nullmeier. Und ich füge hinzu: aber nicht unter denselben Ausgangsbedingungen für jeden, denn die Ausstattung mit den Ressourcen ist unterschiedlich. Das Wissen der Akteure beispielsweise über die als relevant erachteten aktuellen und zukünftigen Problemlagen der europäischen Metropolen stammen aus unterschiedlichsten Quellen.

Nullmeier unterscheidet bei dem von der Politikberatung vermittelten wissenschaftlichen Wissen (ähnlich wie Sabatier) zwischen der „enlightenment function“, der indirekten, langfristigen, ungeplanten und diffusen Wirkung von Wissen und der „engineering function“ mit direkten Effekten auf der Basis von Daten, Fak-

---

<sup>19</sup> Ideologien sind demgegenüber strategische Rechtfertigungen von objektiven Interessen. „Sie artikulieren bezogen auf eine Interessenaueinandersetzung bzw. einen Interessenkampf Strategien der Rechtfertigung klassen- oder aggregatsspezifischer Interessenpositionen“, wie Oevermann formuliert (2001:38): „Ihre Funktion ist die Verteidigung einer Interessenlage oder der Manipulation von Realitätserkenntnis gegen die Logik des besseren Argumentes.“ (ebd.:43; für einen kurzen ideengeschichtlichen Überblick vgl. Lenk 1989).

ten und einzelnen Forschungsergebnissen (Nullmeier 1993:177). Mit zunehmender Professionalisierung von NGOs treten diese selbst immer öfter als Produzenten von Wissen auf.

„Wissenshierarchien (Herv. i. O.) ... sind generalisierte, auf ... Wissensarten ... bezogene, gesellschaftlich weithin anerkannte Zuschreibungen höherer oder niederer Legitimität. Die Interpretationskämpfe auf einzelnen Politikfeldern sind nicht unbeeinflusst von den Kämpfen auf der legitimitätsmäßig höchsten Ebene: der Auseinandersetzung über Existenz und Gestalt von Wissenshierarchien selbst, die vornehmlich in Begriffen von Wahrheit, Vernunft, Dezionismus, Relativismus und Aufklärung geführt wird.“ (Nullmeier 1993:183)

Diese in innerer Struktur und genereller Legitimität höchst unterschiedlichen Formen von Wissen bilden ein ‚kognitives System‘, das sowohl deskriptives als auch normativ-praktisches Wissen umfasst, das implizit oder explizit sein kann.

Deskriptives Wissen umfasst das Wissen über das vermeintliche ‚Sein‘ der Welt beispielsweise aus den Wissenschaften oder aus Alltagserfahrungen. Unterschieden wird hier zwischen singulärem bzw. Gesetzes- und Regelwissen, Gegenwarts-, Vergangenheits- sowie Zukunftswissen. Letzteres konkretisiert sich z. B. in Bildern wie dem vom ‚Waldsterben‘ oder dem ‚Ozonloch‘ und wird als „Engpassfaktor“ im politischen Prozess gekennzeichnet: „Wer die Zukunftserwartungen bestimmt, beherrscht zu einem guten Teil den politischen Prozess“, so Nullmeier und Rüb (1993:45). Konflikte über Zukunftswissen seien daher von außerordentlicher Bedeutung. Als ähnlich relevant werden in Wissensbeständen enthaltene Theorien über Funktionszusammenhänge eingeschätzt, die partikulare Interessen als Ausdruck der Funktionserfüllung im Dienste einer höheren Einheit als allgemeine Interessen erscheinen lassen. So kommt es z. B. bei Konflikten zwischen „Wirtschaftsförderung“ vs. „Umweltschutz“ immer wieder zu einer Durchsetzung solcher ökonomischer Partikular-Interessen, die sich auf die

gesamtgesellschaftlich notwendige Arbeitsplatzbeschaffung berufen und damit Umweltkosten rhetorisch relativieren.<sup>20</sup>

Als normativ-praktisches Wissen werden all diejenigen Wissensselemente bezeichnet, die die Willensbestimmung des Handelns oder der Handlungsziele bestimmen lassen. Nullmeier und Rüb unterscheiden zwischen Handlungsorientierungen, basierend auf Willenskonstruktionen (Präferenzen, Interessen und Wünsche) sowie auf der Basis von Sollenskonstruktionen (Konventionen, Normen, Moralen, Ethiken, Gerechtigkeitsvorstellungen, kategorischen Verpflichtungen). „In diesen beiden Formen spiegelt sich die gesamte Konfliktlage der Sozialwissenschaft zwischen Interessen und Normen wider, zwischen homo sociologicus und homo oeconomicus.“ (Nullmeier/Rüb 1993:49)

Diese beiden Wissensklassen werden „Meinungen“ und „Glauben“ gegenüber abgegrenzt, die jeweils weniger fundiert seien. Hier gleicht die Argumentation der von Oevermann (s. o.). Außerdem stehen die einzelnen Wissensarten selbst in Hierarchien zueinander. So ist es nicht selten, selbstverständlich abhängig vom Kontext, dass wissenschaftliches Wissen als höherwertig gegenüber Alltagswissen angesehen wird, oder z. B. als „Elfenbeinturm-Wissen“ abgewertet wird.<sup>21</sup>

Für die Policy-Forschung bringt diese Perspektive mindestens einen Gewinn: Sie stellt klar, dass die Aufwertung wissenschaftlichen Wissens oder seine Abwertung gegenüber dem Alltagswissen eine soziale Konstruktionsleistung ist. Das bedeutet z. B., dass die oft zu hörende Klage über politisches Handeln „wider besseres Wissen“ (z. B. über das Ozonloch) zu kurz gegriffen ist: Wissenschaftliches Wissen kann nicht aus sich selbst heraus als legitimer

---

<sup>20</sup> Diese Theorien sind nicht zu verwechseln mit den von Jeanette Hofmann am Beispiel regionaler Technologiepolitik diskutierten „impliziten Theorien in der Politik“, womit „das Ensemble von axiomatischen, kausal verknüpften Aussagen über soziale Wirklichkeit, welches öffentlichen Handlungsprogrammen innewohnt“ (Hofmann 1993:13) gemeint ist. Gleichwohl ähneln sich die Zugriffe in ihrem Bestreben, die Wahrnehmungen und Deutungen, die dieses umgeben und konstituieren, ins Zentrum der Analyse zu rücken: „Das einschränkende Attribut ‚implizit‘ trifft (...) keine Qualitätsaussage, sondern zeigt nur an, dass Theoriebildungsvorgänge in der Politik nicht als solche bezeichnet werden.“ (ebd.:22)

<sup>21</sup> Dies begegnete mir in meinen Interviews mit Politikern weitaus häufiger als bei zivilgesellschaftlichen Akteuren oder Verwaltungsmitarbeitern.

als anderes Wissen gesehen werden. Zudem nehmen Akteurinnen und Akteure Wissen nicht einfach auf, sondern „sie reformulieren wissenschaftliches Wissen durch neue Kontexte und höchst selektive Übernahmen, sie entfalten Wissen über kausale Folgen auch dort, wo wissenschaftliche Untersuchungen fehlen.“ (Nullmeier/Rüb 1993:177) Dies geschieht beispielsweise über Sätze wie „So kann es nicht weitergehen!“. Solche Sätze schirmen den inneren Kreis politischer Netzwerke gegen ‚Randakteure‘ und externe Oppositionen ab und sind wichtiger Bestandteil von Strategien. Wichtig ist, dass der durch Unmöglichkeitskonstrukte abgegrenzte Raum eine Mehrzahl politischer Optionen zulässt, die jedoch nicht gegeben, „sondern durch Akte kreativer Wissensentwicklung noch zu entfalten sind.“ (Nullmeier/Rüb 1993:184) Eine Unmöglichkeitskonstruktion besteht z. B. in der lange Zeit herrschenden, als unversöhnlich inszenierten Gegenüberstellung von Ökonomie und Ökologie, an die sich eine Notwendigkeitskonstruktion anschließt, die z. B. heißt, angesichts steigender Erwerbslosenquoten ökologische Folgen der Wirtschaftspolitik eher zu vernachlässigen. Ich komme auf diesen Aspekt in der empirischen Studie zurück.

Es ist „die Produktion von Wissen durch die politischen Akteure selbst“ (Nullmeier/Rüb 1993:20, Herv. i. O.), die für die empirische Analyse wichtig ist. Eine der ersten empirisch zu beantwortenden Fragen ist dann, welches Wissen bzw. welche Wissensarten in einem politischen Netzwerk bezüglich eines bestimmten politischen Themas zu finden sind. Im Falle der bei mir im Vordergrund stehenden stadtentwicklungspolitischen Netzwerke z. B. interessieren die Deutungs- bzw. Wissensangebote im Zusammenhang mit zentralen Problemstellungen der Städte in der Globalisierung, aus denen die Voraussetzungen dafür folgen, wann das Wissen über endliche natürliche Ressourcen, die Folgen nicht-nachhaltigen Konsums usw. zur Geltung kommt.

### *Wissensmärkte in Netzwerken*

Analog zur Terminologie von Nullmeier und Rüb kann theoretisch auch in den viel beschworenen horizontalen Politiknetzwerken von Wissensmärkten ausgegangen werden, die durch die in den Netzwerken verbundenen Akteure gebildet werden. Auf diesem sind verschiedene Wissensarten unterschiedlich angeordnet und hierar-

chisch positioniert und der Wissensmarkt ist mindestens so heterogen wie die Akteure. Unklar bleibt in den bislang ausgearbeiteten Überlegungen allerdings, wie der alles entscheidende Preismechanismus des Marktes für den politischen Prozess zu denken ist (für Vorüberlegungen vgl. Rüb 2006). Die Einführung dieses Bildes aber bietet die Verknüpfung der Mikroebene der Individuen mit der organisatorischen bzw. institutionellen Ebene, wie sie in der netzwerkanalytischen Literatur auch angestrebt wird. Sie bietet zudem eine Analyseperspektive an, um über die Kategorie ‚Konkurrenz‘<sup>22</sup> zu erklären, auf welche Weise die Orientierungen und Deutungsmuster der AkteurInnen Umformungen, Angriffen und Bestätigungen erfahren und so ein Wandel im politischen Steuerungsmuster zustande kommt.

„Die Stärke politischer Positionen hängt ... nicht allein vom Potenzial an Verhinderungs-, Erzwingungs- oder Verhandlungsmacht ab, von der Einsetzbarkeit von Kapital, Mitgliedschaften, Organisationsleistungen u. ä., sondern ganz entscheidend von der Stellung auf Wissensmärkten.“ (Nullmeier/Rüb 1993:20) Welches Wissen die größtmögliche Problemlösungskapazität bereithält, ist also eine wichtige Frage im politischen Prozess.

Tatsächlich wird der Verfügbarkeit über wissensrelevante Ressourcen von Nullmeier und Rüb der gleiche Stellenwert wie Machtressourcen wie Geld, Gewalt, Rechtsstellung, Rechtssetzungsbefugnis oder Unterstützung zugeschrieben. Diese wissensrelevanten Ressourcen können materiell-organisatorischer Art sein, wie wissenschaftliche Abteilungen in Verbänden oder Datenbanken, sowie argumentativ-wissenschaftlicher Art, wie der Art der anführbaren Argumente und Gründe. Dabei gehen die Autoren davon aus, dass die „kognitive Affinität“ von Wissensangeboten und allseits akzeptierten Wissensbeständen und die Passfähigkeit zu vorhandenen rhetorischen Figuren über deren Durchsetzungschance mitentscheidet: Akteure neigen demnach dazu, als nicht passfähig eingestuftes Wissen zurückzuweisen.<sup>23</sup> Dies ist der spannende Moment für das Leitbild Nachhaltigkeit. Wird das neue Wissen aufgenommen,

---

<sup>22</sup> Wie oben gelegentlich schon angeklungen, ist das Vokabular von Nullmeier/Rüb nicht konsistent: Statt von ‚Konkurrenz‘ wird auch häufig von ‚Kampf‘ gesprochen. Offen bleibt, ob diese Begriffe tatsächlich synonym zu verwenden sind.

<sup>23</sup> Eine ähnliche Argumentation findet sich bei Sabatier 1993.

sprechen Nullmeier und Rüb von ‚Lernen‘. Dieser Lernprozess wird selbstverständlich durch Interessen und Machtressourcen gelenkt wie begrenzt, wobei aber Macht und Wissens-Geltung untrennbar miteinander verzahnt sind.

## **2.5 Zusammenführung: Wie erkennt man politischen Wandel und wie lässt er sich erklären?**

Die Quintessenz der letzten Abschnitte lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Politischer Wandel soll in dieser Arbeit immer dann vorliegen, wenn sich Veränderungen im politischen Steuerungsmuster des Politikfeldes Stadtentwicklung nachweisen lassen. Dieses Muster besteht aus Steuerungsinstrumenten, -inhalten und Akteurskonstellationen. Auf Ebene von Steuerungsinstrumenten liegt etwa ein Wandel vor, wenn z. B. die in der Nachhaltigkeitsliteratur (s. Kapitel 4) stark gemachten Möglichkeiten der leitbildförmigen Rahmensteuerung zum Einsatz kommen und vorhandene ordnungsrechtliche Instrumente ersetzen oder ergänzen. Bei den Inhalten liegt ein Wandel vor, wenn über das Thema grundlegende Vorgaben oder Rahmenbedingungen für die daran anschließenden Umsetzungen nachgewiesen werden können. Es liegt ein Wandel vor, wenn etwa die Richtung einer Entwicklung verändert wird, etwas anders als vorher gemacht wird oder neu als Kriterium für das Handeln von Individuen oder die Umsetzung von Maßnahmen dient. Eine Evaluation von Implementationen wird in dieser Arbeit also nicht geleistet. Auf Ebene der Akteurskonstellationen kann von einem Wandel gesprochen werden, wenn etwa verstärkt auf die Politikformulierung oder -produktion im Rahmen horizontaler Netzwerke unter signifikanter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher oder privater Akteure gesetzt wird.

Da es sich bei dem Begriff Nachhaltigkeit, um den es in dieser Arbeit geht, im Wesentlichen um die Idee von einer besseren Welt und dem Wissen darüber handelt, dass eine, grob gesprochen, Verhaltensänderung der Menschheit nötig ist, wird zur Erklärung dieses Wandels auf ideen- und wissensbasierte Konzepte in der Politikwissenschaft zurückgegriffen. Wenn es stimmt, dass die relativ junge Idee Nachhaltigkeit zu einer Handlungsänderung und Veränderung in der politischen Programmatik geführt hat, muss Lernen stattgefunden haben. Dieses Lernen müsste sich zum einen in den

Deutungsmustern der interviewten Akteure nachweisen lassen und zum anderen in den politischen Dokumenten etwa als Argumentationen, kausale Verknüpfungen der Möglichkeits- und Unmöglichkeitskonstruktionen zum Vorschein kommen und sich als Wissensmärkte beschreiben lassen.

## **2.6 Ökonomische Bedingungen und materielle Grundlagen**

Hamburg und Wien sind keine Inseln, sondern mit der Welt auf vielfältige Weise verflochten, sie sind in einen Kontext eingebettet. So spielen der Wandel in den technologischen, ökonomischen, institutionellen Bedingungen sowie die Perzeption der Notwendigkeit politischer Steuerung bzw. des Versagens bestehender Steuerungskonzepte eine Rolle für die innerstädtischen Entwicklungen. Insbesondere die politische Kultur und die situativen Bedingungen durch die landespolitischen Mehrheitsverhältnisse sowie die ökonomischen und materiellen Situationen sind zu berücksichtigen. Haus, Heinelt und Stewart (2005:6) machen etwa ortsspezifische Einflüsse („place-specific influences“) und ortsgebundene („place-related factors“) Faktoren städtischen Regierens aus: Damit meinen sie zum einen die Stärke politischer Kräfte innerhalb der Stadt, die „patterns of power“ im urbanen politischen System, die Struktur des lokalen Parteiensystems, die Wahlergebnisse sowie die Organisationen wie Gewerkschaften oder Umweltschutzorganisationen. „Second, there are the social, economic and environmental realities of any city (unemployment, movement, pollution, ill health). Moreover the social, economic and environmental ‘realities’ as well as the political capacities, resources and funding to address these realities.“ (ebd.)

Diese eher allgemein gehaltenen Schlagworte müssen für den städtischen Kontext freilich konkretisiert werden. Ich tue dies zum einen über eine Beschreibung der Bedingungen, die sich aus der Einbettung der Städte in ein Mehrebenensystem von internationaler bis (Bundes-)Landesebene ergeben. Ich kann hierbei nicht jede mögliche Verflechtung der Städte mit diesem Mehrebenensystem nachgehen, sondern beschränke mich strikt auf diejenigen Bedingungen, die die einzelnen Ebenen bezogen auf nachhaltige Politik schaffen, etwa in Form von Gesetzen, Verordnungen oder finanziellen Programmen und Wettbewerben (Kapitel 5).

Zum anderen beziehe ich Kenntnisse über die jeweiligen politischen Kulturen in die Analyse ein. Wie bereits erwähnt liegt hier ein wichtiger Bezug zu den und eine mögliche Erklärung der Deutungsmuster der Akteure. Die ökonomischen Voraussetzungen werden darüber hinaus besonders berücksichtigt, da davon auszugehen ist, dass die Bereitschaft zu einer Umsteuerung etwa im Bereich der ökologischen städtischen Dimension in Teilen von der fiskalischen Basis der Stadt abhängig ist: Ein ‚gutes Klima‘ auf dem Terrain der Finanzpolitik kann zumindest die Chancen für Reformfreudigkeit und Handlungsbereitschaft erhöhen.

Die materielle Basis der Stadt wird zum einen über die für Städte relevanten flächenbezogenen Daten einbezogen, da Flächenpolitik klassischerweise einen zentralen Bestandteil von Stadtentwicklungspolitik darstellt. Darüber hinaus werden Daten zur Bevölkerungsentwicklung herangezogen, da diese einen weiteren wichtigen Bezugspunkt aktueller Stadtentwicklungsstrategien vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der Konkurrenz der Städte bilden. Beides wird im folgenden Kapitel noch näher begründet.

## **2.7 Modi des Regierens**

Wie können die in den vorhergegangenen Abschnitten im Vordergrund stehenden Wandlungsprozesse im Rahmen der Governance-Debatte eingeordnet werden?

Governance ist, wie oben dargestellt, nicht das Gegenteil von Government, vielmehr ist Governance in Government aufgehoben und umgekehrt. Zur näheren Bestimmung dessen, was das empirisch gesehen heißen kann, schlage ich vor, aus der konkreten Qualität oben genannter Steuerungsdimensionen innerhalb des Steuerungsmusters Modi des Regierens zu bestimmen, die dabei helfen, in der Empirie gefundene Steuerungsmuster an die internationale Debatte anschlussfähig zu machen und zu qualifizieren.

Modi des Regierens werden vor allem in der US-amerikanischen Urban Regime-Forschung seit dem Beginn der 1990er Jahre diskutiert (vgl. Dowding 2001; Mossberger/Stoker 2001; Stoker 2000) und zur Typisierung verwendet. Von ihrem (politökonomischen) Ursprung her war die Urban Regime Theory dazu konzipiert worden, um als Werkzeug in der Untersuchung des Verhältnisses von

öffentlichen und privaten Sektoren in US-amerikanischen Städten zu dienen.<sup>24</sup>

“Strictu sensu, regime theory explains the linkages between private capital and political power and the potential synergies that can be exploited between these spheres of urban society. Furthermore, it highlights the differences between urban government (the reliance on political structures in governing the local state) on one hand and governance (the process of coordinating and steering the urban society toward collectively defined goals) on the other hand. Thus, urban regime theory offers one a theoretical model of ... urban governance and the role of government in such governance.” (Pierre 2005:447, Herv. i. O.)

Wie hier deutlich wird, wird von einer gleich wichtigen Bedeutung von Government-Strukturen und Governance-Prozessen ausgegangen. Wichtig im Zusammenhang dieser Arbeit ist, dass die Urban Regime-Debatte jenseits der Government-Governance-Dichotomie operiert, um dem aktuellen Wandel und der Vielfalt der Regierungsformen in den Städten gerecht zu werden. Sie wurde entsprechend induktiv anhand einer Vielzahl von Fallstudien formuliert und weiterentwickelt, und es wurde von Beginn an ähnlich viel Wert auf empirische Analysen (gegenüber Theoretisierungen) gelegt wie in der deutschen Lokalen Politikforschung. Die Analyseergebnisse beziehen heute ihre Relevanz zum einen daraus, dass sie in vergleichender Perspektive generiert wurden, was ihnen einen höheren Verallgemeinerungsgrad der Aussagen bzw. eine höhere Anschlussfähigkeit der Studien an die internationale Debatte erlaubt. Dies wirft allerdings auch Fragen hinsichtlich der Vergleichbarkeit der empirischen Basis auf (vgl. Kilburn 2004:633). Zum anderen erscheint sie für die empirische Arbeit als attraktiv, weil sie handlungstheoretische Ansatzpunkte bei den Analysen städtischer Wandlungsprozesse bietet.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Zwar firmiert dieser Ansatz unter dem Label „theory“, de facto handelt es sich aber eher um ein Erklärungsmodell bzw. -konzept (vgl. Dowding/Dunleavy/King u. a. 1999).

<sup>25</sup> Diesen Zugriff auf die Empirie kann sie vor allem gegen die in Kapitel 3 referierte Regulationstheorie ins Feld führen, die stark gesellschaftstheoretisch ausgerichtet ist. Für einen der wenigen Versuche einer Verbindung beider Perspektiven vgl Goodwin/Painter 1997.

Kennzeichnend für den Ansatz ist, dass über den Begriff ‚Urban Regime‘ die Bedeutung informeller Arrangements aus öffentlichen Organisationen/Institutionen und privaten Interessen, in denen politische Entscheidungen getroffen werden, herausgestellt wird. Studien finden sich z. B. im Feld der Wahlforschung, wenn es um den Einfluss nationaler Politiken auf das Wahlverhalten städtischer Bürger geht oder wenn es um den Freiraum geht, den nationale Strukturen lokalen Systemen lassen, und die individuellen Einstellungen gegenüber lokalen Politiken beeinflusst (für eine Vielzahl an Beispielen vgl. Denters/Mossberger 2006). Wenn es etwa um die ökonomische Entwicklung von Städten geht, so lautet die hier stark verkürzt wiedergegebene Beobachtung, verteilten „Governing Elites“ „selective incentives“ an ihre Regime-Partner, die ihnen das mit Kooperation danken. Für die USA in den 1980er und 1990er Jahren wird beispielsweise konstatiert, dass das Zurückfahren nationalstaatlicher finanzieller Programme in den letzten Jahrzehnten zu einer unternehmerischen Form politischer Führung („entrepreneurial form of leadership“, DiGaetano/Strom 2003:372) geführt habe, bei der Unternehmensführer mit den Bürgermeistern eine Wachstums-Koalition eingegangen sind.<sup>26</sup>

Ähnlich wie Holzinger und Knill (s. o.) es für politische Steuerungsmuster getan haben, operationalisieren DiGaetano/Strom (2003) politische Steuerung in einem institutionellen Arrangement, bestehend aus den formalen städtischen Institutionen und Organisationen wie Parteien, dem Staats- und Verwaltungsapparat, Interes-

---

<sup>26</sup> An diesem Analyserahmen ist kritisiert worden, dass er überkomplex sei und dass er bei dem Versuch, Rational Choice, kultur- und struktur- bzw. polit-ökonomische Theoreme zu integrieren, gescheitert sei. Des Weiteren wurde die Urban Regime-Forschung am Beispiel der US-Städte entwickelt und entwerfe daher vor allem ein Modell US-amerikanischer Städte. „This model is different from the Continental European, Scandinavian, or Asian models owing to differences in the size of the public domain in urban society ..., the predominant mode of economic and social production, and the role of urban government in urban governance more generally.“ (Pierre 2005:447). Europa und insbesondere Deutschland hat gegenüber den USA ein staatszentriertes politisches System, private Akteure spielen hier auf politischer Ebene eine vergleichsweise geringe Rolle und die politischen Eliten in Europa sind nicht auf solcherart Kooperation wie die der Wachstums-Koalitionen angewiesen (vgl. Mossberger/Stoker 2001; Pierre 2005). Auf diese Kritik wird derzeit mit einer Ausweitung von ‚cross national comparative studies‘ reagiert.

sengruppen und public-private partnerships sowie den informellen Netzwerken, Seilschaften und Kontakten. Grundlegender und mit der Governance-Forschung deckungsgleicher Gedanke ist, dass politische Systeme nicht einfach die Summe ihrer formell verfassten Institutionen sind, sondern darüber hinaus mit den informellen Strukturen und Beziehungsverhältnissen in der Stadt verknüpft sind. Die These lautet, dass diese informellen politischen Beziehungen mitbestimmen, wie eine Stadt regiert wird. Die jeweilige Qualität des institutionellen Arrangements drücken sie in unterschiedlichen Modi des Regierens aus. In ihrer Analytik unterscheiden DiGaetano und Strom fünf Idealtypen:

- Im klientelistischen Modus des Regierens stehen Austauschbeziehungen auf individueller Ebene im Vordergrund. Die Logik des Regierens ist vom Austausch zum Zwecke der beiderseitigen Nutznießung geprägt, z. B. wenn in US-amerikanischen Städten Patronage-Systeme aufgebaut werden, in denen bestimmte Interessen im Austausch mit politischer Unterstützung bevorzugt berücksichtigt werden.
- Der managerial Modus des Regierens basiert auf formalen, vertraglich geregelten Beziehungen zwischen staatlichem und privatem/zivilgesellschaftlichem Sektor. Die Entscheidungen werden von autorisierten Personen in der Verwaltung getroffen, Verantwortlichkeiten aber unter Berufung auf Effektivität und Effizienz auch an private Dienstleister oder sogenannten Quangos (quasi-governementale Organisationen) wie Stadtentwicklungsgesellschaften übertragen.
- Der pluralistische Modus des Regierens ist von einem hohen Grad an Konkurrenz umkämpfter Interessen geprägt. Hier hat der Staat die Aufgabe eines Mittlers zwischen den Interessen, und Konfliktlösung hat Priorität. Dem Willen zum Verhandeln wird ein hoher Wert in der lokalen politischen Kultur beigemessen. Konstellationen aus PolitikerInnen und privaten Interessen formen konkurrierende Allianzen im Wettbewerb um den Einfluss auf das Agenda-Setting in der Stadt.
- Im korporatistischen Modus des Regierens sind die Handlungslogiken im Verhältnis Staat/BürgerInnen Verhandlungen und Kompromissbildungen. Machtvolle, exklusive „ruling coalitions“ aus z. B. dem Bürgermeister oder Bürger-

meisterin und Firmenspitzen sind die treibenden Kräfte in der Stadt, die mit konzertierten Aktionen Problemlösungen vorantreiben wollen.

- Im auf Öffentlichkeit zielenden („populist“) Modus des Regierens ist der Staat auf die Mobilisierung von Öffentlichkeit angewiesen, um Politik implementieren zu können. Die in der Interaktion Staat/BürgerInnen zum Tragen kommende Handlungslogik ist die der maximalen Partizipation, „so that decision making can take advantage of a city’s ‚social intelligence‘.“ (DiGaetano/Strom 2003:367) PolitikerInnen und AktivistInnen streben die Verbesserung von Kontroll- und Beteiligungsmöglichkeiten durch institutionelle Reformen an, statt einem materiellen output wird also ein symbolischer, auf demokratische Prozeduren ausgerichteter output angestrebt.

Werden die oben dargestellten Dimensionen politischer Steuerungsmuster einbezogen, entsteht folgende Matrix.

Tabelle 1: Modi des Regierens

	<b>Klientel-</b> <b>tisch</b>	<b>„Managerial“</b>	<b>Pluralistisch</b>	<b>Korporatis-</b> <b>tisch</b>	<b>Auf</b> <b>Öffentlich-</b> <b>keit zielend</b> <b>(„Populist“)</b>
<b>Instrumente</b>	Detail- steuerung	Ordnungs- rechtlich	Ökonomische Anreize, Rahmen- steuerung	Ökonomische Anreize, Rahmen- steuerung	Rahmen- steuerung, dialogische Verfahren
<b>Entscheider</b> <b>(“key</b> <b>decision</b> <b>makers“)</b>	Politiker und Klienten	Politiker und private Dienstleister	Politiker, Netzwerke, organisierte Interessen	Politiker, horizontale Netzwerke, zivilgesellschaft- liche Akteure	Politiker und kommunale soziale Bewegungen
<b>Handlungs-</b> <b>koordination</b>	Partikularis- tisch, personalisiert, auf Austausch zielend	Formell, hierarchisch oder kontraftuell	Vermittlung oder Mediation zwischen Interessen	Exklusive Verhandlung in Netzwerk- strukturen	Inklusive Verhandlungen
<b>Logik des</b> <b>Regierens</b>	Reziprozität (win-win)	Autoritatives Entscheiden	Konflikt- management	Konsens- bildung	Mobilisierung von öffentlicher Unterstützung

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von DiGaetano/Strom (2003:366) sowie Holzinger/Knill (2003)

Auf Ebene der Instrumente wird hier die gesamte Palette denkbarer marktförmiger, hierarchischer und netzwerkförmiger Steuerungsformen abgedeckt. Die Entscheider selbst können aus einer Vielzahl von Kombinationen aus Politikern, Bürokraten oder Vertretern unterschiedlicher Interessengruppen und unterschiedlichen Organisationsformen bestehen. Die alte Frage, die Robert A. Dahl so beispielhaft für New Haven im Jahr 1961 bearbeitete – „Who governs?“ –, kann hier konkret für jeden einzelnen Modus zumindest in den charakteristischen Zügen beantwortet werden. Das Beziehungsmuster zwischen den Steuerungssubjekten und -objekten kommt in der Handlungskoordination zum Tragen. Die Logik des Regierens bezeichnet die Art und Weise, wie Entscheidungen getroffen werden.

Ein Vorteil dieses Analyserahmens liegt in der umfassenden Darstellung. Ausgehend von einer allgemeinen Typisierung verschiedener Modi des Regierens wird es nun möglich, den Wandel von ‚government to governance‘ zu spezifizieren und vor allem zu qualifizieren.<sup>27</sup> Von links nach rechts nähern sich die Modi des Regierens dem an, was in der deutschsprachigen Debatte unter Urban Governance verstanden wird: Gemessen an den oben herausgearbeiteten Kriterien zur Qualifizierung des ‚neuen Typus des Regierens‘ müsste Urban Governance ein Mischtyp aus pluralistischem und korporatistischem Regieren sein, wobei die Tendenz eindeutig zum korporatistischen Modus ausschlägt, weil der Staat sich den Analysen zufolge als Vermittler von konfliktären Interessen immer weiter zurückzieht und die horizontale Integration von Interessen stärker in den Vordergrund tritt. Tatsächlich konstatieren DiGaetano/Strom (2003:370) für die westeuropäischen und US-amerikanischen Städte zunehmend korporatistische Modi des Regierens. „Economic restructuring has also given rise to corporatist arrangements in German cities, as traditional bureaucratic approaches have proven too rigid to respond to rapid change.“ (ebd.) Ein gegenüber der Gesellschaft offenerer Regierungstypus ist nur noch in einem auf die Öffentlichkeit zielenden Modus zu finden. In der Agenda 21 wird mit diesem Typ des Regierens (theoretisch) gearbeitet, was in Kapitel 4 noch weiter ausgeführt wird).

---

<sup>27</sup> Dazu habe ich die Reihenfolge der Darstellung gegenüber dem Original von DiGaetano/Strom geändert.

Da es sich um Idealtypen handelt, ist klar, dass diese empirisch so nicht zu finden sind (auch wenn DiGaetano/Strom an empirischen Beispielen für diese Analytik nicht sparen), aber dennoch empirische Relevanz haben, da Aspekte von ihnen – in gemischter Form – in den zu untersuchenden Städten zu erkennen sind. Sie erlauben eine Gewichtung und Spezifizierung des Verhältnisses zwischen Bürgern und Staat und stellen für die vergleichende Analyse Bezugspunkte dar, über die verschiedene Städte in einer Analyseperspektive betrachtet werden können. Sie vermeidet zudem die Governance-Government-Dichotomie. Ich werde auf diese Matrix im Schlusskapitel zur Einordnung meiner empirischen Ergebnisse zurückkommen.

„Unsere Städte und unsere Wohnungen sind Produkte der Phantasie und der Phantasielosigkeit, der Großzügigkeit wie des engen Eigensinns. Da sie aber aus harter Materie bestehen, wirken sie auch wie Prägestöcke: Wir müssen uns ihnen anpassen.“ (Mitscherlich 1965:9)

## II Der Forschungsgegenstand

### 3 Stadtentwicklung im Wettbewerb der Städte

Städte spielen eine immer stärkere Rolle in den globalen Standortwettbewerben. Dies ist nicht zuletzt daran ersichtlich, dass die Tendenz innerhalb der EU, über die Strukturpolitik stärkeren Einfluss auf ihre Entwicklung zu nehmen, steigt (RuR 2/2008). Auch auf nationaler Ebene ist in vielen europäischen Staaten zu beobachten, dass die Städte und Stadtregionen als „Motoren“ für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen betrachtet werden.<sup>28</sup>

Wie kann das Politikfeld Stadtentwicklung, auf dem offenbar so viel Bedeutsames geschieht, charakterisiert werden? In diesem Kapitel fächere ich die relevanten Grundlagen, Themen und Debatten im weit verzweigten Politikfeld Stadtentwicklung auf und zeichne damit die Hintergrundfolie für meine empirischen Analysen.

Ich wende mich hierzu zunächst den politischen Steuerungsinstrumenten zu, gehe auf die vergleichbaren institutionellen und rechtlichen Grundlagen in Deutschland und Österreich ein und beschreibe die beiden Stadtstaaten Hamburg und Wien trotz Regionalisierungstendenzen und verstärkten Steuerungsansprüchen der EU als „starke Städte“ mit relativ großen Entscheidungs- und Gestaltungsspielräumen (Abschnitt 3.1.1).

Bei den im folgenden Abschnitt (3.1.2) erläuterten rechtlichen und planerischen Instrumenten, die in den Städten im Mehrebenensystem zur Stadtentwicklung zur Verfügung stehen, richtet sich mein Augenmerk auf rechtliche Rahmenseetzungen, die sich der

---

<sup>28</sup> So etwa ersichtlich an der 2007 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Verein mit den Gemeindeverbänden gestarteten Initiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“.

Überschrift von Nachhaltigkeit unterordnen lassen. So fordern einzelne nationale Rahmengesetzgebungen zur Berücksichtigung und Vermittlung ökonomischer, ökologischer und sozialer Prozesse auf. Die wichtige Ressource, die in diesen Prozessen eingesetzt wird, ist die städtische Fläche, also der „kommunale Bodenschatz“. Sie ist das Medium, auf das sich Stadtentwicklungspolitik neben der Wirtschaftsförderung und Sozialpolitik bezieht. Ich charakterisiere daher das Politikfeld Stadtentwicklung als eines, auf dem soziale, ökologische und ökonomische Fragen über die zentrale Ressource ‚städtische Fläche‘ miteinander verschränkt sind (Abschnitt 3.1.3). Herausgearbeitet wird außerdem, dass etwa Flächennutzungs- und Bebauungspläne nicht einfach Instrumente der Verwaltung von Flächen in der Stadt sind. Vielmehr sind die genannten und andere Instrumente mit Gestaltungsfunktionen verbunden, mit denen – im Gegensatz zu der Rhetorik vieler Verwaltungsbeamter – politische Richtungsentscheidungen schon von Verwaltungsseite her getroffen werden (können). Hier kommen selbstverständlich Deutungsmuster sowie implizite und explizite Leitbilder zum Tragen. Gleichzeitig ist ein Funktionswandel der Steuerungsinstrumente zu beobachten, von einer vorausschauenden-planerischen zu einer nachträglichen Legitimationsfunktion für politische Entscheidungen und von detailsteuernden Instrumenten hin zu rahmensteuernden Ansätzen durch Leitbilder (Abschnitt 3.1.4).

Die zentralen Aufgabenstellungen und Problemlagen für die (west-)europäischen Städte sind Thema in Abschnitt 3.2: Auf welche Probleme wird mit den eben erwähnten Instrumenten zu reagieren versucht? Die dargestellte Literatur thematisiert die zunehmende Entgrenzung der Städte in der ökonomischen Globalisierung und die damit einhergehende Internationalisierung als Verflechtung von Wirtschaftsräumen. Mit einem deutlichen Bezug auf marxistische Grundüberlegungen sind hier regulationstheoretische Ansätze zu sehen, die vor allem in der kritischen Geografie und in den US-amerikanischen urban studies eine Rolle spielen (Abschnitt 3.2.1). Ich widme ihnen hier einen eigenen Abschnitt, weil in ihrem Gefolge eine Reihe von aussagekräftigen Studien entstanden sind, die Städte als Produkt ökonomischer Prozesse konzipieren und so den Zusammenhang zwischen der Gestaltung einer Stadt und einer bestimmten Wirtschaftsform, dem Kapitalismus, zu beleuchten vermögen. Diesen Zusammenhang zu sehen ist wichtig, um zu klären,

64

auf welchen Boden die Agenda 21 in den Städten trifft, erst recht, wenn der Staat – so eine relevante These – auch zunehmend unternehmerisch bzw. marktförmig steuert: Dieser Boden bringt in Form von Pfadabhängigkeiten Bedingungen mit sich, die für den Erfolg, Misserfolg und die Art und Weise der Umsetzung der Agenda wichtig sind: Gentrification-Prozesse, veränderte Arbeitsformen, soziale und räumliche Polarisierungen und Fragmentierungen sowie eine relative lokale Abhängigkeit von globalen ökonomischen Prozessen.

Neben den ökonomischen Prozessen sind der demographische Wandel und die Bevölkerungsentwicklung in den Städten für deren Entwicklung grundlegend, nicht zuletzt, weil von der Anzahl (erwerbsarbeitsfähiger) Einwohner und Einwohnerinnen die Finanz- und damit Gestaltungskraft der Städte abhängig gemacht wird (Abschnitt 3.2.2). Eine städtische Nachhaltigkeits-Strategie muss sich also auch hier als kompatibel und problemlösungsorientiert erweisen, will sie nicht als abwegig abgeschmettert werden: Städte konkurrieren nicht nur um Unternehmensansiedlungen, sondern auch um Einwohnerinnen und Einwohner. Sie schießen dabei natürlich auf die Mitkonkurrenten in aller Welt: Dies drückt sich z. B. in der Indikatorisierung städtischer Politik aus, bei der als relevant erachtete Entwicklungen ständig einem Monitoring unterzogen werden. Mit Hilfe von Rankings werden dann Vergleiche mit anderen Städten vorgenommen. Cluster-Bildungen, Leuchtturm-Projekte sowie Inszenierungen der Stadt in Festivals sind in diesem Kontext drei der wichtigen Strategien, die unter den Stadtentwicklungsstrategien der westeuropäischen Städte hervorgehoben werden können (Abschnitt 3.2.3).

Abschließend werden aus den dargestellten wichtigen städtischen Entwicklungen und Trends Bedingungen für die Umsetzung einer städtischen Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt, die an bestehende Politik anschließen und sich nicht außerhalb parlamentarischer und politisch-administrativer Räume bewegen will. Daraus leite ich Kriterien ab, die mir in meiner empirischen Analyse zur Beurteilung mehr oder weniger erfolgversprechender Strategien im Hinblick auf nachhaltige Stadtentwicklung dienen sollen.

### **3.1 Politische Steuerungsinstrumente zwischen Planungsrecht und Leitbildern**

#### **3.1.1 Politikverflechtungen und politische Kultur**

Im folgenden Abschnitt werden kurz die politischen und administrativen Charakteristika der politischen Systeme Deutschlands und Österreichs beschrieben, sofern sie für die beiden Stadtstaaten als Kontext-Bedingungen relevant sind. Da sowohl Österreich als auch Deutschland föderal strukturiert sind und in dieser strukturellen Hinsicht viele Ähnlichkeiten aufweisen, können sie gemeinsam in diesem Abschnitt beschrieben werden.

In Deutschland und in Österreich können die politischen Systeme als Verzahnung sowohl zentralistischer als auch dezentralistischer Elemente charakterisiert werden. Sie bestehen grundsätzlich aus der Bundes- und der Landesebene, wobei ersterer die größte Politik gestaltende und formulierende Kraft zugesprochen wird.

Sowohl Wien als auch Hamburg sind in der politisch-administrativen Mehrebenensystematik zugleich Städte als auch Bundesländer. Die bundesdeutschen Länder sind ebenso wie die österreichischen ‚nur‘ Teilsysteme eines politischen Gesamtsystems. In Deutschland sind sie durch die Verhandlungssysteme des Bundesrats, also der Länderkammer, und der Ministerpräsidentenkonferenz, in dem auch die Bürgermeister der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin vertreten sind, eng damit verbunden. Den 16 deutschen Ländern obliegen die Politik-Implementation ebenso wie die gesamten damit verbundenen administrativen Funktionen. Sie verfügen mit dem Bundesrat über ein starkes Instrument zur Einflussnahme beim Bund, weil hier Gesetzesvorgaben per Veto gestoppt werden können.

Das österreichische Parlament besteht ebenfalls aus zwei Kammern.<sup>29</sup> Der Bundesrat stellt auch hier das Repräsentationsorgan der Bundesländer bei der Bundesgesetzgebung dar. Die Parteien in Österreich organisieren sich in Klubs. Ähnlich wie in Deutschland

---

<sup>29</sup> Während auf der einen Seite die erste Kammer, der Nationalrat, direkt von den Bürgern und Bürgerinnen Österreichs gewählt wird, sind die Abgeordneten der zweiten Kammer, dem Bundesrat, Abgesandte der jeweiligen Parlamente der Bundesländer, also auch des Bundeslandes Wien.

ist die österreichische Regierung auch nur dem Nationalrat (in Deutschland: dem Bundestag), also der ersten Kammer gegenüber, verantwortlich. Der österreichische Bundesrat hat im Gegensatz zum deutschen im Gesetzgebungsprozess nicht die Möglichkeit, einzelne Vorhaben durch Ablehnung zu stoppen. Dem Bundesrat kommt nur ein aufschiebendes Vetorecht zu, das letztendlich dazu führt, dass sich der Nationalrat immer durchsetzen kann, die Position der neun Bundesländer ist also mit Deutschland verglichen schwächer (Brodocz/Vorländer 2007).

Die lokale Ebene ist weder in Deutschland noch in Österreich eine für sich stehende dritte Säule des Systems, sondern wird vielmehr als integraler Teil der Länderebene gesehen. Die Länderregierungen haben die Möglichkeit, eigenverantwortlich zu regelnde (wohlfahrtsstaatliche) Aufgaben an die Städte und Kommunen abzugeben. Dies wird sowohl als Schwächung lokaler Autonomie als auch als Ermöglichung von innovativen Politiklösungsansätzen interpretiert (Pleschberger 2003:115).

Das deutsche Grundgesetz konzipiert die Kommunen und Städte aber als selbstverwaltende Einheiten. Ihre politische Gestaltungskraft sieht Wollmann (2003:87) nicht zuletzt damit begründet, dass sie im Grundgesetz explizit als demokratisch zu legitimierende (wenngleich: integrierte) politische Ebenen garantiert werden und damit fähig sind, vor Bundes- oder Landesverfassungsgerichten gegen vermutete Rechtsverletzungen durch die anderen politischen Ebenen zu klagen.<sup>30</sup> Dem föderativen dezentralen Prinzip stehen zentral organisierte Parteien und Interessengruppen und eine weit verbreitete Präferenz für uniforme Regelungen in zentralen Politikfeldern gegenüber. Dies führe in Deutschland zu einem zentralistischeren System, als das Grundgesetz es vermuten ließe, so das Urteil aus US-amerikanischer Sicht (DiGaetano/Strom 2003:369). Deutschlands Kommunen wird in der Literatur daher vergleichsweise große Gestaltungskraft zugesprochen.

Ähnlich wie in den USA gibt es im parlamentaristischen Deutschland und Österreich kein uniformes Modell des Regierens für die Städte. In manchen Städten wird der Bürgermeister direkt

---

<sup>30</sup> Dort heißt es in Absatz 1: „In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“

gewählt, in anderen durch die jeweilige Stadtverordnetenversammlung, so in Hamburg von der Hamburgischen Bürgerschaft. Die Verwaltung mit ihren relativ starken, autonomen Ressorts wird durch professionelle staatliche Bedienstete geführt. Hamburg hat eine kollegial geführte Senats-Regierung. Das bedeutet, dass jeder Beschluss von allen Senatoren und dem Ersten Bürgermeister gemeinsam getroffen und als Senatsbeschluss veröffentlicht wird. In Hamburg hat der Erste Bürgermeister Richtlinienkompetenz.<sup>31</sup> Diese ist dazu da, Richtung, Grundsätze und Ziele der Regierungsarbeit für die Dauer einer Legislaturperiode zu bestimmen.

In Wien steht der Bürgermeister an der Spitze der sogenannten Gemeindeverwaltung. Er ist der Vorstand des Magistrats und gleichzeitig Landeshauptmann. Die Verwaltungsaufgaben besorgt das Amt der Wiener Landesregierung, an dessen Spitze der Landesamtsdirektor steht. Demgegenüber sind dem Bürgermeister die amtsführenden Stadträte als Vorstände der Geschäftsgruppen des Magistrats, die Bezirksvorsteher und sämtliche Bedienstete der Gemeinde untergeordnet. Insgesamt gibt es 72 inhaltlich strukturierte Magistratsgruppen. Insgesamt hat der Wiener Magistrat ca. 70.000 Beschäftigte (darunter ca. 30.000 Beamte) – etwa drei Mal soviel wie die EU in Brüssel. Dies liegt auch an den fünf stadteigenen Unternehmen, unter ihnen der Krankenanstaltenverbund, eine der größten Gesundheitseinrichtungen europaweit (ich komme in Kapitel 6 darauf zurück).

Die jeweiligen personalidentischen Parlamente heißen Gemeinderat bzw. Landtag. Der Bürgermeister wird auch in Wien vom Gemeinderat gewählt und vertritt die Stadt und das Land Wien als Landeshauptmann nach außen. Der Stadtsenat (gleichzeitig die Landesregierung) wird nach Parteienproporz besetzt. Seine Mitglieder werden vom Gemeinderat gewählt. Die Stadträte werden dem Gemeinderat vorgeschlagen und von diesem in den Stadtsenat gewählt. Zwei von ihnen werden – je nach Parteistärke – zu Vizebürgermeistern gewählt.

Jenseits der parlamentarischen Institutionen werden die Interessen der Städte beispielsweise im Deutschen Städtetag oder dem Österreichischen Städtebund gebündelt und gegenüber dem Bund artikuliert.

---

<sup>31</sup> Dennoch kann das Parlament auch einzelnen Senatoren das Vertrauen entziehen.

Das politische System Wiens nimmt durch die Doppelstellung von Wien als Bundesland und Gemeinde eine besondere Position in Österreich ein. Historischer Ausgangspunkt für die Doppelstellung Wiens ist das Bundesverfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920. Mit ihm wurde der Trennungsprozess zwischen Wien und Niederösterreich eingeleitet, der seinen Abschluss im sogenannten Trennungsgesetz vom 29. Dezember 1921 fand. Ein eigenes Bundesland ist Wien seit dem 1. Januar 1922. Die Wiener Stadträte verfügen über eine relativ große Gestaltungskompetenz bezüglich ihres Budgets.

Die Handlungsräume der Städte werden natürlich durch die legislativen und fiskalischen Vorgaben des Bundes und der Länder begrenzt. Absatz 2 des Artikels 28 des deutschen Grundgesetzes sagt hierzu: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze *in eigener Verantwortung* zu regeln.“ (Herv. D.S.) Wollmann (2003:91) bezeichnet diese Formulierung als das Trojanische Pferd, mit dem den Ländern, dem Bund und neuerdings der EU Mittel an die Hand gegeben würden, um in die Feinsteuerung der kommunalen bzw. städtischen Politik einzugreifen. Da Hamburg aber sowohl Stadt als auch Bundesland ist, kann für Hamburg von einer vergleichsweise starken Stellung in dieser Gemengelage ausgegangen werden.

Im Hamburger politischen System fallen ebenso wie im Wiener Fall zudem die planenden und ausführenden Ebenen in eins, was Entscheidungs- und Umsetzungswege vergleichsweise verkürzt und eine ‚starke Hand‘ in der Politik ermöglicht. Sowohl in Hamburg als auch in Wien haben die Handels- bzw. Wirtschaftskammer eine traditionell starke Stellung. In Hamburg gehört zum impliziten Wissen aller politischer Akteure, dass nicht oder auf Dauer nur schwer gegen die Handelskammer regiert werden könne.

Im Gegensatz zu Wien sieht sich das politisch-administrative System in Hamburg zudem einer stark organisierten zivilgesellschaftlichen Basis gegenüber: „Jedes Neubauvorhaben löst lokale Proteste aus. Jede Änderung von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen trifft auf Widerstand. Jedes Verkehrsvorhaben wird von der unmittelbaren Nachbarschaft bekämpft. Jede Umorganisation von Behörden sorgt für Misstrauen“, seufzt etwa der Erste Bürgermeister Ole von Beust (CDU) 2004 in seiner Regierungser-

klärung. Dieses Misstrauen ist freilich auf der bezirklichen Ebene zu finden, die einen eigenen bezirklichen Entwicklungsplan hat. Hamburg hat insgesamt sieben Bezirke, Wien hat 23 Bezirke. Während in Hamburg die Bezirke im Zuge von Reformen eine stärkere finanzielle Gestaltungskraft erhalten sollen, wird für Wien sogar von „Bezirksfürsten“ gesprochen, so sie denn der SPÖ angehören, gegen die der Wiener Magistrat kaum Beschlüsse herbeiführen könne. Allerdings verfügen die Bezirke in Wien nicht über eigene Verwaltungsstrukturen, politisch-administrative Angelegenheiten werden in den 23 Magistratsabteilungen geregelt.

In Hamburg hat der Hamburger Senat ein Evokationsrecht. Damit ist gemeint, dass Hamburger Senatoren Beschlüsse der Bezirksversammlungen aufheben können – wenn sie gesamtstädtische Interessen berührt sehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn etwa ein großer Investor in einem Bezirk z. B. ein Möbelhaus bauen will, der Bezirk bzw. die Anwohner sich aber dagegen aussprechen.

Die Wiener Bezirke werden durch Bezirksvorstehung, Bezirksvertretung und Bezirksausschüsse gebildet und zeichnen sich durch einen hohen Grad an formalisierter und hierarchischer Kommunikation aus. Die Bürgerinnen und Bürger besitzen kein Rederecht in der Bezirksvertretung, der Kontakt zwischen Bürger und Politiker kommt vor allem auf Grund individueller Kontaktaufnahmen zustande. Dabei wird ‚der Bürger‘, positiv formuliert, vor allem als Nachfrager von Informationen gesehen. In meinen Interviews wurde deutlich, dass zum Teil eine Abneigung dagegen herrscht, Bürger und Bürgerinnen in die politische Entscheidungsfindung, etwa über LA 21-Prozesse einzubinden: „Wir sind doch die Experten! Wofür werden wir denn bezahlt, wenn nicht, um Bescheid zu wissen und dann die Entscheidungen zu treffen?“, so lässt sich dieses Deutungsmuster kennzeichnen, das so in meinen Interviews formuliert wurde. Die Distanz zwischen Politikern und Politikerinnen vergrößert sich auch deshalb, weil die Interessensvertreter im Korporatismus immer mehr gezwungen seien, mit anderen institutionalisierten Interessensvertretern zu verhandeln, die selber aber zunehmend stärker von ihren lokal verorteten Zielgruppen abgelöst seien, so Diebäckers Erklärung (2004a:55).

Zentral für Österreich im Gegensatz zu Deutschland ist das interne Muster der Politik, das als Konkordanz beschrieben wird. Sie

findet ihren Ausdruck in der Zusammenarbeit der großen Parteien innerhalb der Regierungsform der Großen Koalition oder in der Tendenz zur Akkordierung und Einstimmigkeit in Regierungs-, Beratungs- und Vertretungsgremien auf Landes- und Gemeindeebene.

Im Handbuch des politischen Systems Österreich ist z. B. zu lesen, dass eine Vorbedingung und stillschweigende Voraussetzung in der österreichischen Politik darin bestehe, dass niemand ernstgemeinte Initiativen starte, ohne vorher alle wesentlichen Partner in den anderen Parteien oder Verbänden zu kontaktieren, was wiederum voraussetzt, dass jeder dieser Partner jederzeit für solche Diskussionen offen sein muss: „Konkordanz impliziert die Vermeidung offener Auseinandersetzungen und Konflikte. In Österreich, so lautet ein oft wiederholtes Wort, kennt man den Kompromiss schon, bevor noch der Konflikt bewusst geworden ist.“ (Dachs/Gerlich/Gottweis u. a. 1997:507) In anderer Wendung wird Wien als „Welthauptstadt der Verdrängung“ bezeichnet, in der alle Konflikte in personale Netzwerke kanalisiert würden: „Kritik wird nicht von der Frage begleitet, was will jemand wirklich verändern oder verbessern, sondern gegen wen geht es, wem will er damit eins ‚auswischen‘.“ (Achleitner 2007:8) „Selbstgefälligkeit“ und „Selbstzufriedenheit“ lauten die gängigen Beschreibungen der Grundhaltung in Wien in jedem Reiseführer. Damit korrespondiert, dass meine Gesprächspartner auf die Frage, wie Wien im Jahre 2050 aussehen könnte, in einer Weise antworteten, die unter der Überschrift „Wenn alles so bleibt, wie es ist, ist es gut“ zusammengefasst werden kann. Positiv gewendet kann auch gesagt werden: Österreich kann auf eine Tradition der Sozialpartnerschaft verweisen, die dazu beiträgt, gesellschaftliche Konflikte konstruktiv zu lösen bzw. zu vermeiden.

Wichtig in dem Zusammenhang meiner Fragestellung erscheint mir die für Österreich im Allgemeinen und Wien im Speziellen in der Literatur diagnostizierte Staatszentriertheit zu sein. Damit ist die bereits angeklungene Überzeugung gemeint, dass im Grunde nur die zentrale staatliche Autorität in der Lage ist, gesellschaftliche Probleme zu lösen, und sie daher auch alle damit zusammenhängenden Fragen entscheiden sollte: „Die Vorstellung von echter Autonomie unterer staatlicher Ebenen oder anderer sozialer Gruppierungen erscheint von einem derartigen Standpunkt aus nicht rea-

listisch.“ (Dachs/Gerlich/Gottweis 1997:508) Dies legt die Vermutung nahe, dass das Leitbild Nachhaltigkeit, das aus den Umweltbewegungen stammt, in Wien nur eher einen schwachen zivilgesellschaftlichen Unterbau hat.

Auch in Österreich gilt, dass die Städte ihre Selbstverwaltung im Rahmen der von nationalstaatlicher bzw. Länderebene kommenden Gesetze leisten. Im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz garantiert die österreichische Bundesverfassung die Existenz der städtischen Ebene nicht. Dies habe zur Folge, dass Städte im Gegensatz zu den Ländern nicht in den Genuss besonderer Förderungen von Seiten des Bundes kommen, so Pleschberger (2003:115). Wien als Stadtstaat, also Bundesland (und außerdem Hauptstadt von Österreich), kann hier wiederum als große Ausnahme gelten, weshalb die Position der Stadt im föderativen Gefüge hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Handlungsräume grundsätzlich als stark eingeschätzt werden kann. Nicht zuletzt seit den weitreichenden Umbrüchen Anfang der 1990er Jahre hat sich die Lage Wiens von einer vormals eher am Rande Europas gelegenen Stadt zu einer in der Mitte Europas liegenden Metropole gewandelt. Der Beitritt Österreichs 1995 in die EU hat den wichtigen Stellenwert der Stadt als Wirtschaftsdrehscheibe in Europa nochmals gefestigt. (Ich komme darauf in Kapitel 6 zurück.)

### 3.1.2 Die politisch-administrative Lage der Städte

Grundsätzlich stehen die Städte äquivalent zum politischen Mehrebenensystem auch bei den rechtlichen Grundlagen am Ende der Gesetzgebungskette. Das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) legt in Deutschland den Rahmen für Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung fest, die über das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) koordiniert wird.<sup>32</sup> Schon im ROG ist explizit vermerkt, dass die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang gebracht werden müssen. Neben dem ROG ist das Baugesetzbuch (BauGB) grundlegend. Dieses regelt die Verfahren, Grundsätze und Aufgaben des Städtebaus im Allgemeinen und weist Städten

---

<sup>32</sup> Die Leitvorstellungen sind im sogenannten raumordnungspolitischen Handlungsrahmen festgelegt und werden in der Ministerkonferenz für Raumordnung abgestimmt.

ein besonderes Baurecht zu, mit dem auf Strukturveränderungen aus ökonomischen oder demographischen Gründen eingegangen werden kann.

Durch die räumliche Festlegung von Schwerpunktbereichen und die Ausweisung von Vorbehaltsflächen werden dabei unter Berücksichtigung von Regionalplanungen Flächen für bestimmte planerische Ziele reserviert, etwa für Erholungszwecke oder als Vorrangflächen für Windkraftanlagen usw. Die Regionalplanung ist die teilraumbezogene regionale Stufe der Landesplanung mit der expliziten Aufgabe, vorausschauend, zusammenfassend, nachhaltig und überfachlich zu planen.<sup>33</sup> Planfeststellungsverfahren dienen vor allem der Abwägung aller betroffenen öffentlichen und privaten Belange. Die Städte und Gemeinden müssen ihre Planungen den Zielen der Landesplanung anpassen (§1 Abs.4 BauGB).

Die Steuerungskompetenz für die Raumordnung und -planung ist in Österreich auch auf die drei Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt. Anders als in Deutschland verfügt der Bund allerdings über keine gesetzliche Rahmenkompetenz, sondern gibt mit dem österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK) lediglich unverbindliche Raumordnungsleitlinien vor, die empfehlenden Charakter haben. Die Raumordnung ist verfassungsrechtlich, ebenso wie der Naturschutz und die Landschaftsplanung, den österreichischen Bundesländern übertragen. Dies trägt dazu bei, dass die rahmende Gesetzgebung nicht nur räumlich zersplittert, sondern auch hinsichtlich ihrer Regelungstiefe unterschiedlich ausgestaltet ist (vgl. Bauriedl/Schindler/Winkler 2007:159).

Auf regionaler Ebene erwacht außerdem die Konkurrenz um die Gestaltungsmacht. Dies wird mit dem Begriff ‚Rescaling‘ bezeichnet. Umschrieben wird damit der Bedeutungszuwachs der Regionen als Ebene zwischen dem Nationalstaat und der Kommune (vgl. Amin/Thrift 1992; Ronneberger/Noller 1994; Danielzyk/Oßenbrügge 1996; Benz/Fürst/Kilper u. a. 1999; Blotvogel 2000; Swyngedouw 1997). Die zunehmende Aufmerksamkeit für regionale Politiken ist zum Beispiel daran erkennbar, dass sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die EU ökonomische Restrukturierungsprozesse auf regionaler Ebene fördern, um die re-

---

<sup>33</sup> Vgl. [www.umweltbundesamt.de/rup/umweltschonend/regional.htm](http://www.umweltbundesamt.de/rup/umweltschonend/regional.htm), letzter Zugriff 7.2.2008

gionale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken (Voelzkow 2000). Es stellt sich hier jedoch das Problem, dass sich die regionale Ebene bislang noch durch einen vergleichsweise erheblich geringeren Grad der politischen Institutionalisierung und damit durch fehlende effektive Steuerungsinstrumente und Steuerungsfähigkeit auszeichnet. Sie fällt daher als Handlungseinheit für die Städte bislang noch weitgehend aus. Zudem werden Regionen meistens kulturell und/oder auf geografische Begebenheiten hin gebildet und überschreiten oft gegebene politisch-administrative Grenzen, was eine zusätzliche Verkomplizierung in der Koordination von Strategien nach sich zieht. Nicht zuletzt, wenn es um die steuerrechtliche Behandlung der Pendler geht, die „im Grünen“ oder in den „Speckgürteln“ der Städte wohnen, aber in der Kernstadt arbeiten wollen, wird dies in der öffentlichen Debatte sichtbar, ebenso wenn es um Verkehrsanbindungen oder den Bau von Baumärkten u. ä. am Stadtrand geht. Im Falle der Metropolregion Hamburg, die 14 Kreise um die „Kernstadt“ umfasst, sind z. B. die Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein involviert, was einen hohen Koordinationsbedarf auf schwacher institutioneller Grundlage nach sich zieht (vgl. Winkler 2005).<sup>34</sup> Die Funktion dieser Region soll die einer Drehscheibe für internationale Austauschbeziehungen Richtung Nord- und Ostsee sein. Vor dem Hintergrund der Globalisierung soll die Regionbildung die (ökonomischen) Kräfte bündeln, um konkurrenzfähig gegenüber anderen Regionen sein zu können.

In der Forschung wird zwischen Regionalisierungen ‚von oben‘ und ‚von unten‘ unterschieden. Bei der deutschen ‚Regionalisierung von oben‘ ist das klassische Raumverständnis des geschlossenen, lückenlosen Territoriums des Raumordnungsgesetzes (ROG) Ausgangspunkt. Dieses Territorium wird hier als vollständig unterteilbar und überschneidungsfrei gedacht. Hintergrund dafür ist das Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in allen Teilräumen (§ 1 Abs. 2 (6) ROG). Dieses Ziel des Disparitätenausgleichs wird jedoch sukzessive zugunsten eines Wettbewerbsgedankens zunehmend zurückgestellt (Stiens 2000, 2002) und damit die Verantwortung für die Herstellung von Lebensbedingungen

---

<sup>34</sup> Zu den Kreisen zählen Dithmarschen, Herzogtum-Lauenburg, Pinneberg, Segeberg, Steinburg, Stormarn, Cuxhaven, Harburg, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Rotenburg, Soltau-Fallingb., Stade und Uelzen.

‚nach unten‘ an die Regionen abgegeben. Mit ‚Regionalisierung von unten‘ werden Prozesse der Allianzenbildung im Rahmen der Städte- und Gemeindekonkurrenzen umfasst. Dabei schließen sich einzelne (Stadt-)Regionen zusammen, um im globalen Standortwettbewerb zu bestehen. Leitender Gedanke ist interessanterweise, lokale Egoismen durch Kooperation für einen ökonomischen Erfolg zu ersetzen. Mit anderen Worten: Bei den Regionalisierungen haben wir es häufig mit einem Nebeneinander von zunehmenden wettbewerblichen Orientierungen zwischen Städten und Koalitionsbildungen zu tun.

Dabei haben sich zwei Grundtypen räumlicher Allianzenbildungen herauskristallisiert, die durch raumordnungspolitische Maßnahmen des Bundes (z. B. dem Modellvorhaben der Raumordnung ROMO, vgl. BBR 2000a, b d) forciert werden (vgl. Luks/Höhler/Bauriedl u. a. 2003:63 f.): Es sind zum einen interkommunale, auf die territoriale Verfasstheit des Raumes gestützte, allerdings nicht auf lückenlose Territorialität abzielende Regionen entstanden, wie z. B. die Region Hannover. Zum anderen sind netzwerkartige Allianzen entstanden, sogenannte Städtenetzwerke, bei denen die Städte nicht unbedingt in Nachbarschaft zueinander liegen müssen. Ein Beispiel hierfür ist „CENTROPE“ (Central European Region) in dessen Mitte Wien liegt. Diese Region ist eine 2003 politisch geschaffene grenzüberschreitende Wirtschaftsregion. Sie umfasst neben der Vienna Region (Wien, Niederösterreich, Burgenland) Südböhmen und Südmähren, Bratislava, Trnava sowie das Komitate Győr-Moson-Sopron in der Slowakei bzw. Ungarn. Ziel ist u. a. die Kooperation in Ausbildung und Forschung, die Regionalentwicklung, der Ausbau von Infrastrukturen sowie ein gemeinsames internationales Marketing und wird seit der Formulierung des Stadtentwicklungsplans 2005 forciert (vgl. Kapitel 6).

### 3.1.3 Die zentrale Rolle der Fläche in der Stadtentwicklungspolitik

Die Industrienationen Europas sind mit 118 Einwohnern und Einwohnerinnen pro Quadratkilometer vergleichsweise dicht besiedelt, Flächen sind also ein knappes Gut. Die (Grund-)Fläche ist die Basis für Wohnungen, Gewerbe und Verkehrsflächen und bietet den Lebensraum für Tiere und Pflanzen oder einen Erholungsraum für die Stadtbevölkerung. Flächen unterliegen dem Eigentumsrecht,

sind also kein öffentliches Gut. Einmal mit Asphalt oder anderen Materialien versiegelte Flächen sind meistens irreversibel für eine Vielzahl natürlicher Funktionen verloren und werden nur in seltenen Fällen rückgebaut.<sup>35</sup>

Seit Beginn der industriellen Revolution hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche, ausgehend von den größeren Orten und Städten, kontinuierlich zugenommen. Im Jahr 2001 waren 12,3 Prozent der gesamten Fläche Deutschlands dieser Kategorie zuzuordnen, mit einer Steigerungsrate allein zwischen 1997 bis 2001 von 4,5 Prozent, das sind durchschnittlich 130 Hektar, die pro Tag bebaut werden (Coenen/Grunwald 2003:105 f).<sup>36</sup> Diese Tendenz ist bis heute ungebrochen und widerspricht in eklatanter Weise der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (vgl. Kapitel 4). Mit mehr als 80 Prozent ist die Erweiterung der Siedlungsfläche hauptverantwortlich für den hohen jährlichen Zuwachs – allein die durchschnittliche Wohnfläche für eine Person hat sich von 1992 bis 2009 um 18,6 Prozent erhöht (BUND/Brot für die Welt 2008:136).

Das Umweltbundesamt macht für diese Entwicklungen implizit auch das Bundesbodenschutzgesetz verantwortlich: „[Es, D.S.] bietet keine wirksame Handhabe gegen die Flächeninanspruchnahme oder wenigstens zum Schutz wertvoller und empfindlicher Böden.“ (Umweltbundesamt 2003:188) Dies liegt unter anderem daran, dass ausgerechnet Maßnahmen im Rahmen der Bauleitplanung und des Verkehrswegebbaus von der Anwendbarkeit des Gesetzes ausgenommen sind. Auch die Umsetzung des Bundesnaturschutzgesetzes, das ermöglichen würde, Eingriffe in Natur und Landschaft zu verteuern und Kompensationen zu fordern, lässt nach Angaben des Amtes zu wünschen übrig: „Derzeit wird vom bestehenden rechtlichen Instrumentarium – vor allem im Rahmen der Abwägung in der Bauleitplanung – zu wenig Gebrauch gemacht, um eine voll-

---

<sup>35</sup> Eine Ausnahme bilden beispielsweise Stadtentwicklungsstrategien in Leipzig, die den massiven Bevölkerungsrückgang in den letzten Jahren und den damit verbundenen extrem hohen Leerstand an Gebäuden mit Renaturierungsprogrammen zur Tugend zu machen versuchen (vgl. Bauriedl/Schindler/Winkler 2008).

<sup>36</sup> Allerdings bedeutet die statistische Kategorie „versiegelt“ nicht in allen Fällen, dass die in Anspruch genommene Fläche tatsächlich vollständig versiegelt wurde. Dies kann auch bedeuten, dass die Fläche als Freifläche, Vorgarten, begrünter Hof usw. kultiviert wird.

wertige Kompensation beeinträchtigter Naturfunktionen zu erreichen.“ (Umweltbundesamt 2003:190)<sup>37</sup>

Auch bezüglich des Grundwasserschutzes wird die fortschreitende Versiegelung von Flächen als Problem gesehen: Der Boden (alles, was unter der Fläche liegt) ist Bestandteil des Naturkreislaufs, d. h. er hat Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaufunktionen für die stofflichen Einwirkungen (Coenen/Grunwald 2003). Insbesondere seine Funktion als Filter ist für die Qualität des Grundwassers zentral. Bezüglich des Klimawandels ist unumstritten, dass die Versiegelung der Flächen zu einer Erwärmung der Erde beiträgt, da die natürliche Verdunstung reduziert wird. Bei sogenannten extremen Wetterereignissen, etwa starken Regenfällen, führt die Versiegelung von Fläche zur Überforderung der Abwassersysteme, da der Regen nicht absickern kann und dann als Flut durch die Stadt rauscht und Schäden produziert.<sup>38</sup>

Zur Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung werden in der wissenschaftlichen Literatur Effizienz-, Suffizienz- und Subsidiaritätsstrategien diskutiert (Huber 1995; Weber/Kanatschnig 2003; Weizsäcker/Seiler-Hausmann 1999), die zum selbstverständlichen Bestandteil des stadtplanerischen Instrumentariums gehören:

- 1) Unter einer effizienten Strategie ist grundsätzlich zu verstehen, mit möglichst wenigen Mitteln möglichst viele Ergeb-

---

<sup>37</sup> Auch die Praxis der Schutzgebietsausweisungen, Maßnahmen im Rahmen der Landschaftsplanung und Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP), erhalten mäßige Noten, weil sie unzureichend umgesetzt werden oder für viele Flächen nicht greifen: „Das Problem ist, dass es in vielen Bundesländern in der Praxis möglich ist, die Belange des Natur- und Bodenschutzes im Rahmen der Abwägung [in der Bauleitplanung, D.S.] ohne weiteres zu überwinden.“ (Bundesumweltamt 2003:192). Lediglich Wälder würden im Rahmen der Forstgesetze gut geschützt.

<sup>38</sup> Inwiefern ökonomische Förderprogramme, beispielsweise der EU, zu flächenzehrenden Bauaktivitäten führen, ist bislang noch nicht erforscht, jedoch liegt der Zusammenhang nahe: Nach einer Untersuchung des Bundesumweltamtes decken sich in Deutschland auffällig die hochdotierten Fördergebiete (vor allem in Ostdeutschland) mit den Flächen, bei denen trotz sinkender Bevölkerungszahlen eine signifikante Erhöhung der Siedlungs- und Verkehrsflächen zu verzeichnen ist (Umweltbundesamt 2003:53). Daher formuliert das Amt als Oberziel: „Sparsamer (quantitativ) und schonender (qualitativ) Umgang mit Flächen und Böden im Hinblick auf die Inanspruchnahme und Nutzung für Siedlungen, sonstige Infrastruktur und Verkehr.“ (Bundesumweltamt 2003:99)

nisse zu erzielen. Das bedeutet beispielsweise, ökonomisches Wachstum und Bevölkerungswachstum vom Flächenverbrauch zu entkoppeln. Über interkommunales Flächenmanagement in Form von Kooperationen zwischen Kommunen, Innenentwicklung von Stadtquartieren, Verdichtung von Wohnformen, Brachflächenrecycling und Leerstandsnutzungen (zum Beispiel alter Bahn- oder Kasernenengebäude) soll dies erreicht werden. Flächenrecycling bedeutet die Wiedernutzung belasteter Flächen für Gewerbe und Wohnen. Dies wird auch manchmal als Flächenkreislaufwirtschaft bezeichnet. Diese Strategie ist eine wesentliche Voraussetzung zur Reduktion des Flächenverbrauchs für diese Nutzungen und damit auch zur Erhaltung von Grünflächen und landwirtschaftlich genutzter Flächen. Häufig müssen diese Flächen saniert bzw. von Altlasten befreit werden, etwa wenn es sich um alte Bundeswehrgelände, Hafengelände oder Gelände der Deutschen Bahn handelt.<sup>39</sup>

- 2) Zur Suffizienzstrategie, mit der Genügsamkeit propagiert wird, gehört, mittels politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen die ökologischen Folgekosten sichtbar zu machen, oder über Nutzungsmischungen Wege (zur Arbeit, zum Einkaufen, zum Kindergarten) zu verkürzen und dadurch beispielsweise den Autoverkehr zu reduzieren. Die Vorstellung von der „kompakten Europäischen Stadt“ spielt hier wiederum eine zentrale Rolle.
- 3) Bei der Subsidiaritätsstrategie geht es um die Koordinierung und Integration von Politikfeldern, um Synergiewirkungen sowohl zwischen den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit zu generieren, als auch vertikal zwischen den Verwaltungsebenen einer Stadt, um eine Kohärenz der Konzepte und Maßnahmen sicherzustellen und widersprüchliche Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen zu vermeiden.

Konkrete Maßnahmen, mit denen diese Strategien bezüglich der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung im Rahmen „intelligenter Stadtentwicklung“ umgesetzt werden sollen, sind das quan-

---

<sup>39</sup> Die Altlastenthematik ist unter anderem im Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) geregelt.

titative Eindämmen des Wachstums der Siedlungs- und Verkehrsflächen; Schutz wertvoller und empfindlicher Freiräume und Böden und vollständiger Ersatz und Ausgleich neuversiegelter Flächen durch Entsiegelungsmaßnahmen (Flächenrecycling); Beseitigung bestehender Versiegelungen auf dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen auch in Siedlungsbereichen (hier zur Erhöhung der Wohnqualität); Minimierung der Versiegelung durch Neubauvorhaben; Vorrang der Innenentwicklung von Städten vor Neuausweisungen am Rand; Reduzierung des Wachstums an Erschließungsstraßen und Wegen zur Erschließung der Landschaft.<sup>40</sup> Dazu kommen die Nutzung leerstehender Gebäude, die Nutzung von Konversionsflächen, der Bau von Mehrfamilien- statt flächenintensiver Einzelhäuser und die Incentivierung von Flächeneffizienz etwa über steuerliche Vergünstigungen bei der Grundsteuer.

Der institutionelle Ort, an dem auf städtischer Ebene Flächennutzungen festgelegt werden, ist die dafür zuständige Behörde für Stadtentwicklung.<sup>41</sup> Die Bezeichnung ‚Stadtentwicklung‘ suggeriert eine tendenzielle Grenzenlosigkeit, denn prinzipiell ist Schulpolitik oder Wirtschaftspolitik ebenso für die Stadtentwicklung relevant wie Verkehrspolitik. Tatsächlich wird unter dem Begriff aber traditionell im Kern jede Bautätigkeit der Stadt gefasst und ist auf diese Weise mit allen Ressorts der Stadt verknüpft (Naßmacher 2006). Die Siedlungs-, Verkehrs- und Infrastrukturpolitik hat hier ihre zentralen Bezüge ebenso wie die Wirtschafts- und Sozialpolitik, die ohne städtische Flächen und Gewässer nicht möglich wäre. (Bezüglich der Finanzierung dieser Maßnahmen zeigen alle Bezüge freilich auf das Wirtschafts- bzw. Finanzressort.)

Aufgabe der Stadtplanung innerhalb des Ressorts Stadtentwicklung ist es, bei einer immer stärkeren Differenzierung der Nutzung der Stadt zwischen sozialen und räumlichen Organisationen zu vermitteln, d. h. „eine angemessene Verteilung der Nutzungen über

---

<sup>40</sup> Diese Maßnahme ist keineswegs unumstritten, war doch die gleichmäßige Erschließung von landwirtschaftlichen Flächen bis vor wenigen Jahren noch als notwendige Strategie für eine effiziente Landwirtschaft angesehen worden. Landschaftlich hochwertige Flächen sollten darüber hinaus für Erholungssuchende gut erreichbar sein.

<sup>41</sup> Dies können Referate, Ämter oder – in den Stadtstaaten – eigene Senatsverwaltungseinheiten sein. Diese haben manchmal den Zusatz „...und Bauen“ (z. B. in Köln).

die Fläche der Stadt vorzunehmen. Damit legt sie aber auch fest, welche Tätigkeiten auf welchen und wo im Stadtraum gelegenen Flächen ausgeübt werden dürfen“. (Friedrichs 1995:21) Die Flächennutzung ist also ein Querschnittsthema der Stadtentwicklungspolitik, weil in allen denkbaren Bereichen die Fläche einer Stadt eine Rolle als manifeste materielle Grundlage spielt. Das umkämpfte Gut ‚Fläche‘ wird daher in der Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik auch als „kommunaler Bodenschatz“ bezeichnet (vgl. stadtdiskussionen 2005).

In der Stadtentwicklungspolitik steht die Frage im Vordergrund, wer wo wann für welchen Zweck städtische Flächen in Anspruch nehmen darf und welche der oben genannten stadtplanerischen Instrumente dabei eingesetzt oder doch zugunsten anderer Interessen als der Effizienz oder Suffizienz vernachlässigt werden. Die Flächeninanspruchnahme und -belegung wird in der Literatur als schleichender Prozess mit komplexen Ursache-Wirkungs-Mechanismen und mit einem breiten Verursacherspektrum charakterisiert (Siedentop 2005). Städtische Flächen wecken Begehrlichkeiten bei einer Vielzahl von unterschiedlichsten Akteuren und haben dabei die Eigenschaft, nur mittelbar und sehr begrenzt über den Hochhausbau vermehrbar zu sein. Städtische Flächen liegen in der Schnittmenge von Wirtschaftsinteressen (die Flächen zur Ansiedlung von Unternehmen und für die Produktion und Verkauf benötigen), der Immobilienbranche und Siedlungspolitik (die Flächen zur Ansiedlung von Bevölkerung benötigen), des Umweltschutzes (für den Flächen zum Erhalt oder zur Neuausweisung von Grünflächen benötigt werden) und der Landwirtschaft (die häufig in einigen Stadtrandgebieten immer noch zu einem nicht zu unterschätzenden Anteil betrieben wird).

Unter sozialräumlichen Fragestellungen gesehen hängt die Widmung von Flächen, d. h. ihre Reservierung für bestimmte Nutzungen, eng mit sozialen Prozessen zusammen: Abdrängungsprozesse und Ghetto-Bildungen sind eng mit der Nutzungszuweisung und damit auch In-Wert-Setzung von Flächen z. B. als hochpreisige Wohnfläche verknüpft, die nur ein bestimmtes Klientel an Wohnungssuchenden anspricht.

### 3.1.4 Der Wandel rechtlicher und planerischer Instrumente

Zu den wichtigsten Instrumenten in der Stadtplanung gehören Bebauungspläne und Flächennutzungspläne bzw. in Österreich der Flächenwidmungsplan. Die Bauleitplanung ist in Deutschland der Prozess, in dem die Flächennutzung vorbereitet und geleitet wird. Dieser ist gegliedert in die vorbereitende Bauleitplanung – Aufstellung des Flächennutzungsplans (F-Plänen) für das gesamte Gebiet – und die verbindliche Bauleitplanung – Aufstellung von Bebauungsplänen (B-Plänen).<sup>42</sup> Der Inhalt der Pläne muss an die Ziele der oben genannten Raumordnung und Landesplanung angepasst sein und eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten. Dabei sind u. a. die Belange des Umweltschutzes, auch die Nutzung erneuerbarer Energien, zu berücksichtigen. Weiter sind Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere des Naturhaushalts, einzubeziehen. Dies sind Wasser, Luft und Boden einschließlich seiner Rohstoffvorkommen sowie das Klima. Zusätzlich zu den Flächennutzungs- und Bebauungsplänen (die manchmal auch Vorhaben- und Erschließungspläne heißen) existiert das Instrument des städtebaulichen Rahmenplans, der insbesondere in städtischen Kernbereichen oder in bestimmten Stadtteilen benutzt wird. Dieser steht mit seinem Maßstab von 1:1000 bis 1:5000 zwischen F-Plänen (Maßstab 1:5000 bis 1:10.000) und B-Plänen (Maßstab 1:500 bis 1:1000). Im Rahmen von informellen Planungsinstrumenten wie Nachhaltigkeitsprogrammen gewinnen die außergesetzlichen Planungsstufen an Bedeutung, weil sie anschaulichere Darstellungen ermöglichen als Bauleitpläne.<sup>43</sup>

Der Stadtstaat Wien hat keine übergeordnete Raumordnungsinstanz oder Gesetzgebung – im Gegensatz zu allen anderen Ländern in Österreich oder Deutschland. In der Stadt wird nur auf einer Planungsebene geplant, wobei die Wiener Bauordnung mit ihren

---

<sup>42</sup> Die Bauleitplanung ist im Baugesetzbuch (BauGB) und den Rechtsverordnungen Baunutzungsverordnung, Planzeichenverordnung und Wertermittlungsverordnung geregelt.

<sup>43</sup> Die näheren Vorschriften über die Bebauung von Grundstücken enthalten die Bauordnungen der Länder. Grundsätzlich bedürfen Errichtung, Änderung und Abbruch baulicher Anlagen der Genehmigung der Bauaufsichtsbehörde, ebenso die Nutzungsänderung von Gebäuden oder Räumen. Vorhaben kleineren Ausmaßes sind entweder anzeigepflichtig oder genehmigungs- und anzeigefrei.

raumordnerischen Zielsetzungen die Vorgaben für die Flächenwidmungs- und Bebauungspläne bietet. Es gibt also keine unabhängige übergeordnete Aufsichtsbehörde, weil Legislative und Exekutive vielfach in einer Hand liegen. Da die Genehmigung der Pläne dem Wiener Magistrat unterliegt, sind auch die stadt- und raumplanerischen Kompetenzen der 23 Bezirke begrenzt.<sup>44</sup> Hinsichtlich der Flächenwidmungen in ihrem Bezirk erlaubt aber § 69 der Bauordnung dem Bauausschuss der Bezirksvertretung, der politisch und nicht fachlich besetzt ist, dass er „geringfügige“ Abweichungen zu Flächenwidmungsplänen beschließen kann. De facto wird der Bedeutungsgehalt des Wortes „geringfügig“ häufig gedehnt, so die Kritik (Seiß 2007:121 f.; Diebäcker 2004b:222 f.).<sup>45</sup>

Den größeren Rahmen, in dem diese Art von Plänen grundsätzlich eingebunden ist, sind die auf städtischer Ebene formulierten Stadtentwicklungsprogramme, die die allgemeinen Entwicklungsziele für die Stadt aufzeigen. In diesen häufig seitenstarken Programmen sind die aktuellen politisch-gestalterischen Visionen von der Stadt enthalten sowie die politischen und gestalterischen Leitbilder, für die Geltung beansprucht wird. Sie sind im Parlament häufig beschlossen, aber nicht gesetzlich geregelt. In Stadtentwicklungsplänen werden für die Gesamtstadt Leitlinien und Zielsetzungen für unterschiedliche Themenfelder wie z. B. Arbeiten, Wohnen, Soziale Infrastruktur, Ver- und Entsorgung sowie Verkehr erarbeitet. Sie sind Grundlagen für alle weiteren Planungen. Sie konkretisieren den Flächennutzungsplan durch die Bestimmung räumlicher und zeitlicher Prioritäten für die Inanspruchnahme von Flächen und Standorten und zeigen erforderliche Maßnahmen auf. Die Stadtentwicklungsplanung koordiniert und umfasst somit die vielfältigen städtischen Fachplanungen und erstellt räumlich-

---

<sup>44</sup> Daraus ergeben sich insbesondere für die Randbezirke gegenüber dem Umland von Wien haarsträubende Konsequenzen: Dort stehen niederösterreichische Kleingemeinden mit zum Teil wenigen hundert Einwohnern und Einwohnerinnen aber uneingeschränkter Raumordnungskompetenz Wiener Stadtbezirken gegenüber, die selbst bei mehr als 100.000 Einwohnern und Einwohnerinnen nur sehr eingeschränkte planerische Befugnisse haben (vgl. Bauriedl/Schindler/Winkler 2007).

<sup>45</sup> Ich komme auf das Problem dehnbare Begriffe in Kapitel 6 noch ausführlicher zu sprechen.

funktionale Raumnutzungsmuster, an denen sich die Fachplanungen und die Bauleitplanung orientieren (sollen).

Alle genannten Instrumente haben eine politische Kontroll- und Gestaltungsfunktion, weil sie nicht nur, wie Friedrichs schreibt, eine „jeweils gegebene sozio-ökonomische Differenzierung in eine räumliche Differenzierung“ (Friedrichs 1995:21) umsetzen, sondern diese über die Planung auch herstellen bzw. reproduzieren – freilich nach Maßgabe stadtentwicklungspolitischer Entscheidungen, die in den verschiedenen Stadtentwicklungsdokumenten zum Ausdruck kommen. Das ist auch der Grund, warum Stadtplanung umstritten ist: Ihre Zuordnungen sind normativ-strategisch, auch wenn ihre kausalen Begründungen in den Vordergrund geschoben werden.<sup>46</sup> Ob beim Ausbau der Infrastruktur das Geld für die Entwicklung neuer Radwege oder für die Sanierung von Straßenabschnitten eingesetzt wird, ob Kleingartenanlagen in Gewerbegebiete oder Hafengebiete in Wohngebiete umgewandelt werden sollen, ist eine Frage der Prioritätensetzung, die der Begründung bedarf und im Korsett der oben genannten gesetzlichen Rahmenbedingungen steckt. Diese Prioritätensetzung wird nicht nur im Parlament getroffen, wenn es etwa um konkrete Bauprojekte geht. Vielmehr werden diese auch in der alltäglichen Praxis der Stadtplanung durch die Expertinnen und Experten der entsprechenden Behörde vorgenommen.

Nicht unproblematisch ist hierbei, dass Flächennutzungs- bzw. widmungs- und Bebauungspläne auch Instrumente sind, um Rechtssicherheit herzustellen. Das bedeutet, dass sie nicht ohne weiteres abgeschafft werden können. Sie wirken daher zwangsläufig in Entwicklungsphasen der Stadt hinein, in denen möglicherweise bereits ganz anderes politisch gewünscht wird. Flächenwidmungspläne entstanden in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts, in der Planung als Denken in Zuständen verstanden wurde, mit der man von einem Zustand zu einem anderen gelangen kann. Komplexe Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse, von denen heute

---

<sup>46</sup> Dies widerspricht, wie noch an meinem Beispiel der Stadtentwicklung in Hamburg deutlich werden wird, fundamental der Selbstbeschreibung der Akteure und Akteurinnen vor Ort, die in der Mehrzahl eine fein säuberliche Trennlinie zwischen Stadtentwicklungspolitik auf der einen Seite und „nur ausführenden“ Tätigkeiten einer „unpolitischen“ Verwaltung auf der anderen Seite ziehen.

selbstverständlich ausgegangen wird, spielten damals keine Rolle. Typisch vor allem für die 1920er und 1930er Jahre war der mit den Plänen verbundene Funktionalismus, der bis heute seine Wirkung zeigt und Städte in verschiedene Funktionsräume, etwa Wohn-, Gewerbe- und Industriegebiete, aufteilte. Heute stehen eher Modelle der komplexen oder kompakten Stadt im Vordergrund mit Mischnutzungen von Arealen, Verdichtungen von Innenstädten usw.

Daher ist auch schon darüber diskutiert worden, ob Flächennutzungspläne nicht ein Auslaufmodell sind, weil Städte und Gemeinden häufig nur noch kontinuierliche Änderungsverfahren an den Plänen durchgeführt haben, ohne gesamtstädtische Konzepte zu erarbeiten. Kritisiert an der mit ihnen verbundenen Steuerungsleistung wird ihre Inadäquanz gegenüber heutigen realen Planungsprozessen: „... heutzutage sieht die Planungspraxis ganz anders aus, als die traditionellen Modelle einer vorausschauenden Stadtplanung vorgeben: Einzelne Stadtentwickler und Stadtentwicklerinnen preschen z. B. mit singulären Projektideen vor, verhandeln mit Schlüsselakteuren und erklären denen, welche Vorteile ihr Vorhaben der Stadt bringt. Investoren argumentieren z. B. gerne mit den vielen Arbeitsplätzen, die sie durch ihre Bauvorhaben schaffen. Erst danach entwickelt sich ein Diskussionsprozess, und die Stadtverwaltung beginnt zu reagieren. Falls dann eine politisch tragfähige Lösung herauskommt, wird im Nachhinein dieses Aushandlungsergebnis, z. B. gegen Konkurrenten, rechtlich abgesichert. Der Flächenwidmungsplan funktioniert da nicht mehr als vorausschauender Plan, sondern als nachträgliche Legitimation.“ (Raith 2004:220) Mit anderen Worten: Der Stellenwert der Stadtplanung gegenüber finanzstarken Investoren ist teilweise prekär geworden und ihre Instrumente unterliegen einem sukzessiven Funktionswandel von planerisch-vorausschauenden zu nachträglich legitimierenden Instrumenten von de-facto-Entwicklungen. Dabei spielen einzelne, initiativ fungierende Stadtplaner und Verwaltungsangestellte manchmal eine wichtige Rolle, indem sie auf die beschriebene Art und Weise die idealtypische Aufgabenverteilung zwischen Legislative und Exekutive quasi auf den Kopf stellen.

Woran orientieren sich diese Stadtplaner und Stadtentwickler? Je unübersichtlicher die Welt wahrgenommen wird, je komplexer ihre Interdependenzen eingeschätzt werden, desto eher schlägt die

Stunde von Orientierungsmitteln, die es erlauben, sich auf ein Ziel hin zu fokussieren. Solche Orientierungsmittel haben, wie bereits in Kapitel 2 erläutert, derzeit vor allem in der Form von sogenannten Leitbildern Konjunktur.

Leitbilder treten immer häufiger in politischen Programmatiken in Erscheinung, werden aber nicht immer explizit genannt. Sie sind sowohl Ergebnis als auch Impulse städtischer Debatten und Indikator für einen sich zurückziehenden Staat, der statt auf Einzelsteuerung auf Rahmensteuerung setzt. Leitbilder stecken idealiter die Grenzen des Spielfeldes ab, auf dem gespielt wird. Welche Regeln auf diesem Gelände herrschen, wird zwar in der politischen Programmatik, den Durchführungsbestimmungen, den Anordnungen, den Bebauungsplänen usw. geregelt. Wie oben aber schon angedeutet, lassen sich aus Flächen- und Bebauungsplänen keine ehernen Gesetze ableiten. Wichtiger ist häufig die Art des Spiels (Worum geht es?). Dieses wird in den Stadtentwicklungsplänen bestimmt: Hier wird festgelegt, auf welche Weise das Leitbild konkretisiert und baulich manifest wird – unter Bezugnahme auf die durch das Leitbild angegebene Richtung. Flächen- und Bebauungspläne werden hierbei zur Not außer Acht gelassen, wie an meinen empirischen Beispielen noch zu zeigen sein wird.

Explizite Leitbilder der Stadtentwicklung sind etwa „Stadt der kurzen Wege“ und „Europäische Stadt“ oder „Wachstum und Innovation“. Sie sind in der Stadtplanung als Instrumente der Planung seit Jahrzehnten gängig, wenngleich umstritten (Naegler 2003). Zwischen 1993 und 1997 waren vor dem Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung erstmals solche Leitbilder für die räumliche Entwicklung durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung formuliert worden. Sie haben zum Teil sehr unterschiedliche Entstehungsgeschichten. Das Leitbild der europäischen Stadt geht etwa von der historischen Entwicklung von Städten rund um einen Marktplatz aus. Der Markt – und mit ihm die europäische Stadt – erschien über lange Zeit als ein Medium der Säkularisierung, der Aufklärung, der Individualisierung und der Vergesellschaftung und gab somit das angestrebte Idealbild einer Ansiedlung ab. Die verdichtete Form des Lebens, die sich auch in der (ökologisch, ökonomisch und sozial sinnvollen) Kürze von Wegen im Vergleich zum ländlichen Raum bemerkbar macht, ist eine der Faktoren, die diesem Leitbild gerade jüngst wieder zu einer Re-

naissance verhilft. Es wird als Gegenmodell eines flächen- und verkehrintensiven „Siedlungsbreis“, wie er häufig in den USA gefunden wird, idealisiert, und spielt in der Debatte um nachhaltige Stadtentwicklung eine große Rolle (BMVBS 2007).

Räumlicher Disparitätenausgleich, die Stärkung von Stärken der Metropolregionen, Überwindung von ökonomischer Wachstumsschwäche usw. sind weitere Inhalte von raumstrukturellen Leitbildern, die vom BBR bzw. der Ministerkonferenz für Raumordnung zuletzt 2006 angeboten wurden (vgl. Einig/Kawka/Lutter u. a. 2006).

### **3.2 Worum geht es? Aufgaben politischer Steuerung**

#### 3.2.1 Erfolgreich sein: Die Stadt als Ausdruck globaler Prozesse

Im Folgenden unternehme ich einen Ausflug in regulationstheoretische Untersuchungen, die zwar nicht speziell für Hamburg und Wien angefertigt worden sind, gleichwohl aber m. E. eine breite Palette dessen anbieten, was heute an Prozessen in europäischen Städten insgesamt wichtig ist. Regulationstheoretische Perspektiven aus der Soziologie und der Geografie interpretieren die ökonomische Globalisierung als Transformation fordistischer zu postfordistischen Wirtschaftsweisen mit weitreichenden gesellschaftlichen Folgen. Sie fassen Städte und ihre räumlichen Strukturen sowohl als Produkt als auch als Bedingung kapitalistischer Entwicklungen auf. Hier wird die Rolle von Makrophänomenen, d. h. sozialen und ökonomischen Verhältnissen, betont. Ein wichtiges Ergebnis dieser Studien ist die Diagnose, dass Städte heute weniger das Produkt ‚natürlicher Standortbedingungen‘, sondern vielmehr ökonomisch-politischer Strategien seien.

Eine Lesart der Regulationstheorie liefern z. B. Esser und Hirsch<sup>47</sup>: „Jede kapitalistische Gesellschaftsformation ist durch einen spezifischen Akkumulationsmodus ... und eine damit verbundene Regulationsweise geprägt. Unter Akkumulationsmodus verstehen wir eine auf besondere Produktions- und Managementtechnologien gestützte Form der Mehrwertproduktion und -realisierung.“ (Esser/Hirsch 1987:33)<sup>48</sup> Der Akkumulationsmodus umfasst die Art und Weise der Produktions- und Arbeitsorganisation und der gesamtwirtschaftlichen Reproduktion von Arbeitskraft und Kapital. Dazu gehören Investitions- und Kapitalverwertungsstrategien, Branchenstrukturen, die Lohnarbeitsverhältnisse, Konsummodelle und Klassenstrukturen, die Beziehungen zwischen kapitalistischen und nichtkapitalistischen Sektoren gesellschaftlicher Arbeit sowie der Modus der Weltmarktintegration.

Als Regulation bezeichnen die Autoren die Art und Weise, in der die Elemente dieses komplexen Produktions- und Reproduktionszusammenhangs gesellschaftlich, d. h. vom Verhalten der sozialen Akteure her aufeinander bezogen werden. Dies geschieht über ökonomische und politisch-soziale Institutionen und Normen und

---

<sup>47</sup> Der Begriff „Fordismus“ geht auf den US-amerikanischen Autohersteller zurück und steht sinnbildlich für die Herstellung anspruchsvoll konstruierter Produkte in großen Fertigungsstraßen, die als moderne Wendung der in der Industrialisierung entwickelten Fließbandarbeit interpretiert werden kann. Mit dem Begriff untrennbar verbunden ist die Nachfrageorientierung in der Produktion. In der soziologischen und geografischen Stadtforschung haben vor allem in den 1980er und 1990er Jahren in Frankreich, England und Spanien regulationstheoretische und strukturalistische Ansätze im Anschluss an Marx (und an ihn anknüpfende US-amerikanische Literatur) an Einfluss gewonnen (vgl. grundlegend Aglietta 1979, der in Zeiten der Hochkonjunktur von Krisentheorien mit seinem Buch auf die erstaunliche Stabilität kapitalistischer Gesellschaftsformationen hinwies und damit den Startpunkt regulationstheoretischer Debatten setzte).

<sup>48</sup> Ihre Analysen versuchen Esser und Hirsch mit einer Lesart und Weiterentwicklung Marx'scher Theorie zu verbinden, bei der nicht von einer ‚ökonomistischen‘ Determiniertheit gesetzmäßiger Gesellschaftsentwicklung ausgegangen werden muss (Esser/Hirsch 1987:33) Ähnlich sieht dies auch Mayer, die die Möglichkeit unterschiedlicher Kompromisse betont: „... der Regulationsansatz [ermöglicht, D.S.] die Bestimmung einer Bandbreite von, aus der Sicht der arbeitenden Bevölkerung besseren und schlechteren, Optionen innerhalb bestimmter Grenzen, die aus den Funktionsbedingungen eines postfordistischen Akkumulationsregimes herleitbar sind.“ (Mayer 1996:20)

die Gesamtheit institutioneller Formen und Netze sowie expliziter und impliziter Normen, die die Vereinbarkeit von Verhaltensweisen im Rahmen eines Akkumulationsregimes sicherten. Dem Staat kommt in dieser theoretischen Perspektive also die Rolle eines Agenten zu, der die gesellschaftlichen Widersprüche vermittelt – ganz im Gegensatz zu den oben getroffenen Diagnosen, nach denen der Staat gerade diese Aufgabe mehr und mehr abgibt. Grundlegende Annahme ist hier in typisch Marx'scher Diktion also, dass der Kapitalismus ohne diese politische Regulation an seinen eigenen Widersprüchen kollabieren würde.

Regulationstheoretische Ansätze liefern umfassende Beschreibungen städtischer Prozesse und Erklärungen von typischen Erscheinungsformen europäischer Städte. Sie sehen fordistische Wirtschaftsformen zusammen mit dem keynesianischen Wohlfahrtsstaat als zentrale Einflussgrößen für die Gestalt der Städte des globalen Nordens bis Anfang der 1970er Jahre. Mit der fordistischen Wirtschaftsform untrennbar verknüpft sind u. a.:

- die funktionale Trennung von Wohnen und Arbeiten;
- die Ausdehnung der Lohnarbeit bei Angleichung der Lohnarbeitsverhältnisse;
- die Einbindung starker Gewerkschaften in den politischen Willensbildungsprozess;
- die Durchkapitalisierung des Reproduktionsbereiches sowie Massenproduktion von Konsumgütern;
- die Koppelung des Masseneinkommens an die Produktivitätssteigerungen;
- sowie die Standardisierung von Gütern.

Diese Formen des Wirtschaftens haben mittels extremer räumlich-funktioneller Differenzierung ihre Spuren in den Erscheinungsbildern der Städte hinterlassen, und zwar durch die Standardisierung und Industrialisierung des Bauens, die massenhafte Durchsetzung des Autos als Fortbewegungsmittel, was zu einer Betonung des Straßenbaus führte, die Satellitenstadtbildung bei gleichzeitiger Verödung der Innenstädte sowie den Bau von innerstädtischen Warenhäusern und Discountmärkten ‚auf der grünen Wiese‘. Die politische Regulation setzte entsprechend auf Verkehrs-, Erschließungs-, Sanierungs- und Subventionspolitik und produzierte damit Pfadabhängigkeiten gigantischen Ausmaßes, was in der Nachhaltigkeitsliteratur häufig als Kultivierung nicht-

nachhaltiger Lebensstile bezeichnet wird. Die weitreichenden sozialen Folgen werden als Kleinfamilialisierung, Erosion traditioneller sozio-kultureller Milieus (z. B. Arbeitersiedlungen) und Segregation von Bevölkerungsgruppen beschrieben (Esser/Hirsch 1987:39), die in nahezu allen westlichen Städten einem ringsektoralen Muster folgte: Bei diesem gilt die Tendenz, dass der Wohnstandort umso weiter vom Stadtzentrum entfernt war, je höher die soziale Schicht war, der der Haushalt angehörte. Im europäischen Vergleich fiel diese Entwicklung in Deutschland relativ geringer aus, was zum einen auf den sozialen Wohnungsbau, zum anderen auf die vergleichsweise egalitäre Sozialstruktur in Deutschland zurückgeführt wird (Eichener 1998). In Wien gilt dies ebenso: Hier verfügt die Stadt bis heute über einen großen Anteil von mietpreisgebundenen (ehemaligen Arbeiter-)Wohnungen in bester City-Lage (ich komme in Kapitel 6 noch darauf zurück).

Die Erosion fordistischer Wirtschaftsformen in Folge weltwirtschaftlicher Rezession und der Ölkrise (Hirsch/Roth 1986) und der damit einhergehende Strukturwandel modifizierte die räumliche Matrix der Städte erheblich. Verantwortlich hierfür wird die im Weltmaßstab entwickelte neue internationale Arbeitsteilung gemacht, die durch die Internationalisierung der Produktion gekennzeichnet sei. Charakteristisch für diese Entwicklung sind:

- die Loslösung von Produktionsprozessen von ihrer räumlich-sozialen Basis;
- Industrialisierungen in ehemals peripheren Regionen der sogenannten ‚Schwellenländer‘;
- die Deindustrialisierung metropolitaner Regionen;
- die Auswanderung von High-Tech-Produktionen bei gleichzeitig neu aufkommender Massenproduktion einfacher Fertigwaren in kapitalistischen Zentren;
- das exponentielle Wachstum des Dienstleistungssektors;
- Heterogenisierung und Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse, nicht zuletzt in Folge der mikroelektronischen Revolution.

Eine verstärkte Spaltung der Gesellschaft, anhaltende Massenarbeitslosigkeit, verstärkte Einkommens- und Qualifikationsdifferenzierungen sowie die Ausbildung neuer Konsummuster und Pluralisierung von Lebensstilen (von ‚Yuppies‘ bis ‚Alternative‘) wer-

den als soziale Konsequenzen beschrieben.<sup>49</sup> Der Stadtsoziologe Dangschat geht davon aus, dass die globalen ökonomischen Trends der Globalisierung direkt und indirekt sozialstrukturelle und sozialräumliche Unterschiede verstärkten, und zwar „erstens durch strukturelle Arbeitslosigkeit sowie Flexibilisierung und Deregulierung bestehender Arbeitskontrakte und zweitens vermittelt über lokale Politik sowie ein verändertes Normen- und Wertesystem. Mit der Konkurrenz zwischen den Regionen wird auf diese Weise der Wettbewerb um Standorte und Räume auch innerhalb von Städten/Regionen verschärft. Die Folge sind neue Ansätze und Formen sozialer Ausgrenzung ... und räumliche Absonderungen.“ (Dangschat 1992:45) Diese Polarisierungen würden meist billigend in Kauf genommen.

Der konstatierte Wandel lässt sich wiederum an der baulichen Substanz ablesen, und zwar in teilweiser Umkehrung fordistischer Prozesse: Mit ‚Gentrification‘ wird z. B. ein Prozess bezeichnet, bei dem kaufkraftstärkere Gruppen in ein Unterschichtwohngebiet ziehen, die angestammte Bevölkerung dort über steigende Wohnpreise verdrängen und einen Modernisierungsprozess einleiten, der das gesamte Viertel verändert und über den als steigend wahrgenommenen Freizeit- und Erlebniswert einen Boom auslöst.<sup>50</sup> Damit einher geht die Aufwertung der Freizeit- und Sportindustrie. Auch Festivals gehören zum unverzichtbaren Bestandteil von Stadtentwicklungspolitik. Die Befriedigung des ‚Hungers nach Ereignissen‘, der unter dem Stichwort der ‚Erlebnisgesellschaft‘ diskutiert wird, wird zum unverzichtbaren Bestandteil der Kennzeichnung

---

<sup>49</sup> Häußermann/Siebel 1987 beschreiben diese Entwicklung als Dreiteilung der Städte: Es bilde sich erstens eine international wettbewerbsfähige Stadtregion aus, die auf eine international ausgerichtete Schicht global operierender Unternehmer und hochqualifizierte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ausgerichtet sei. Diese habe eine besondere Nachfrage nach bestimmten infrastrukturellen Einrichtungen wie Flughäfen, Museen, Kongresse usw. Zweitens bilde sich eine ‚normale‘ Arbeits-, Wohnungs- und Stadtregion für die Mittelschicht. Drittens bildete sich eine marginalisierte Stadtregion mit Migrantinnen und Migranten, Arbeitslosen, Armen und anderen ‚Problemgruppen‘. Diese Dreiteilung ist in der Debatte inzwischen als zu schematisch verworfen worden.

<sup>50</sup> Unterschieden wird zwischen naturwüchsiger Gentrifizierung wie in Berlin-Kreuzberg oder durch Investoren und Stadtplanung eingeleitete Gentrifizierung wie in den Londoner Docklands oder im Hamburger Schanzenviertel.

von Urbanität. Immer mehr öffentliche Räume werden privatisiert, was einerseits so viel heißt wie, dass sie nur noch von denjenigen betreten werden können, die es sich leisten können, sowie andererseits, dass die Steuerung des Wohnungsbaus mehr und mehr dem Markt überlassen wird. Selbst die Sicherheit in den Städten wird mehr und mehr privatwirtschaftlich geführten Unternehmen übergeben, etwa in den Einkaufszentren (Häußermann 2001).

„Gebunden an die Internationalisierung der Produktion und die kommunikationstechnologische Industrialisierung der Dienstleistungen entwickeln sich expansive städtische Direktionszentren als Knotenpunkte internationalisierter Produktions-, Zirkulations- und Finanzauswirkungen („global cities“). Ihre Standortvorteile beruhen immer weniger auf der geographischen Lage, sondern resultieren aus der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskraft, der Kombination spezifischer Industrie-, Dienstleistungs- und Forschungskapazitäten, Führungs- und Agglomerationsvorteilen sowie natürlichen günstigen politischen Bedingungen für das Kapital“, resümieren Esser und Hirsch (1987:41). Daraus resultierten neue Bedingungen für Stadt- und Regionalpolitik, die unter weltmarktbestimmten Restrukturierungs- und Anpassungsdruck gerate (Sassen 1994, 2002). Die einhellige Meinung in der Literatur lautet, dass die Globalisierung Städte empfindlicher gegenüber den Höhen und Tiefen der internationalen Wirtschaftsentwicklung mache.

Das Aufkommen des Post-Fordismus vollziehe sich zeitgleich mit dem Aufkommen neo-liberaler Tendenzen, bei denen sich das marktförmige Denken in alle Gesellschaftsbereiche ausbreite. Regieren in Städten wird in dieser Perspektive als „entrepreneurialism“ bezeichnet (Harvey 1978; Jessop/Peck/Tickell 1999), bei dem der Staat zunehmend als Unternehmer auftrete bzw. wichtige politische Gestaltungsprozesse marktförmig gestalte. Sichtbar wird dies etwa, wenn Verwaltungen zu „Service-Centern“ umbenannt

und ganze Städte als zu managende Unternehmen betrachtet werden.<sup>51</sup>

### 3.2.2 Die meisten sein!

Neben der ökonomischen Globalisierung sind der demographische Wandel und die Bevölkerungsentwicklung für den strukturellen Kontext von Städten wichtige Prozesse, die sich vor allem in schrumpfenden Bevölkerungszahlen und erodierendem Steueraufkommen ausdrückt. Unter demographischem Wandel ist die ‚natürliche‘ Bevölkerungsentwicklung zu verstehen, nach der sich die Alterspyramide sukzessive umdreht: Gleichzeitig zur stetig sinkenden Geburtenrate (die 2005 im Durchschnitt bei unter 2,1 Kindern pro Frau lag) stieg die Lebenserwartung im Durchschnitt um 3,5 Monate jährlich. Es werden also immer weniger Menschen geboren, die dann allerdings immer älter werden. Bis 2050, so eine Prognose, wird der Anteil der über 65-jährigen Menschen in Europa um zwei Drittel zunehmen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wird die Hälfte der Bevölkerung Deutschlands im Jahr 2050 älter als 48 Jahre und ein Drittel 60 Jahre oder älter sein (Statistisches Bundesamt 2003). Deutschland, so die Modellrechnungen, wird dann etwa 75 Millionen Einwohner und Einwohnerinnen haben – soviel wie zuletzt im Jahr 1963. Die Lebenserwartung für Jungen, so die Annahme, wird dann auf 81,1 Jahre, für Mädchen auf 86,6 Jahre gestiegen sein. In Österreich sehen die Schätzungen vergleichbar aus.

---

<sup>51</sup> Regulationstheoretische Perspektiven weisen dem Staat bei diesen Prozessen also eine vermittelnde Funktion zu, machen aber keine Aussagen darüber, wie die spezifischen Regulationsweisen zustande kommen oder sich durchsetzen. So lautet denn auch ein Kritikpunkt an der Regulationstheorie, sie sei ökonomistisch und vernachlässige mit ihrer strukturalistischen Sichtweise auf gesellschaftliche Prozesse die Handlungsrationaltäten konkreter Akteurinnen und Akteure (Goodwin/Painter 1997). „Im Rahmen kritischer Stadtforschung wird der (ökonomische Raum) häufig so konzipiert, dass die Ökonomie als ‚global‘ (und damit nicht beeinflussbar) konzipiert wird, während Handeln nur auf lokaler Ebene im Rahmen der von der ökonomischen Kapitallogik verbleibenden ‚Handlungsspielräume‘ im Zuge der ‚postfordistischen Restrukturierung‘ verortet wird. ... Politische Aspekte werden in dieser Konzeptualisierung deutlich unterbelichtet.“ (Jäger 2003:243)

Da die Geburtenrate unter der Sterberate liegt, können Städte an Einwohnern und Einwohnerinnen nur wachsen, wenn es Zuwanderung, also: ein positives Wanderungssaldo gibt. Die Wanderungsbewegung von Bevölkerung wird als Bevölkerungsentwicklung bezeichnet. Die Zuwanderung von Menschen in bestimmte Orte geht auf Kosten anderer Städte und Regionen: Somit entsteht eine Wettbewerbssituation um Einwohner und Einwohnerinnen, bei der es immer nur einen Gewinner geben kann.<sup>52</sup> Verlierer dieses Wettbewerbs seit den 1990er Jahren sind in Deutschland die ostdeutschen Städte, die permanent Bevölkerung an den Westen ‚abgeben‘.

Zudem konkurrieren Städte aufgrund von Suburbanisierungsprozessen mit den sie umgebenden Regionen. Unter dem Stichwort der Suburbanisierung werden Wanderungen von Stadtbewohnern in das städtische Umland analysiert. Suburbanisierung wird von Friedrichs definiert als „Verlagerung von Nutzungen und Bevölkerung aus der Kernstadt, dem ländlichen Raum oder anderen metropolitanen Gebieten in das städtische Umland bei gleichzeitiger Reorganisation der Verteilung von Nutzungen und Bevölkerung in der gesamten Fläche des metropolitanen Gebiets.“ (Friedrichs 1995:99)<sup>53</sup> Die Bewegung der Wohnbevölkerung geht also von der Kernstadt in Richtung Umland, wobei bis heute vor allem junge Familien zu den ‚Stadtflüchtern‘ in Richtung Einfamilienhaus ‚im Grünen‘ gehören. Grundlegend, um von einem solchen Prozess sprechen zu können, ist die analytische Trennung der Stadt vom Land, die empirisch, d. h. siedlungsstrukturell oft allerdings nicht bzw. nur als politisch-administrativ festgelegte Grenzziehung zu finden ist. Die funktionale Verflechtung des Umlands mit der Kernstadt wird heute überwiegend in der Pendlerquote gemessen. Mit der Suburbanisierung von Wohnbevölkerung geht oft eine Suburbanisierung von Industrie einher, die sich in der Verlagerung

---

<sup>52</sup> Auch die Migration aus Nicht-EU-Ländern kann den Prozess der Überalterung und Schrumpfung der europäischen Bevölkerung voraussichtlich nicht stoppen (CEMR 2006:3).

<sup>53</sup> Unter ‚Kernstadt‘ wird seit den 1950er Jahren die Stadt in ihren administrativen Grenzen verstanden. Das angrenzende Gebiet wird als Umland bezeichnet, dessen Gemeinden Umlandgemeinden genannt werden (engl.: suburbs). Kernstadt und Umland bilden die Stadtregion bzw. Metropolregion (vgl. Friedrichs 1995:100).

von Produktionsstätten und den mit ihnen verbundenen ökologischen Folgen in die städtischen Randlagen ausdrückt.

Galt im Zeitraum von 1960 bis 1990 europaweit noch etwa jede sechste Großstadt in Europa ihrer Einwohnerzahl nach als schrumpfend, so hat sich dieser Anteil in den 1990er Jahren sprunghaft erhöht. Heute verzeichnet rund ein Viertel der Großstädte Einwohnerverluste.

Bevölkerungsverlust heißt Rückgang von Steuereinnahmen, Verlust von Arbeitsplätzen, Rückgang von Wirtschaftstätigkeit sowie Rückgang politischen Handlungsspielraums, so die gefürchtete Kausalkette, wie sie in der politischen und planerischen Debatte konstruiert und als Deutungsmuster sichtbar wird. „Die Politik der Städte zur Bewältigung der Krisenfolgen zeichnet sich durch eine zunehmende Ökonomisierung ihrer Dienstleistungen aus, die sich sowohl durch eine Erhöhung der Gebühren wie durch die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen durchsetzt. Damit sind redistributive Effekte verbunden, die die Möglichkeiten und Teilnahme an Einrichtungen des kollektiven Konsums für Einkommensschwache vermindern“, resümiert Häußermann (1991:79).

Neuere Studien gehen davon aus, dass Suburbanisierungsprozesse zwar immer noch zu beobachten sind, diese jedoch mit Tendenzen einer Reurbanisierung verknüpft sind. So spricht beispielsweise das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) in diesem Zusammenhang sogar vom Trend einer „Rückkehr in die Stadt“: Auf der Basis einer Befragung in zwei Stadtteilen in München und Leipzig und einer Fallstudie zur Hamburger HafenCity kommt das Institut zu dem Schluss, „dass das Interesse am Wohnen in der Innenstadt keine Modeerscheinung ist. Offenbar fördert der grundsätzliche Wandel der Lebensbedingungen in den Städten diesen Prozess: So ist es in den Großstädten – meist im Innenstadtbereich – in den letzten Jahren wieder zu einem Anstieg an hochqualifizierten Arbeitsplätzen gekommen, was dort zu einer vermehrten Nachfrage nach entsprechendem Wohnraum führte.“ (Difu 2005) Die Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft und der Eintritt ins Informationszeitalter begünstige einen Lebensstil, bei dem die Tren-

nung von Wohnen und Arbeit obsolet werde und die Standorte wieder näher zueinander rückten.<sup>54</sup>

„Es ist überwiegend die (gehobene) Mittelschicht, die in innenstadtnahe Quartiere wechselt und bestimmte Areale für sich wiederentdeckt: In beiden Untersuchungsgebieten [München und Leipzig, D.S.] ist das Bildungsniveau außerordentlich hoch und liegt – wie das Haushaltseinkommen – über dem jeweiligen städtischen Durchschnitt.“ (Difu 2005) Daraus leitet das Institut die Vermutung ab, dass das freistehende Einfamilienhaus seine Dominanz als Wohnleitbild verliert.

Grundsätzlich sei davon auszugehen, dass die Innenstadt von Menschen unterschiedlichster Lebensstile bevorzugt werde. Wenn man von den neuen Innenstadtbewohnern spricht, meint man diejenigen, die zu den etwa 60 Prozent gehören, die oberhalb der sogenannten „Wohlstandsschwelle“ zu verorten sind. Die ‚drei A’s‘ – Arme, Ausländer und Arbeitslose – werden nicht nur symbolisch an den Rand der Gesellschaft gedrängt: Der Wohnraum im renovierten Bestand des innenstadtnahen Bereichs und die wiederbenutzten sogenannten Recycling-Flächen für das Wohnen wie in der HafenCity Hamburg, ist im hochpreisigen Segment zu finden. Die Folge sei, dass sich die vorhandenen Areale mit einer wohlsituierten Bevölkerung in den Innenstädten weiter ausbreiteten und finanziell schlechter gestellte Bevölkerungsgruppen aus den innenstadtnahen Wohnquartieren verdrängten.<sup>55</sup> Das Fazit der Studie ist, „dass längerfristig mit einem ‚sozialen Umkippen‘ innenstadtnaher Quartiere in umgekehrter Richtung zu rechnen ist, denn diese ‚Inseln des Wohlstands‘ in den Innenstädten scheinen sich immer weiter auszubreiten. Wer heute – im Gegensatz zu den vergangenen Jahrzehnten – in die Stadt zieht, gehört zu den Gewinnern, zumindest nicht zu den Verlierern der Gesellschaft.“ (Difu 2006)

Städte, so kann geschlussfolgert werden, werden also zunehmend attraktiv als Lebens- und Arbeitsort bestimmter Bevölkerungsschichten wahrgenommen. Zwar sind die Gründe hierfür noch vergleichsweise wenig erforscht, erste Studien wie die eben ge-

---

<sup>54</sup> Bei freier Wahlmöglichkeit würden nur 3,8 Prozent der Bewohner des Untersuchungsgebiets in Leipzig und 6,8 Prozent in München im Umland wohnen wollen, so das difu in der Studie.

<sup>55</sup> Dieser Prozess ist oben bereits als ‚Gentrification‘ bezeichnet worden.

nannte machen jedoch deutlich, dass die wahrgenommene Lebensqualität in Städten, zu der der Anteil von Grünflächen, kurze Wege und die „gefühlte Urbanität“ zählen, zu den wichtigen Gründen gehören.

### 3.2.3 Erster sein: Strategien und Konzepte im Wettbewerb

Die Konkurrenz der Städte um das höchst mobile globale Kapital und um Einwohner münden in Strategien, sich über staatliche Investitionen, Subventionen und andere finanzielle Anreize einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. So profitieren die deutschen Städte von einer Städtebauförderung des Bundes über 350 Millionen Euro jährlich, hinzu kommt das „Programm Soziale Stadt“ mit 76 Millionen Euro (Ziel ist die „Erneuerung“ von Stadtteilen) sowie das mit 1,5 Milliarden Euro ausgestattete Programm „Stadtumbau Ost“ zur Revitalisierung der ostdeutschen Städte.<sup>56</sup> Da Österreich über keine vergleichbare Anzahl an Städten verfügt, gibt es hier keine vergleichbare Förderung.

Auch die EU ist als Finanzgeber für die Städte von enormer Bedeutung. „... European states have adjusted to the pressures of globalized systems of capital accumulation by forging new modes of regulation that operate at the supranational level, like the multinational market system created by the European Union and NAFTA.<sup>57</sup> The European Union, in particular, has affected urban governance in its member states, encouraging cities to tackle social and economic problems through a wide variety of grant programs.“ (DiGaetano/Strom 2003:368) Diese Umstrukturierungen werden als ‚state devolution‘ diskutiert, bei der der Nationalstaat seine Rolle als Vermittler kapitalistischer Widersprüche sukzessive aufgibt. Im Zuge der EU-Binnenmarktintegration, der Konzentration und

---

<sup>56</sup> Diese Beträge werden häufig als zu gering kritisiert angesichts z. B. der 23 Milliarden Mark, die 1999 für Infrastruktur und Bau in den Ländern ausgegeben wurde: „Bei den ungleich kostenträchtigeren Kilometerpauschalen, Eigenheimprämien, Wirtschaftssubventionen und Fernstraßenbauten bestimmt der Zufall, ob sie die Zerstörung oder Stärkung der Städte fördern“, ist einem Kommentar der Berliner Zeitung vom 23. November 1999 mit Blick auf die UN Konferenz Urban 21 in Berlin im Jahr 2000 zu lesen.

<sup>57</sup> NAFTA ist die Abkürzung für North American Free-Trade Agreement, dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen. Das Abkommen schuf 1994 die Freihandelszone zwischen den USA, Kanada und Mexiko.

Metropolisierung von Produktionskomplexen und anderen ökonomischen und soziokulturellen Transformationsprozessen stehen Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und Innovationen bei der Produktentwicklung im Vordergrund. Entscheidungskompetenzen und funktionale Verantwortlichkeit werden an supranationale Organisationen wie die Europäische Union nach oben oder an städtische und regionale Systeme nach unten abgegeben. In Deutschland wurden die finanziellen Transferleistungen von der nationalstaatlichen zur städtischen Ebene seit der Wiedervereinigung gekürzt, also just in einem Zeitraum, in dem die Städte mit einem stärker werdenden ökonomischen Druck und beginnender Orientierung am städtischen Wettbewerbsmodell konfrontiert waren. Gleichzeitig haben sie seit den 1980er Jahren mehr Kontrolle über und Verantwortung für ihre ökonomischen Entwicklungsprogramme, nicht zuletzt durch die Verwaltungsmodernisierung über die sogenannten Neuen Steuerungsmodelle (Wollmann 2001).<sup>58</sup>

Auf die diagnostizierten Entwicklungen reagieren die Städte mit dem erhaltenen Geld und ihren Steuereinnahmen mit einer Fülle von Ideen und Strategien, die hier nicht im Einzelnen alle aufgezählt werden können. Es sollen jedoch einige hervorstechende Varianten kurz erläutert werden, die auch für die Untersuchungsstädte Hamburg und Wien relevant zu sein scheinen: Es geht um Cluster, Leuchttürme und Festivals.

- Eine typische Reaktion der städtischen Wirtschafts- und Strukturpolitik auf die Internationalisierung der Ökonomie ist die Cluster-Bildung: Mit dieser polit-ökonomischen Strategie versuchen die Städte auf Grundlage ihres bisherigen Spezialisierungsprofils in der Globalisierung zu punkten. Der Clusterbegriff (engl. cluster = Haufen, Bündel) wurde zu Beginn der 1990er Jahre vom US-amerikanischen Ökonomen Michael E. Porter geprägt. Angeregt durch Beispiele wie das IT-Cluster Silicon Valley (USA) u. a. wurde die Identifizierung und Förderung von Clustern in den letzten Jahren zu einem wichtigen Bestandteil der Innovations- und Regionalpolitik von EU, Bund, Ländern sowie der lokalen Wirtschaftsförderung. Darunter versteht man in den

---

<sup>58</sup> Eine Ausnahmesituation entstand in den 1990er Jahren, in denen der Bund in den ostdeutschen Städten und Kommunen massiv intervenierte.

Wirtschaftswissenschaften die räumliche Konzentration von Unternehmen einer bestimmten Branche, von Zulieferern, Dienstleistern, Forschungseinrichtungen und unterstützenden Institutionen (z. B. Verbände, Kammern), die durch Geschäftsbeziehungen und Informationsaustausch miteinander verbunden sind. Die Hoffnung ist, dass sich Cluster positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Regionen auswirken, nicht zuletzt durch die dabei viel beschworenen Synergieeffekte.

Esser und Hirsch weisen darauf hin, dass die Besonderheit Deutschlands als Export-Weltmeister eine Eigenheit bei den Reaktionen in den Städten bzw. im Unternehmertum produziere. Hier wären ohnehin eine beträchtliche Anzahl internationalisierter industrieller Sektoren vorhanden gewesen, wie z. B. der Maschinen-, Anlagen- und Fahrzeugbau. „Faktisch setzt das deutsche Unternehmerlager darauf, das vorhandene Spezialisierungsprofil der Branchen und die bisherige sektorale Kohärenz der gesamten Volkswirtschaft zu verteidigen.“ (Esser/Hirsch 1987) Daher sei im Gegensatz zu anderen Ländern für die deutschen Städte zwar analytisch zwischen De-, Re- und Neo-Industrialisierung zu unterscheiden, de facto seien aber diese Tendenzen in allen Branchen und Sektoren gleichzeitig zu finden.

- Zur Bewältigung der oben erläuterten ökonomischen Problemlagen der Städte ist außerdem die Entwicklung von Leuchtturmprojekten, die über das ganze Land strahlen und möglichst bis über Europas Grenzen hinaus sichtbar sind, vielleicht eine der beliebtesten Strategien. Sie ist, kurz gesagt, darauf ausgerichtet, im Wettbewerb der Städte etwas zu bieten, was es sonst nirgends in der Form gibt und daher besonders reizvoll sein muss, so die Logik. Versucht wird etwa, durch eine spektakuläre Architektur für die Stadt ein Alleinstellungsmerkmal zu erschaffen, das einen hohen Attraktivitätsgrad, Aufbruchstimmung, Modernität und „Sexyness“ symbolisiert und daher Investoren, Touristen und neue Einwohner anzieht. Das Paradoxe an dieser Strategie ist, dass viele Städte bei dem Versuch, ein Alleinstellungsmerkmal herzustellen, tendenziell die gleichen Merkmale betonen. Es werden z. B. ihre Funktionen als kulturell be-

deutsame Metropolen mit architektonisch hochwertigen Projekten wie der Hamburger Elbphilharmonie auf dem Kaispeicher A in der HafenCity unterstrichen. Dieses ist mit Blick auf die weltberühmte Oper in Sydney zustande gekommen. „Wohnen am Wasser“ und damit verbundene Riverside-developments sind nicht nur in Städten wie Kopenhagen, London oder Hamburg bekannt – inzwischen ist dieses Konzept sogar ein Exportschlager geworden und wird von Hamburger Architekten und Stadtplanern in China verwirklicht.

- Eine ganz ähnliche Strategie wie die der Leuchttürme wird in der Literatur als Festivalisierung bezeichnet. Große Sportveranstaltungen, Open-Air-Konzerte, Stadtfeste und Festivals sind auch in Wien nicht wegzudenkender Standortfaktor, ebenso wenig wie die dort Ende der 1990er Jahre errichteten architektonisch spektakulären riesigen Multiplex-Kinos u. a. direkt am Ufer der Donau. Stadtpolitik wird hier mit der Verwirklichung von Großprojekten gleichgesetzt (Häußermann 1993), in der Hoffnung, ein attraktiver, international bedeutsamer Anziehungspunkt zu werden.

Doch wie erkennt man den Erfolg all dieser Strategien? Wie schon in Kapitel 2 angeklungen spielen im Wettbewerb um Investoren und Bevölkerung Zielzahlen, Indikatoren und Rankings bei der Beantwortung dieser Frage eine wichtige Rolle. Schon Anfang der 1970er Jahre waren „Einwohnerzielzahlen“ für die planende Verwaltung relevant, etwa in der Hansestadt Bremen, in der die in der Stadt erreichbare „Lebensqualität“ von der Größe der Einwohnerzahl abhängig gemacht wurde (vgl. Billerbeck 1975). Wer die besten Bedingungen bietet, so die Logik, muss diese objektivieren, mess- und damit vergleichbar mit anderen Standorten machen, um seine Führerschaft auf bestimmten Gebieten nachweisen zu können. Benchmarking heißt hierfür das Zauberwort, das getreu dem Motto der Ökonomik „one cannot manage what cannot be measured“ (Hinterberger/Luks 2001:114) Indikatorensysteme und Monitoringsysteme auf städtischer Ebene notwendig erscheinen lassen. Allerdings werden diese Vergleiche häufig auf zweifelhafter statistischer Basis gezogen: „Es ist fast unmöglich, auf Grund der fehlenden Volkszählungen für die Großstädte der BRD einheitliche

Daten über Sozialhilfebezug, Migration, Arbeitslosigkeit, Erwerbstätige nach Wirtschaftsabteilungen etc. zu erhalten. Noch problematischer ist es, solche Daten auf kleinräumiger Ebene der Stadtteile zu erhalten. Aussichtslos ist es, auf Grund der fehlenden Volkszählungen, Daten über Bildung und Berufe (von Einkommen ganz zu schweigen) zu erhalten. ... Jedes vergleichende Projekt erfordert eine neue Datensammlung, neue Recherchen in den einzelnen Städten und endet mit einem unvollständigen Datensatz. Ferner: Die Berechnungen von Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger-Quoten sind in den einzelnen Großstädten unterschiedlich“, so die Diagnose von Friedrichs (2005:14), die problemlos auf Österreich übertragen werden kann.

Indikatoren kommt theoretisch die Aufgabe zu, Transparenz über Entwicklungen herzustellen, vor Fehlentwicklungen zu warnen, Handlungen koordinierbar in Richtung eines bestimmten Ziels zu machen sowie den Vergleich mit anderen Städten zu ermöglichen (Schindler 2007; Wittek 2002; Werheit 2002). Die Kehrseite der Medaille ist freilich ihr hoher Abstraktionsgrad, bei dem häufig nur Experten die dargestellte Problematik sichtbar wird. Darüber hinaus beziehen sie sich auf räumliche Einheiten, die ‚in Wahrheit‘ in eine größere Gemengelage eingebettet sind. Insbesondere in Kernstadt-Umland-Regionen mitteln sich Indikatorenmesswerte aus, so dass spezifische Entwicklungstendenzen verschleiert werden.

Bedeutsam ist trotz allem, dass die Programmierung städtischer Politik auf die Führerschaft in der Konkurrenz der Städte eine Perspektive auf die Funktionen der Städte evoziert, die alles Handeln mittels ökonomischer Kriterien und Zielzahlen auf ihre Tauglichkeit und Tragbarkeit für die Gemeinschaft hin untersucht. Dies müsste sich, so meine These, in den Deutungsmustern meiner befragten Akteure und den eingesetzten Leitbildern in der Stadtentwicklungspolitik meiner beiden untersuchten Städte finden lassen.

So ist nur folgerichtig, dass beispielsweise in den neueren grundlegenden Papieren zur Stadtentwicklung, die nicht selten das Format von Werbeprospekten erreichen und in meinen empirischen Kapiteln exemplarisch untersucht werden, die Zielgruppe städtischer Entwicklung stark eingegrenzt ist: Es werden dort vor allem „Leistungsträger“ bzw. „Aktivposten“ angesprochen, von deren Ansiedlung innerhalb der Stadtgrenzen steigende Steuereinnahmen,

ein prosperierendes Unternehmertum und damit die Entwicklung der Stadt selbst abhängig gemacht werden. Öffentliche Investitionen werden nicht nach dem Gleichheits- oder Disparitätenprinzip ausgerichtet, sondern auf vermeintlich aufsteigende Gesellschaftsgruppen und Wirtschaftszweige. Die „Stärken stärken“ innerhalb einer Stadt- oder Regionalentwicklung (Voelzkow 2000) kann dann schnell „die Starken stärken“ bedeuten.

### **3.3 Wachstum, Wachstum, Wachstum: Bedingungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung**

In den vorangegangenen Kapiteln ist eine Vielzahl von Hinweisen auf die Formen dynamischer Prozesse in Städten gegeben worden, die heute vor allem mit der ökonomischen Globalisierung und dem demographischen Wandel begründet werden. Die Konsequenzen daraus lassen sich mit den Stichworten der Pluralisierung sozialer Milieus, dem Wandel der Arbeit, sozio-ökonomischen Polarisierungen und Fragmentierungen beschreiben. Antworten darauf lauten u. a. Cluster-Bildung, Festivalisierung und Privatisierung öffentlicher Räume und drücken sich in spektakulärer Architektur und Leuchtturmprojekten aus.

In der Stadt werden offenbar wie in einem Brennglas Phänomene deutlich, die für die Analyse des Allgemeineren, der Gesellschaft, relevant sind. Jedenfalls ist eine wichtige Erkenntnis, die sich zusammenfassend aus dem bislang Dargestellten ziehen lässt, dass sich Städte nicht isoliert untersuchen lassen, weil sie eingebettet sind in die demographischen, sozialen, ökonomischen und technologischen Entwicklungen überall auf der Welt.

Unter der Überschrift der „Entgrenzung der Städte“ ist oben herausgearbeitet worden, dass sich das Verhältnis der einzelnen Elemente des politischen Mehrebenensystems Stadt – Region – Bundesland – Nationalstaat auch auf institutioneller Ebene in Bewegung befindet: Es finden Regionalisierungen von oben und von unten statt, die für die Städte in der Strategiebildung für die Konkurrenz der Städte zunehmend wichtig werden. Gleichzeitig kommen zu den klassischen juristischen Steuerungsinstrumenten in der Stadtplanung und -entwicklung rahmensteuernde Ansätze hinzu, die in Form von Leitbildern, wie in Kapitel 2 bereits diskutiert wurde, konkreten Akteuren und Akteurinnen vor Ort einen ver-

gleichweise weiteren Interpretations- und Handlungsspielraum lassen.

Mit der Regulationstheorie wurden Städte als räumliche Einheiten kapitalistischer Wirtschaftsweisen betrachtet und die ungebrochene Bedeutung des Konflikts zwischen Arbeit und Kapital in der ökonomischen Globalisierung unterstrichen sowie seine Folgen als Manifestationen im baulichen und sozialstrukturellen Profil der Städte analysiert. Wichtig bei der hier geleisteten Darstellung ist mir die enge Verzahnung zwischen ökonomischen, sozialen und materiellen Prozessen.

Als Aufgaben der Stadtentwicklungspolitik lässt sich herauschälen, flexible (unternehmerische) Strategien zu entwickeln und so besser in der Lage zu sein, ein innovatives und dynamisches Wirtschaftsklima zu erzeugen: „Die generelle Hypothese lautet, dass die lokale Politik im Kontext einer veränderten nationalen Politik und unter der regional differenzierten Auswirkung wirtschaftlicher Umstrukturierung und des sozialen Wandels zu einer Standortpolitik führt, die wachstums- und wettbewerbsorientiert ist und daher fast ausschließlich an dem – von Fall zu Fall schwankenden – Anteil der Wachstumsbranchen und aufstrebenden Mittelschichten orientiert ist.“ (Dangschat 1992:32) Dabei spielten die klassischen Standortfaktoren eine relativ geringere Rolle, da diese unter den Mitkonkurrenten ohnehin etwa gleich seien. Vielmehr würden ‚weiche Faktoren‘ wie Lebensqualität, Wohnwert, Klima sowie geografische Lage im Hinblick auf die mit ihr verbundenen Freizeitgestaltungsmöglichkeiten wichtiger, um den zusammen mit den Unternehmen anzusiedelnden Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen etwas bieten zu können.

Die Aufgabenteilung zwischen Staat und Wirtschaft, Politik und Ökonomie lautet wie folgt: Den jeweiligen Regierungen in den Städten kommt die Aufgabe zu, die gesetz-, verwaltungsmäßigen und fiskalischen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Wirtschaft zu schaffen. Sie tun dies, indem sie im Rahmen ihrer Stadtentwicklungspolitik für gute Infrastruktur und ein als attraktiv wahrgenommenes Umfeld sorgen. Im Gegenzug, so die Logik, siedeln sich (Erfolg versprechende) Unternehmen samt ihrer hochqualifizierten, über vergleichsweise hohe Einkommen verfügende und hohe Steuereinnahmen versprechende Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen an. Dies gilt auch für Städte mit einer Schrumpfung-

perspektive wie einige Städte in Ostdeutschland, die unter einer fortschreitenden Abwanderung der Bevölkerung leiden. Auch wenn diese, wie z. B. Leipzig, die Not zur Tugend machen und dann mit der lockeren, durch Nachpflanzungen usw. begrüntem Bebauung für sich werben (vgl. Steuer 2008).

Für meine empirische Untersuchung in Hamburg und Wien sind, was die Stadtentwicklungspolitik angeht, nunmehr der Kontext und die Bedingungen für die Implementation des Leitbildes Nachhaltigkeit beschrieben.

- 1) Eine wichtige Erkenntnis ist, dass sich eine städtische Nachhaltigkeitsstrategie mit dem in den Städten herrschenden Wachstumsparadigma, also dem alles überragenden wachstumsorientierten Bezugsrahmen, mindestens auseinandersetzen und sich hierzu im Idealfall positiv positionieren können muss. Insbesondere stellt sich die Frage, wie eine an ökonomischen, ökologischen und sozialen Ausgleich orientierte Idee von Nachhaltigkeit mit dem „Fetisch Wachstum“ (Petschow/Rubik 2006) vereinbar ist.
- 2) Für Hamburg und Wien ist hervorgehoben worden, dass es sich bei beiden Städten um starke Städte handelt, und zwar auch und vor allem aufgrund dessen, dass sie Stadtstaaten sind, in denen planende und ausführende Ebenen in einer Hand liegen und der Handlungsspielraum für politische Akteure dem von Flächenländern entspricht. Dies ist grundsätzlich eine gute Bedingung für die Umsetzung eines vergleichsweise neuen Leitbildes wie dem der Nachhaltigkeit – wenn denn der politische Wille dafür vorhanden ist. Dies muss in der Empirie erst noch geklärt werden.
- 3) Sowohl in Deutschland als auch in Österreich ist die Idee von der Nachhaltigkeit bereits in dem vorhandenen raumordnerischen und damit strukturbestimmenden Rahmen von Raumordnung (ROG, Deutschland) bzw. Raumentwicklungskonzept (ÖREK, Österreich) verankert. Hierauf kann eine städtische Nachhaltigkeitsstrategie rekurrieren, wenn gleich das ÖREK nur empfehlenden, keinen gesetzlichen Charakter hat.
- 4) Die Debatte um die Steuerungsinstrumente F- und B-Pläne zeigt die wachsende Bedeutung von informellen und rah-

- mensteuernden Planungswerken, in denen das Nachhaltigkeitsleitbild explizit oder implizit zum Zuge kommen könnte.
- 5) Wie erläutert bringt der demographische Wandel spezifische Problemstellungen in den Städten mit sich, auf die die Verfolgung des Leitbildes Nachhaltigkeit bzw. eine umfassende städtische Nachhaltigkeitsstrategie einen Vorschlag für eine Antwort parat haben müsste.
  - 6) Wenn es stimmt, dass städtische Politik sich immer mehr um Indikatoren dreht, befindet sich auch hier ein Anhaltspunkt für eine städtische Nachhaltigkeitsstrategie: Auf verschiedenen Handlungsfeldern sind bereits sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Raum Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt worden (vgl. Kapitel 4), die im Rahmen stadtentwicklungspolitischer Indikatoren- und Monitoringsysteme zum Zuge kommen könnten.
  - 7) Schließlich muss eine städtische Nachhaltigkeitsstrategie die Fläche als zentralen Angelpunkt einer zukunftsfähigen Politik einbeziehen.

## 4 Wohin steuern? Good Urban Governance und nachhaltige Stadtentwicklung

Was auf Ebene der städtischen Politik als zwingend zu verteidigen erscheint, nämlich der Lebensstil städtischer Bewohner und Bewohnerinnen, wird mit dem Nachhaltigkeitsbegriff mindestens kritisiert. „Die Länder des Nordens müssen sich den Vorwurf gefallen lassen, zu einem großen Teil mitverantwortlich dafür zu sein, dass in vielen Ländern des Südens statt einer positiven Entwicklung eine zunehmende Verelendung stattfindet. Der ‚way of life‘, der hier verteidigt wird, basiert nicht zuletzt auf einer billigen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen in Ländern des Südens, von der aber – mit Ausnahme der dortigen Eliten – ausschließlich die Länder des Nordens profitieren. Dass besagter ‚way of life‘ neben den sozialen auch verheerende ökologische Folgen mit sich bringt, versteht sich.“ (Gassner 2000:11) Abhilfe soll eine grundsätzliche Neuorientierung gesellschaftlicher Entwicklungen leisten, die mit dem Nachhaltigkeitsbegriff bezeichnet ist.

In diesem Kapitel soll geklärt werden, welche Richtung des Wandels von Steuerungsmustern in meinen untersuchten Städten zur Rede steht. Um diese Frage zu beantworten, stelle ich zunächst die wichtigen wissenschaftlichen Debatten um das Leitbild Nachhaltigkeit dar (Abschnitt 4.1). Diese haben sich in Teilen in internationalen und nationalen politischen Dokumenten niedergeschlagen, so zum Beispiel in der Agenda 21 (Abschnitt 4.1), der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie (Abschnitt 4.2) und der Charta von Aalborg (Abschnitt 4.3), die zusammen mit den Commitments von Aalborg die wichtigen Bezugspunkte jeder Debatte um nachhaltige Stadtentwicklung in Europa bilden.

Nach der Vorstellung dieser Dokumente beschreibe ich die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und Österreich, die für die Entwicklungen in Hamburg und Wien als extern gesetzte Rahmen relevant sind: So werden in den nationalen Programmen und Vorgaben Ziele, Strategien und Instrumente zur Implementation des Leitbildes Nachhaltigkeit vorgeschlagen sowie auf den hohen Stellenwert partizipativer Prozesse als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklungsprozesse immer wieder hingewiesen.

Grundsätzlich haben die dargestellten Dokumente einen unterschiedlichen Stellenwert, was ihre Verbindlichkeit angeht. Aber

selbst dann, wenn sie nur einen appellativen Charakter haben, beinhalten sie implizite oder explizite Leitbilder, also einen inhaltlichen und richtungsweisenden Bezugsrahmen zur Abgrenzung (oder Ignoranz), auf die Akteure zur Strategiebildung zurückkommen können oder müssen – in Abhängigkeit davon, ob sie zu den Deutungsmustern der Akteure und die sie verpflichtenden ordnungspolitischen Grundlagen passen. Ziele der Dokumente sind neben der horizontalen Integration der Idee Nachhaltigkeit (über die Einbeziehung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in Governance-Prozessen), die vertikale Integration (über die Einbeziehung der verschiedenen politisch-administrativen Ebenen) sowie die zeitliche Integration (über den Versuch der dauerhaften Politikänderung).

#### **4.1 Die Idee Nachhaltigkeit**

Nach einer Literaturrecherche im Auftrag der EU-Kommission (European Commission 2003:6) begann die globale Umweltbewegung mit einer Frau, nämlich der US-Biologin Rachel Carson, die Anfang der 1960er Jahre die katastrophalen Konsequenzen des DDT-Einsatzes in der Landwirtschaft beschrieb und zur Beendigung der Umweltverschmutzung mit diesem Pestizid aufrief. Aus der Idee des Umweltschutzes wurde im Laufe der Jahrzehnte das komplexe und vielschichtige Gedankengebäude ‚Nachhaltigkeit‘, das den Schutz der Umwelt nicht mehr nur als Sache technologischer Problemlösung auffasst, sondern darüber hinaus die Interdependenz ökologischer, ökonomischer und sozialer Prozesse und ihrer Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen und -bedingungen bestehender und zukünftiger Generationen betont.

Als einer der wichtigen Eckpunkte für den Beginn einer weltweiten, politisch getragenen Debatte über die Idee Nachhaltigkeit können die erste UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Stockholm 1972 und die zeitgleich erschienene Studie des Club of Rome über die „Grenzen des Wachstums“ (Meadows/Meadows/Randers u. a. 1972) angesehen werden: In der Studie wird in eindrücklichen Grafiken und Tabellen auf der Basis von Modellrechnungen das drohende Ende der Rohstoffvorkommen der Erde und spätestens für 2050 der Kollaps der natürlichen Ressourcen der Erde vor Augen geführt – unter der Bedingung, dass die

vorherrschenden, ressourcenintensiven Wirtschafts- und Lebensformen weiter betrieben werden.

Eine der Reaktionen auf dieses Szenario war einige Jahre später die Formulierung einer Strategie zur „Konservierung der Welt“ von der International Union for Conservation of Nature and Natural Resources des World Wildlife Fund in Genf. Sie benutzte den bis dato nur in der Forst- und Fischereiwirtschaft üblichen Begriff ‚sustainable‘, also ‚nachhaltig‘, und führte ihn somit in die globale Umweltdiskussion ein. Mit diesem Begriff wird ein bestimmtes Prinzip des Handelns gekennzeichnet. Der Kerngedanke dieses Prinzips, das aus den Forstwissenschaften des 18. Jahrhunderts stammt, lautet, dass nicht mehr von einer Ressource verbraucht werden darf, als die Natur selbst wieder reproduzieren kann. Demnach zeichnet sich eine gute Forstwirtschaft dadurch aus, dass nicht mehr Bäume gefällt werden, als nachwachsen können. Die Aufgabe lautet somit, für ein gleichbleibendes Niveau der natürlichen Ressourcen zu sorgen (Brand/Jochum 2000:20; Schanz 1996).

In der wissenschaftlichen Übersetzung dieses Gedankens wird dieses Prinzip u. a. mit einem 3-Säulen-Modell anschaulich gemacht, wobei die drei Säulen den gesellschaftlichen Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales entsprechen. Unter der Überschrift Ökonomie wird, kurz gesagt, das Prinzip nachhaltigen, ressourcenschonenden Wirtschaftens proklamiert, das etwa über faire Preise und Schuldenfreiheit näher definiert wird. Unter der Überschrift Ökologie wird ebenfalls Ressourcensparsamkeit und -schonung bzw. -effizienz bei jeder menschlichen Tätigkeit angemahnt und die Erhaltung der Artenvielfalt und die Reinhaltung der öffentlichen Güter in den Vordergrund gestellt. Unter dem Diktum des Sozialen wird etwa auf Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit überall auf der Welt abgezielt.

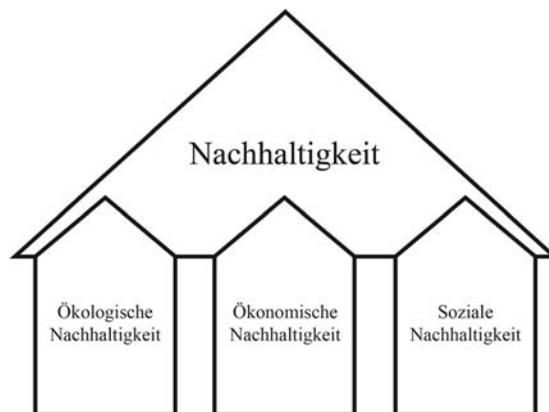
Die exakte Herkunft des Drei-Säulen-Modells ist unklar. Für Deutschland wird davon ausgegangen, dass der Bericht von 1998 der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ das Modell in den Nachhaltigkeitsdiskurs brachte (Tremmel 2003:117). Seitdem hat seine Verwendung stark zugenommen. Wie in der folgenden Abbildung deutlich wird, stehen die drei gesellschaftlichen Dimensionen gleichberechtigt und im Einklang nebeneinander. Übersetzt auf die Ziele nachhaltiger Entwicklung suggeriert dieses Modell, dass es theoretisch mög-

lich ist, auf allen drei Säulen gleichzeitig positive Effekte zu erzielen. Die ‚institutionelle‘ Säule der Nachhaltigkeit, in der es um die Notwendigkeit (internationaler) gesellschaftlicher Mitbestimmung und Erhöhung der Partizipationschancen unter Einschluss ethnischer und kultureller Aspekte geht, wird teilweise als in den Dimensionen enthalten gedacht. Manchmal wird diese Säule aber auch gesondert als vierte Säule danebengestellt.

Unstrittig ist, dass es entgegen der so harmonisch aussehenden Darstellung auf der Zielebene von Nachhaltigkeit zu Konflikten kommen kann, die eine Priorisierung einer der Dimensionen mit sich bringt.

In der Nachhaltigkeitsdebatte ist dies oft die ökologische Dimension (Brand 2000). Wegen der vermeintlichen Unmöglichkeit, alle mit den drei Säulen verbundenen positiven Entwicklungsziele zu erreichen, wird daher auch in Anlehnung an das volkswirtschaftliche Dreieck – bestehend aus Vollbeschäftigung, Preisstabilität und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht – vom ‚magischen Dreieck‘ gesprochen.

Abbildung 3: Das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit



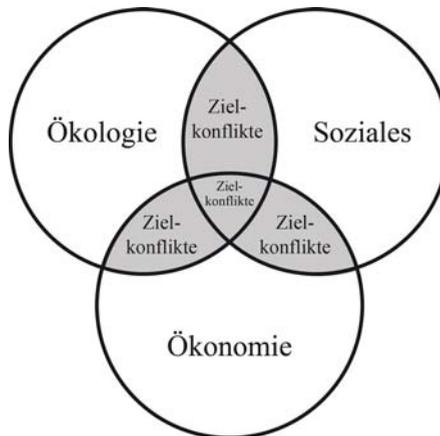
Quelle: Tremmel (2003:117)

Konflikte entstehen logischerweise dort, wo die Dimensionen miteinander vermittelt werden, Entwicklungsziele also ‚aufeinanderprallen‘ und wo die Erreichung des einen Ziels zu einer Nicht-Erfüllung eines anderen Ziels beiträgt. Schulden im öffentlichen

Haushalt mit Blick auf nachfolgende Generationen zu reduzieren ist auf der ökonomischen Säule zum Beispiel ein positiv besetztes Ziel. In der sozialen Säule kann dies Probleme sozialer Ungerechtigkeit produzieren, weil durch den Sparkurs etwa die sozialen Sicherungssysteme zu geringe finanzielle Mittel erhalten. Zur Veranschaulichung der Konfliktpotenziale kann auf die Mengenlehre zurückgegriffen werden.

Bei ähnlichen Drei-Räder-Modellen sind die Kreise miteinander verzahnt, um deutlich zu machen, dass eine Bewegung an einem Rad automatisch zur Bewegung bei den anderen beiden Rädern führen kann. Allen gemeinsam ist, dass das wesentliche Ziel die gleichzeitige Beachtung der Dimensionen sein muss, jedoch nicht die gleichrangige Verfolgung in jeder Hinsicht.

Abbildung 4: Konfliktdimensionen der Nachhaltigkeit

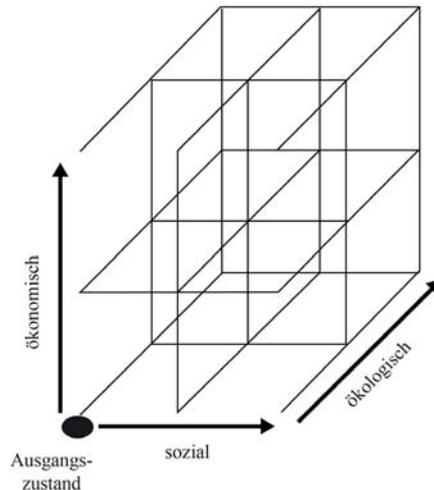


Quelle: Tremmel (2003:120)

Eine Anpassung entsprechend örtlicher Gegebenheiten ist somit erforderlich. Um dem Problem zu begegnen, dass man sich nah oder weiter weg vom Ziel befinden kann, wird darüber hinaus zwischen „schwacher“ und „starker“ Nachhaltigkeit unterschieden sowie zwischen anthropozentrischen und biozentrischen Ansätzen.

Eine mögliche Veranschaulichung ist die des Würfels, bei der unterschiedliche Niveaus der Zielerreichung berücksichtigt werden.<sup>59</sup>

Abbildung 5: Der Nachhaltigkeitswürfel



Quelle: Tremmel (2003:119)

Um zu den oben beschriebenen Kursänderungen von Gesellschaften zu gelangen, wird der Nachhaltigkeitsgedanke als gesellschaftliches und politisches Leitbild konzipiert. Als seine Funktionsvoraussetzung wird definiert, dass es inhaltlich konkret, innerlich widerspruchsfrei und äußerlich anschlussfähig an vorhandene politische, z. B. stadtplanerische Konzepte und Leitbilder sein soll (vgl. auch Abschnitt 2.3.1). Nach Einschätzung Altrocks ist insbesondere die innere Stimmigkeit des Leitbildes Nachhaltigkeit problematisch, „wenn keine Instrumente, Mechanismen, Kriterien und Institutionen für die prozessuale Überprüfung von einzelnen politischen Maßnahmen im Hinblick auf Nachhaltigkeitsziele vorgeschlagen werden.“ (Altrock 2004:84) Daher sei im Zeitablauf darauf zu setzen, dass die durch die Mobilisierungsfunktion des Leitbildes gesteigerte allgemeine Aufmerksamkeit zur allmählichen

---

<sup>59</sup> Für weitere Darstellungsformen wie das ‚Fließmodell der Nachhaltigkeit‘ vgl. Tremmel 2003: Kapitel 6.4.1.

Herausbildung neuer Institutionen und Instrumente beitragen könne, z. B. Zielzahlen und Indikatoren zur Überprüfung der relevanten gesellschaftlichen Prozesse.

Nachhaltigkeit ist als gesellschaftliches Leitbild in Deutschland weit davon entfernt, die verschiedensten Leitbildfunktionen zu erfüllen (Brand 2000:9). Es funktioniert aber auch heute schon auf verschiedenen Ebenen als „Richtungsvorgabe“, und zwar sowohl in seiner impliziten als auch in seiner expliziten Version. Dabei tauchen immer wieder ähnlich gelagerte Probleme auf, auf die ich im Folgenden kurz aus policyanalytischer Sicht eingehen will (vgl. Schindler 2005; Brand 1997).

#### 4.1.1 Fluiden Charakter des Leitbildes 'Nachhaltigkeit'

Der Begriff Nachhaltigkeit ist in aller Munde, und zwar in den unterschiedlichsten Kontexten. Dieser eigentümlich fluide, formbare Charakter des Begriffs wird in der Literatur immer wieder als Problem gesehen, weil bei der Implementation der Idee ein Bedarf an konkreten Handlungsanweisungen besteht: Nur wer weiß, was Generationengerechtigkeit im Einzelnen bedeutet, kann konkret in einer Institution entsprechende Maßnahmen ergreifen. Die vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten ergeben sich beim Nachhaltigkeitskonzept nicht nur aus der Unmöglichkeit, über jede einzelne der drei bis vier Dimensionen gesellschaftspolitischen Konsens herzustellen, sondern auch aus der Unsicherheit sich wandelnder naturwissenschaftlicher Erkenntnisse, mit denen nicht nur Umweltschutzbelange untrennbar verknüpft sind: Was heute noch als ungefährlich oder ungefährdet gilt, kann schon morgen als hochgiftig oder bedroht eingestuft oder uminterpretiert werden. So lag es für die Protagonisten des Nachhaltigkeitsbegriffs frühzeitig nahe, Nachhaltigkeit nicht als strategisches Programm zu verstehen, sondern eben als Leitbild zu betrachten. Von ihm werden keine konkreten Handlungsanleitungen oder ein theoretischer Debattenschluss erwartet (vgl. Luks/Höhler/Bauriedl u. a. 2003).

Mit dieser Funktionsweise sind mindestens drei Probleme verknüpft:

- 1) Seine starke Kontextabhängigkeit macht das Leitbild eher ungeeignet für ‚best-practice‘-Wettbewerbe, die allerdings auf europäischer Ebene weit verbreitet sind, wie im folgen-

den Kapitel noch deutlich wird. Was gute Praxis in einer bestimmten Institution eines bestimmten Landes sein kann, mag in einer anderen überhaupt nicht funktionieren. Das lokale Wissen und die lokalen Machtkonstellationen sind daher in Analysen immer zu berücksichtigen.

- 2) Zum anderen bringt der fluide Charakter eine gewisse Ergebnisoffenheit mit sich. Diese kann Symbolpolitik Vorschub leisten und treibt manchmal seltsame Blüten: In der politischen Nachhaltigkeitsdebatte ist es beispielsweise keine Seltenheit, dass der Bau von Autobahnen als nachhaltig bezeichnet wird, weil sie Menschen ermöglichen, schneller und damit ‚besser‘ an ihre Arbeitsplätze zu kommen, was dann in der politischen Rhetorik als Einlösung der sozialen und ökonomischen Dimension von Nachhaltigkeit ‚verkauft‘ wird.<sup>60</sup>
- 3) Darüber hinaus ist ein Leitbild anfällig gegenüber dem „kulturellen Differenzierungsargument“, das besagt, dass postmoderne Gesellschaften gar nicht mehr in der Lage seien, gesellschaftlich verbindliche Leitbilder hervorzubringen. Dem kann entgegengehalten werden, dass Leitbilder gerade in komplexen Situationen und Kontexten eine Koordinierungsfunktion übernehmen, die auf andere Weise nicht mehr erbracht werden kann (Brand/Fürst 2002:74).

#### 4.1.2 Querschnittsorientierung

Ein Charakteristikum des Leitbildes Nachhaltigkeit ist, dass es quer zur formalen politisch-administrativen Institutionenordnung ansetzt, in der die Akteure gewohnt sind, zu bearbeitende Themen in kleine Ressorthäppchen zu zerschlagen. Diese Gewohnheit bringt spezifische Probleme für den angestrebten Institutionen- und Policywandel durch die Idee Nachhaltigkeit mit sich. Um hier als Leitbild zu funktionieren müssen häufig Akteure, die üblicherweise keine oder nur informell Informationen miteinander austauschen, ins Gespräch kommen und sich auch noch gegenseitig auf ein (in der Regel nicht freiwillig erstelltes) gemeinsames Handlungspro-

---

<sup>60</sup> Dieses Beispiel geht zurück auf eine Beobachtung von mir während einer Debatte mit Politikern und Politikerinnen über den Bau einer Autobahn in Schleswig-Holstein.

gramm verständigen (Stichwort „Negative Koordination“, vgl. Benz/Scharpf/Zintl 1992). Theoretisch gesehen erfordert das Leitbild, soll es in einem politisch-administrativen System systematisch verankert werden, ein ressortübergreifendes Steuerungszentrum, das mit genügend Macht und Ressourcen ausgestattet ist, um die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts zu befördern.

#### 4.1.3 Zeitbezug: Generationen vorausschauend vs. Legislaturen

Ein weiteres Problem, das mit dem Nachhaltigkeitsbegriff verbunden ist, ist, dass er mindestens in einem schwierigen Verhältnis zu den Rhythmen der Politik steht. Während politische Operationen an Legislaturperioden orientiert sind, visiert der Nachhaltigkeitsbegriff die zeitliche Integration der Idee in alle Politikabläufe an, spricht: die fernere Zukunft an, Generationen vorausschauend eben. Das macht ihn anfällig gegenüber vergleichsweise ‚gefühlter‘ näher liegenden Themen. „Nachhaltige Entwicklungspolitik – zumal wenn sie in Konkurrenz zu Bedürfnissen der eigenen Bevölkerung steht – ist nicht geeignet, einen Großteil der Wählerschaft zu begeistern. Erfolge sind nicht schnell zu erzielen, zu sehen oder zu messen, die eigenen Vorteile davon noch weniger“, so Hauchler (2000:27). Daher bringe das Nachhaltigkeitsthema „Wirtschaft und Politik an ihre Grenzen“, so Volker Hassemer vor dem deutschen Rat für Nachhaltige Entwicklung 2003 in Berlin.

Nachhaltigkeit ist ein Verhältnis zur Zukunft eingeschrieben, das (mit Husserl) in zwei Perspektiven beschrieben werden kann: 1) ein Verhältnis zur Zukunft als Projekt, das eine Möglichkeit darstellt, die sich realisieren kann oder auch nicht. 2) ein Verhältnis zur Zukunft als präperzeptive Vorwegnahme. „Obgleich ich die verdeckten Seiten des Würfels nicht sehe, sind sie gleichsam gegenwärtig, ‚vergegenwärtigt‘ in einem Glaubensverhältnis, das das gleiche ist wie unser Glaubensverhältnis zu einer wahrgenommenen Sache. Sie werden nicht in einem Projekt als gleichermaßen möglich und unmöglich anvisiert, sie sind da, mit der ... Modalität des direkt Wahrgenommenen“, erläutert Bourdieu (1985:145).

Der Streit über das, was mit welcher Sicherheit oder Wahrscheinlichkeit sein wird, ist dem Leitbild also unmittelbar eingeschrieben und bestimmt die Mittel der Instrumente im politischen Kampf um die richtige Deutung: Wissenschaftliche Expertise, In-

diktoren- und andere Messmodelle suggerieren und vermitteln eine Klarheit über die erwartbare (hier: desaströse und deshalb in gegenwärtige Politik einzubeziehende) Zukunft, die freilich nur scheinbar ist und mit Mitteln des Argumentierens glaubhaft gemacht werden muss. Und das ist noch nicht alles: Als vorsorgendes bzw. präventives Prinzip erfordert das Leitbild Nachhaltigkeit Handlungen, die z. B. im Falle des Klimawandels private Hausbesitzer Millionen für beispielsweise die Wärmedämmung ihrer Häuser kosten. Aber weder der Erfolg noch Misserfolg dieser Handlungen, noch die Folgen eines Nichts-Tuns wären für die gegenwärtigen Generationen spürbar: Man muss glauben, dass es etwas bewirkt. Insbesondere Probleme des Umweltschutzes bieten sich sozusagen an, auf die folgenden Generationen verschoben zu werden, nicht zuletzt in der Hoffnung, zukünftige Technologieentwicklungen, also der Markt, würden früher oder später zu ihrer Lösung entscheidend beitragen. Eine zentrale Aufgabe der Politik ist somit, auf überzeugende und zwingende Weise das Leitbild Nachhaltigkeit im Hier und Jetzt zu verankern. Nachfolgend werden Versuche hierzu dokumentiert.

## **4.2 Von der Idee zur Agenda 21**

### **4.2.1 Top down-Initiierung von bottom up-Prozessen**

Ihren großen Auftritt auf der politischen Bühne hatte die Idee der Nachhaltigkeit im sogenannten Brundtland-Report, der als „der entscheidende Beitrag“ angesehen werden kann, „der aus den Diskursen von Umwelt und Entwicklung einen einzigen Diskurs machte.“ (Eblinghaus/Stickler 1996:36). Der Bericht mit dem Titel „Our Common Future“ der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung unter dem Vorsitz der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland erschien 1987, wurde in 20 Sprachen übersetzt und erreichte eine Auflagenstärke von etwa ei-

ner halben Million Exemplaren (Hauff 1987).<sup>61</sup> Hier wird das oben genannte Prinzip der Forstwirtschaft folgendermaßen als gesellschaftspolitisches Ziel übersetzt: „Dauerhafte Entwicklung ist die Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“ (Hauff 1987:46)<sup>62</sup> Zwei Schlüsselbegriffe seien dafür wichtig, so Hauff in seiner deutschen Übersetzung des Dokuments. Der Begriff ‚Bedürfnisse‘, der sich vor allem auf die Grundbedürfnisse der Ärmsten der Welt bezieht, sowie der Gedanke der Beschränkungen, „die der Stand der Technologie und sozialen Organisation auf die Fähigkeiten der Umwelt ausübt, gegenwärtige und zukünftige Bedürfnisse zu befriedigen.“ (Hauff 1987:46) Als zentrale allgemeine Problemfelder globalen Ausmaßes werden die weltweite Bevölkerungsentwicklung, Welternährung, Biodiversität, Energieversorgung sowie das weltweit zu beobachtende Städtewachstum vor allem in den Ländern des Südens genannt. Gefordert und empfohlen wird die Stärkung internationaler Organisationen zur globalen Überwachung der Ressourcennutzung sowie der verstärkte Einsatz von internationalen Vereinbarungen zu ihrer Steuerung.

Das Verdienst des Brundtland-Berichts liegt vor allem darin, dass er ‚global denkt‘: Mit ihm wird das vorsorgende Prinzip auf wirtschaftliche und ökologische Zusammenhänge auf der gesamten Welt übertragen gedacht und dies in einem Generationen übergreifenden Zeithorizont. „Neu ist ... die Perspektive auf die Welt und auf die Erde, die der Brundtland-Bericht einnimmt. Der Blick auf den Planeten als ein politisch und wissenschaftlich organisierbares, zu managendes Gebilde verknüpft die Qualität des Globalen, des Umfassenden und des Entgrenzten mit neuen Konzepten, wie in-

---

<sup>61</sup> Zur Kommission, die 1983 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen eingesetzt wurde, gehörten Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, Regierungsbeamte aus 22 Nationen sowie Vertreter und Vertreterinnen von Wirtschaftsverbänden und Nichtregierungsorganisationen (vgl. Jamison 2001). Unter ihnen befand sich mit dem ehemaligen Forschungsminister Volker Hauff (SPD) auch ein Deutscher. Interessanterweise nahmen diese Personen als Einzelpersonen – und nicht als Vertreter von Regierungen oder Staaten – an den Sitzungen teil und unterlagen praktisch keinerlei staatlicher Kontrolle.

<sup>62</sup> Die deutschen Übersetzungen des Begriffs ‚sustainable‘ wechseln häufig zwischen „nachhaltig“ und „zukunftsfähig“ oder „dauerhaft“.

tergenerativer Gerechtigkeit...“, so Luks/Höhler (2004:27) in ihrer Charakterisierung des Berichts.<sup>63</sup> Zahlreiche Studien von Nichtregierungsorganisationen wie „Sustainable Europe“ (Friends of the Earth 1995), „Zukunftsfähiges Deutschland“ (BUND/Misereor 1996) oder die Veröffentlichungen des Umweltbundesamtes (z. B. UBA 2002) folgten ihm darin.

„Allgemein bedeutet das Adjektiv ‚sustainable‘ allerdings nur, dass etwas andauert; was andauert, ist offen ... Im ... Leitbild Sustainable Development wird nicht die Dauerhaftigkeit von Natur und Umwelt als Eigenwert angestrebt, sondern nur als Funktion für gesellschaftliche Entwicklung. Schranken und Grenzen werden in der Sichtweise des Brundtland-Reports nicht durch die Umwelt als solche gesetzt, sondern durch den Stand der Technologie und der sozialen Organisation, diese Umwelt zu nutzen“, bewerten Brand/Jochum (2000:23) den Bericht. Ganz im Gegensatz zur alarmierenden Studie des Club of Rome (s. o.) ist mit dem Brundtland-Bericht keine Skepsis gegenüber den Fortschrittsversprechungen der Moderne verknüpft. Stattdessen scheint an vielen Stellen ein Steuerungsoptimismus hervor, der auf die Armut in den Ländern der sogenannten Dritten Welt und die Gefährdung der natürlichen Grundlagen durch Umweltzerstörung und exzessiven Ressourcenverbrauch – den beiden Problemfeldern des Berichts – bezogen wird. Brand/Jochum analysieren den Bericht im Rahmen ihrer Diskursanalyse folgendermaßen:

„Das Bemühen um eine gemeinsame konsensfähige Strategie führte in der Kommission dazu, Entwicklungs- und Umweltinteressen so miteinander in Beziehung zu setzen, dass Interessengegensätze möglichst unthematisiert blieben und die vorgeschlagenen Lösungsstrategien allen Interessen gerecht wurden. So wurde z. B.

---

<sup>63</sup> Auch die 2009 erschienene Nachfolgerstudie „Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt“ ist diesem Verständnis verhaftet – allerdings wurde der Wirtschaft hier ein anderer, untergeordneter Stellenwert eingeräumt. Und zwar dies in der Hinsicht, dass die ökonomische gesellschaftliche Sphäre „nur“ noch als Mittel zum Zweck sozialer und ökologischer Entwicklung konzipiert wurde und eben nicht mehr als gleichberechtigte Säule im Nachhaltigkeitsdreieck. Diese Einordnung ist in der Studie selbstverständlich nur politisch-strategisch im Sinne des erklärten Versuchs eines „Anstoßes zur gesellschaftlichen Debatte“ zu verstehen und nicht als empirische Beschreibung bestehender Verhältnisse (vgl. BUND/Brot für die Welt 2009).

Armut als eine wesentliche Ursache von Umweltzerstörung angesehen und daraus der Schluss gezogen, dass globales wirtschaftliches Wachstum sowohl für die Beseitigung von Unterentwicklung als auch von Umweltzerstörung notwendig sei ... Zugleich wurde jedoch die gegenwärtige Form von wirtschaftlichem Wachstum auch als Ursache von Umweltzerstörung und nicht-nachhaltigem Ressourcenverbrauch thematisiert. Gefordert wurde aber keine grundlegende Abkehr vom Wachstumsmodell, sondern nur eine Veränderung der Wachstumsqualität.“ (Brand/Jochum 2000:21)

Es entsteht ein Paradox: Die im Brundtland-Bericht formulierte Programmatik setzt auf die weitreichende Korrektur des bisherigen Entwicklungspfades zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen – und zugleich wird an ihm festgehalten. Mit anderen Worten: Es soll etwas konserviert werden, das gleichzeitig verändert werden soll. Ökonomisches Wachstum ist, so die Argumentation, nicht der natürliche Feind der Natur, sondern Voraussetzung für ein erfolgreiches und nachhaltiges Management eben dieser Natur (Höhler/Luks 2004). Diese semantische Konstruktion der Notwendigkeit wirtschaftlichen Wachstums im Hinblick auf die Verbesserung und Erhaltung der Lebensverhältnisse und Lebensgrundlagen wurde in der Folge von den Umweltbewegungen kritisiert, die einen grundsätzlichen Kurswechsel des globalen Wirtschaftssystems forderten (Sachs 1994, 2000). Diese Art von Argumentation ermöglichte aber auch seine Akzeptanz in Regierungs- und Wirtschaftskreisen. Der Nachhaltigkeitsbegriff, wie er im Brundtland-Report grundlegend mehrdeutig formuliert wurde, bildet also ein Dach, unter dem sich sowohl Anhänger als auch Kritiker der ökonomischen Globalisierung versammeln können.<sup>64</sup> Dies macht ihn potenziell geeignet für die Strategiebildung sehr unterschiedlicher politischer Akteure und Akteurinnen.

Die oben erläuterten Sichtweisen auf den Nachhaltigkeitsbegriff in der wissenschaftlichen Literatur zwischen Drei-Säulen-Modell und integrierteren Konzepten finden sich in den verschiedenen politischen Dokumenten in unterschiedlichsten Interpretationen wieder und lassen, so eine Kritik, ‚sustainable development‘ als unscharfes Konzept erscheinen, als Leerformel, die nach Belieben

---

<sup>64</sup> Ich komme auf diesen wichtigen Punkt im Rahmen meiner empirischen Analyse der Hamburger Stadtentwicklungspolitik zurück.

ausgefüllt werden kann. Auch die 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro verabschiedete Agenda 21 (BMUNR 1997) bringt keine Eindeutigkeit in die Debatte. Allerdings ist sie mit Vorschlägen zur Verwirklichung von nachhaltigen Entwicklungsprozessen der Gesellschaften wesentlich deutlicher als etwa der Brundtland-Bericht.

Der Formulierung der Agenda 21 waren harte Verhandlungen zwischen den Regierungen vorangegangen über die Frage, wie die von der Brundtland-Kommission empfohlenen Schritte rechtlich und politisch zu verbindlichen Handlungsanweisungen weiterentwickelt werden könnten. In der Agenda wurde in der Folge erstmals unter reger Beteiligung von Nichtregierungs-, insbesondere Umweltorganisationen die Idee von Nachhaltigkeit als regulative, Handlungen und Institutionen orientierende Idee in ein nationenübergreifendes Leitbild gegossen. Es ist damit quasi das Ergebnis der Globalisierung des Umweltschutzgedankens.<sup>65</sup> Die Agenda schreibt den oben erläuterten Steuerungsoptimismus der Brundtland-Studie fort und konkretisiert ihn, indem sie sich deutlich auf Institutionen und Akteure bezieht und sie auch benennt.

In der die Agenda 21 rahmenden Rio-Deklaration heißt es in einem der 27 Grundsätze, den Menschen „steht ein gesundes und produktives Leben in Einklang mit der Natur zu“. Der Ausgangspunkt dieser Sichtweise ist also, darüber lässt das Dokument keinen Zweifel, der Mensch – und nicht ‚die Natur‘ oder ‚die Umwelt‘, wie es in den integrierten Nachhaltigkeitskonzepten manchmal der Fall ist. In der 289 Seiten umfassenden Agenda selbst werden in 40 Kapiteln neben verschiedenen gesellschaftspolitischen Handlungsfeldern die verschiedenen politisch-administrativen Ebenen – von globaler bis lokaler Ebene – in den Blick genommen.

Die Agenda ist in vier Abschnitte aufgeteilt, die sich mit den sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung, der Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen

---

<sup>65</sup> An der Konferenz in Rio nahmen 179 Regierungs- bzw. Ressortchefs für Umwelt und Entwicklung teil. Auf dieser – was die Anzahl von globalen Vereinbarungen angeht – erstaunlich produktiven Konferenz wurden neben der Agenda 21 die Klimarahmenkonvention, die Rio-Deklaration, das Abkommen zum Schutz der Biodiversität und die Walderklärung verabschiedet. Darüber hinaus wurde eine UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) eingerichtet, die den Rio-Folgeprozess monitoren sollte.

cen, der Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen sowie den Möglichkeiten der Umsetzung der Agenda befassen. Credo ist, dass nachhaltige Prozesse im großen Maßstab nur dann in Gang zu setzen sind, wenn alle politisch-administrativen Ebenen bei der Konzipierung von Programmen und Strategien einbezogen und berücksichtigt werden.

Dabei wird den Wissenschaften eine zentrale Rolle eingeräumt: In nahezu jedem Kapitel wird begründet, auf welche Weise Forschung und Entwicklung sowie Datenerhebung und -verarbeitung für die Umsetzung der Ziele der Agenda 21 beitragen könnte und für welche Politikfelder im Einzelnen (vgl. auch das Kapitel 35: „Die Wissenschaft im Dienst einer nachhaltigen Entwicklung“). Dieser Blick auf die Rolle von Datengenerierung und statistischer Verarbeitung mündet später in die Strategie der Indikatorisierung nachhaltiger Entwicklung, die passfähig zur zunehmenden Indikatorisierung städtischer Politik ist (vgl. Kapitel 3.2).

Ohne Zweifel spielen nicht-staatliche bzw. zivilgesellschaftliche Akteure als Träger politischer Prozesse neben staatlichen und privaten Akteuren (Unternehmen) eine gewichtige Rolle: „Eine der Grundvoraussetzungen für die Erzielung einer nachhaltigen Entwicklung ist die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung“ zur „Erzielung einer echten gesellschaftlichen Partnerschaft ...“ (BMUNR 1997:217) Durch Konsultation der Bürgerinnen und Bürger solle ein Konsens bezüglich der wünschbaren Entwicklung der Gesellschaften hergestellt werden. Mit dieser Zielsetzung wird der in Kapitel 2 erläuterte „populist modus“ des Regierens angesprochen: Die Kommunen hätten insbesondere von ihren Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen zu lernen, um die am besten geeigneten Strategien entwickeln zu können. Auf die Aktivierung dieser „Öffentlichkeit“ haben sich die 179 Unterzeichner-Staaten selbst verpflichtet.

Jänicke (2003) beschreibt die Agenda 21 als umfassendes Steuerungsmodell. Seine zentralen Merkmale sind:

- eine konsensuale Zielbildung auf breiter Basis;
- die Integration von Umweltbelangen in die Verursachersektoren und ihre Politikfelder (Energie, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft usw.);
- die breite Beteiligung von Verbänden und Bürgern (Partizipation);

- eine Erfolgskontrolle mit differenzierten Berichtspflichten (Monitoring);
- eine koordinierte Mehrebenen-Steuerung von der globalen bis zur lokalen Ebene (Jänicke 2003:4; vgl. auch Heinelt 2000; Brand 2001).

Die Agenda 21 lässt sich somit als Dokument zur top down-Initiierung von bottom up-Prozessen lesen. Im Folgenden werden die in der Agenda genannten Ansatzpunkte genannt, die für die Stadtentwicklungspolitik relevant sind. Sie sind insbesondere in den Kapiteln 5 („Bevölkerungsdynamik und nachhaltige Entwicklung“), Kapitel 7 („Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung“), dem Kapitel 10 („Integrierter Ansatz für die Planung und Bewirtschaftung der Bodenressourcen“) sowie dem Kapitel 28 („Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21“) zu finden. Diese Auswahl meiner Darstellung beruht auf der im Kapitel 3 erläuterten Charakterisierung des Politikfeldes Stadtentwicklung.

#### 4.2.2 Die zentrale Bedeutung der lokalen Ebene in der Agenda 21

Unter der Überschrift „Ermittlung und Transfer von Kenntnissen über die Zusammenhänge von demographischen Trends und Faktoren nachhaltiger Entwicklung“ wird als Handlungsgrundlage zunächst festgestellt, dass zwischen demographischen Trends und Faktoren nachhaltiger Entwicklung eine „synergistische Beziehung“ besteht: „Die wachsende Weltbevölkerung und der Anstieg der Weltproduktion im Verbund mit nicht nachhaltigen Verbrauchsmustern setzt die Lebenshaltungskapazität unseres Planeten einer immer größeren Belastung aus ... Auch die rapide wachsenden Städte haben – sofern sie nicht über eine gut funktionierende Verwaltung verfügen – mit erheblichen Umweltproblemen zu kämpfen. Aufgrund der steigenden Zahl und der immer größer werdenden Ausdehnung der Städte muß Fragen der kommunalen Selbstverwaltung und der Städteplanung größere Beachtung geschenkt werden.“ (BMUNR 1997:26) Mit dem Bezug auf die rapide wachsenden Städte sind in erster Linie die sich rasant und weitgehend unkontrolliert ausbreitenden Mega-Städte in den Entwicklungsländern gemeint. Hier bedürfe es u. a. der Sensibilisierung der

Entscheidungsträger auf allen Ebenen, der Einbindung demographischer Merkmale in Politik und Planung und der Bereitstellung präziserer Informationen sowie eines „geeigneten Bezugsrahmens zur Interpretation dieser Informationen“ (ebd.)

Als oberstes Ziel der Siedlungspolitik der Vereinten Nationen wird die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen und der Umweltqualität in städtischen und ländlichen Siedlungen sowie in der Lebens- und Arbeitswelt aller Menschen (BMUNR 1997:44) festgeschrieben. Partnerschaften zwischen dem öffentlichen, dem privaten und kommunalen Sektor unter Einbeziehung von Bürgergruppen und spezifischen Interessengemeinschaften sollen hierfür das Vehikel bilden.<sup>66</sup> Als Programmpunkte werden u. a. die Schaffung einer angemessenen Unterkunft für alle, die Verbesserung des Siedlungswesens, die Förderung einer nachhaltigen Flächennutzungsplanung und Flächenwirtschaft, die Förderung eines umweltverträglichen Bauens sowie der Aufbau der Kapazitäten im Wohnungsbau genannt. Was das Siedlungswesen betrifft, so wird festgestellt, dass sich manche metropolitanen Ballungsräume über die Grenzen mehrerer Verwaltungseinheiten erstrecken, was die Durchführung effektiver Management-Programme behindere. Unter nachhaltiger Flächennutzungsplanung werden u. a. folgende Maßnahmen verstanden:

- Es soll eine umfassende Bestandsaufnahme der im eigenen Land vorhandenen Bodenressourcen gemacht und ein Bodeninformationssystem eingeführt werden, mit dem schutzwürdige Gebiete ausgewiesen werden.
- Anschließend soll das Wachstum der Städte „besser gemanagt“ werden.
- Es sollen fiskalische Anreize und Verfahren zur Kontrolle der Bodennutzung geschaffen und der Schutz von Bodenressourcen verbessert werden.

---

<sup>66</sup> Auffällig für die gesamte Agenda 21 ist der Stellenwert, der frauen- und gleichstellungspolitischen Fragen sowie den Frauenbewegungen und -organisationen eingeräumt wird: In nahezu jedem Kapitel sind Frauenorganisationen als erste Ansprechpartner für die Erreichung der Ziele genannt, worauf auch die Peking- „Platform for Action“ der Weltfrauenkonferenz 1996 anknüpft.

- Es sollen konkurrierende Nutzungsansprüche durch Industrie, Landwirtschaft, Verkehr usw. vermittelt werden (BMUNR 1997:75).

Der zentrale Stellenwert der Städte in der Umsetzung der Agenda wird damit begründet, dass sich die in dem Dokument angesprochenen Probleme auf die örtliche Ebene zurückführen lassen und dort gelöst werden müssen, ganz nach dem Motto der Umweltbewegungen „Think global, act local“. „Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, entscheiden über die kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften und wirken außerdem an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung.“ (BMUNR 1997:231) Als wichtiger Koalitionspartner werden die Wissenschaften gesehen, die für die „Überbrückung“ von Datenlücken und Entwicklung von „Indikatoren für nachhaltige Entwicklung“ zuständig seien (BMUNR 1997:282 ff.). Deutlich sichtbar ist hier der ökologische bias der Perspektive, der sich auch in der wissenschaftlichen Debatte bemerkbar gemacht hatte.

Als eines der wichtigsten Ziele für die Kommunen wird formuliert, bis 1996 einen Dialog in Form eines Konsultationsprozesses zu organisieren und mit ihren Bürgern einen Konsens hinsichtlich einer „Kommunalen Agenda 21“ herzustellen. Alle Kommunen werden dazu angehalten, der Agenda 21 entsprechende Programme zusammen mit örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft durchzuführen und zu überwachen. Insbesondere Jugendliche und Frauen sollen an den Entscheidungs-, Planungs- und Umsetzungsprozessen beteiligt werden.

Bis 1993 vernetzte sich die internationale Staatengemeinschaft tatsächlich zu einem Konsultationsprozess für eine zunehmend engere Zusammenarbeit der Kommunen. In diesem wurden vor allem Informationen und Erfahrungen, ‚best practices‘, ausgetauscht. Das internationale Städtenetzwerk „Internationaler Rat für Kommunale Umweltinitiativen“ (ICLEI) hat in der Folge der Agenda neben an-

deren eine Koordinierungsfunktion übernommen.<sup>67</sup> ICLEI ist eine internationale Vereinigung von mehr als 550 lokalen sowie regionalen politisch-administrativen Repräsentanten, die eine Vielzahl von Kampagnen und Programmen für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung vorgelegt hat. Insbesondere die Vernetzung von Wissen kann als die große Stärke dieses Netzwerkes gesehen werden. ICLEI war bereits 1990 auf dem „World Congress of Local Governments for a Sustainable Future“ der UN in New York gegründet worden und unterhält in seinem Europasekretariat eine Bereichsleitung für ‚Urban Governance‘.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3 dargestellten Fixierung auf ökonomische Stadtentwicklung der in den europäischen Städten propagierten Strategien und Programme in Verbindung mit einem Politikverständnis als ‚Management‘ ist – wie oben auch schon angedeutet – die weitgehende Abstinenz von Kommentaren zu konkreten Produktions- und Wirtschaftsweisen in der Agenda auffällig. Im Gegenteil, der Text erweist sich als weitgehend geschmeidig hinsichtlich der Management-Rhetorik aktueller Stadtentwicklungskonzepte. „Trotz des Umfangs der ‚Agenda 21‘ und der Vielzahl der empfohlenen Maßnahmen wurden ... viele konfliktrichtige Punkte ausgespart“, so auch Brand/Jochum (2000:30), die das Dokument als Formulierung einer wirtschaftsliberalen Strategie kennzeichnen.

Hinsichtlich der Aktivitäten zur Initiierung von Agenda 21-Prozessen haben sich die Unterzeichner-Staaten zwar zu einer Berichtslegung verpflichtet. Doch das Dokument hat keinen völkerrechtlichen Status, was nicht zuletzt auf die Blockadehaltung der USA zurückzuführen ist. Es hat also einen empfehlend-programmatischen Charakter und ist erkennbar Ergebnis einer Vielzahl von Kompromissen.

In einer Resolution der Sondersitzung der Generalversammlung der UN zur Überprüfung und Bewertung der Umsetzung der Agenda 21 in New York im Juni 1997 „Rio plus 5“ heißt es: „Fünf Jahre nach der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung hat sich der Zustand der globalen Umwelt ... weiter ver-

---

<sup>67</sup> Zu nennen sind u. a. außerdem der Internationale Gemeindeverband, die World Association of the Major Metropolises, der Summit of Great Cities of the World und die United Towns Organization.

schlechtern, und gravierende Umweltprobleme bleiben auch weiterhin tief im sozioökonomischen Gefüge der Länder aller Regionen verankert. Was die institutionelle Entwicklung, die internationale Konsensbildung, die Partizipation der Öffentlichkeit und die Maßnahmen des Privatsektors angeht, wurden einige Fortschritte erzielt, und einige Länder konnten daraufhin die Verschmutzung eindämmen und die Zerstörung ihrer Ressourcen verlangsamen. Insgesamt sind die Tendenzen jedoch eher negativ.“ (UN Generalversammlung 2007)

Zum Abschluss des sogenannten Millenniums-Gipfels der etwa 150 Staats- und Regierungschefs in New York verabschiedete die UN-Generalversammlung die „Millenniumserklärung der Vereinten Nationen“, aus der später die unter dem Stichwort „Millenniums-Ziele“ bekannt gewordenen Liste von acht Zielen entstand: Beseitigung von extremer Armut und Hunger (Halbierung der Zahl der Menschen, die von weniger als einem US-Dollar pro Tag leben müssen); Gewährleistung der Grundschulausbildung aller Kinder; Gleichstellung und größerer Einfluss von Frauen; Senkung der Kindersterblichkeit; Verbesserung der Gesundheit von Müttern; AIDS, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen; eine „nachhaltige Umwelt“ gewährleisten sowie eine globale Partnerschaft im Dienst der angestrebten Entwicklung schaffen. Außerdem beschloss die Generalversammlung zwei Jahre später einen neuen Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung zu veranstalten, diesmal im südafrikanischen Johannesburg, zehn Jahre nach Rio.

An diesem Weltgipfel beteiligten sich neben ca. 150 Regierungschefs insgesamt 22.000 Teilnehmer, davon 10.000 Delegierte, 8.000 NGO- und Zivilgesellschaftsvertreter sowie 4.000 Pressevertreter. Themenschwerpunkte waren Armutsbekämpfung, Zugang zu sauberem Trinkwasser, sanitäre Grundversorgung, biologische Vielfalt, Energiepolitik, Chemikaliensicherheit sowie nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster (BMUNR 2003).<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> 2005 gab es hierzu einen Folgegipfel „Millennium+5“ in New York. Die Konferenz endete mit der Verabschiedung einer Schlusserklärung der 191 Mitgliedsländer. Hierin bekräftigen die Regierungen ihre Ziel, die Millenniums-Entwicklungsziele vollständig zu erreichen. Zugleich wird aber auch auf den langsamen Prozess der Armutsminderung hingewiesen. Dies führte aber nicht zu einem Beschluss konkreter Maßnahmen zur Unterstützung der sogenannten Entwicklungsländer.

Der Gipfel war wiederum geprägt von hartem Ringen um Konsensformulierungen. Er endete mit der Verabschiedung der „Johannesburg Declaration on Sustainable Development“ und des Johannesburg-Aktionsplans („Plan of Implementation“) durch die Staats- und Regierungschefs (vgl. UN 2002). Hierin heißt es: “Good governance within each country and at the international level is essential for sustainable development. At the domestic level, sound environmental, social and economic policies, democratic institutions responsive to the needs of the people, the rule of law, anti-corruption measures, gender equality and an enabling environment for investment are the basis for sustainable development.” (UN 2002:8) Auch hier kommt die umfassende Verschränkung der sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen der Gesellschaften zum Tragen. Als Hauptergebnis kann die Festlegung neuer Prioritäten, Zielmarken und Umsetzungsprogramme genannt werden. Erstmals wurden quantifizierbare Ziele, insbesondere die Millenniumsziele der UN-Generalversammlung von 2000, in den Aktionsplan aufgenommen (für kritische Kommentierungen vgl. Heinrich-Böll-Stiftung 2002). Hervorzuheben ist insbesondere die Betonung der Verantwortung international agierender Unternehmen, der Notwendigkeit der Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und der Schaffung effektiverer multilateraler Institutionen mit mehr Rechenschaftspflicht.

Bezüglich der Städte sprach sich der Gipfel für eine Stärkung ihrer Funktion aus. Die Rolle und die Kapazität der Kommunen und der beteiligten Interessengruppen soll erweitert werden, was die Umsetzung der Agenda 21 und der Ergebnisse des Gipfels sowie die Stärkung der weiter aufrechtzuerhaltenden Unterstützung für lokale Programme zur Umsetzung der Agenda 21 und damit verbundene Initiativen und Partnerschaften angeht. Es werden insbesondere Partnerschaften unter den Kommunen sowie zwischen diesen und anderen Regierungsebenen und beteiligten Interessengruppen angeregt, um die nachhaltige Entwicklung voranzubringen (BMUNR 2003:79). Als Instrumente hierfür wird die Schaffung von Beiräten, auch Jugend-Beiräten, und anderen Koordinierungsorganisationen vorgeschlagen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Agenda 21 ein verbindliches Dokument darstellt, dass Steuerungsinstrumente bevorzugt, die zu einer top down-Initiierung von bottom up-

Prozessen führen. Sie schlägt versöhnliche Töne bezüglich der Verzahnung ökonomischer und ökologischer Prozesse an und hält sich dabei offen für verschiedenste Sichtweisen (vgl. auch Jänicke 2003). Sie weist Wege ‚in eine bessere Welt‘, gegen die man sich vernünftigerweise nicht sperren kann, zumal die Wirtschaftsweisen der ‚westlichen Welt‘ nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Dies sind tendenziell günstige Bedingungen für die Anschließbarkeit an die ökonomistisch ausgerichteten Stadtentwicklungsstrategien, wie sie derzeit in Europa vorherrschend sind.

### **4.3 Die europäische Ebene**

#### **4.3.1 Die europäische Nachhaltigkeitsstrategie**

Carmichael (2005) zeigt, dass Städte im Multi-Level-System der EU eine immer größere Rolle spielen, bezogen vor allem auf die Implementation von Politiken. Dies wird illustriert einerseits mit der wachsenden Bedeutung von ‚Nachhaltigkeit‘ auf städtischer Ebene und der damit verbundenen Betonung von „local empowerment“. Andererseits weist er in diesem Zusammenhang auf die Umsetzung dezentralisierter, auf Partnerschaft beruhender, horizontal integrierender Entwicklungsstrategien, die unter anderem auf prozedurale und institutionelle Einflüsse aus der EU zurückgehen. Dabei spielen allerdings nationale und regionale Ebenen eine wichtige Rolle, weil sie die zwischen die Städte und die EU geschalteten Nadelöhre sind, die die EU-Stimuli passieren müssen, um auf die lokale Ebene zu gelangen. Ebenso müssen Antworten von der lokalen Ebene bottom up diesen Weg gehen.

An dieser Stelle können nicht alle Programme und Strategien, die unter Bezug auf eine der Dimensionen des Nachhaltigkeitsleitbildes auf EU-Kommissions- oder Ratsebene formuliert und verabschiedet wurden, dargestellt werden. Es gibt zweifelsohne eine Fülle von Richtlinien (die auf eine Rahmengesetzgebung abheben) und Verordnungen mit direkter ‚Durchschlagskraft‘ auf städtischer Ebene, die als hoch wirksam eingeschätzt werden müssen. Im Verlauf der Jahre hat etwa die Umweltpolitik der Gemeinschaft die Entwicklung städtischer Gebiete über die Gesetzgebung zur Abfall- und Abwasserbehandlung, Lärmbelastung und Umweltverschmutzung zunehmend beeinflusst. Beispielsweise werden Belastungsgrenzen beim Lärm oft in nationale Gesetze und in Methoden zur

Planung der Flächennutzung aufgenommen und beeinflussen damit neue Entwicklungen der Infrastruktur. In ähnlicher Weise können Grenzwerte für die luftverschmutzenden Stoffe direkte Auswirkungen auf die Entwicklung städtischer und industrieller Gebiete haben.

Die von mir befragten staatlichen Akteure in Hamburg und Wien haben den quantitativen Anteil, den die Realisierung von europäischen Vorgaben und Programmen in der Stadtentwicklung, insbesondere im Zusammenhang mit Umweltschutz, einnimmt, einstimmig als ständig wachsend und höchst relevant eingeschätzt.<sup>69</sup> So schreibt beispielsweise die Natura-2000-Richtlinie von 1992 „zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen“ vor, dass die mit der Ausweisung von Schutzflächen verbundenen Nutzungseinschränkungen beispielsweise auch nicht im Zuge von Bauleitplanaufstellungsverfahren von der lokalen Politik überwunden werden können. Gebäude-richtlinien, Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) bei Erschließungsmaßnahmen, Strategische Umweltprüfungen (SUP), die Vogelschutzrichtlinie und die sechs Umweltaktionsprogramme sind außerdem zu nennen. Aus den Strukturfonds finanzierte Gemeinschaftsinitiativen zur integrierten Raumentwicklung wie INTERREG I bis III (zur transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit auch von Stadtregionen) oder URBAN I bis II (zur wirtschaftlichen und sozialen Wiederbelebung von Städten und Stadtrandgebieten) oder zur Entwicklung ländlicher Räume (LEADER) greifen das Leitbild Nachhaltigkeit insofern auf, als seine Berücksichtigung ein Kriterium von vielen ist, nach denen Gelder für bestimmte Projekte bewilligt werden (vgl. EU 2007a, 2007b). Ein Förderprogramm für die Initiierung von Lokalen Agenda 21-Prozessen existiert nicht.

Neben den vielen einzelnen Gesetzen und Verordnungen verfügt die EU seit 2001 auch über eine Nachhaltigkeitsstrategie. Im Folgenden werden die Meilensteine auf dem Weg zur Strategie dargestellt.

---

<sup>69</sup> Für einen Überblick europäischer Nachhaltigkeitspolitik vgl. Göll/Thio (2004).

## *Zukunftsfähige Städte in Europa*

Die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie hatte ihren Anfang in der Konzentration auf Umweltbelange genommen, zum Beispiel im Grünbuch über die städtische Umwelt (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1990). Mit diesem wurden beispielsweise 1993 Mechanismen zur Sicherstellung der Integration von Umweltbelangen in die Formulierung und Implementation von Politiken, Förderprogrammen und Gesetzeswerken zusammengetragen und an die verschiedenen Gremien kommuniziert. Ein Jahr zuvor war im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union vom Konzept des wirtschaftlichen Wachstums ohne Einbezug der ökologischen Folgen abgerückt worden. Schon 1996 wurde im „Bericht Zukunftsfähige Städte in Europa“ der Sachverständigengruppe „Städtische Umwelt“ der Europäischen Kommission mit explizitem Bezug zum Brundtland-Bericht und der Agenda 21 unter dem Stichwort der nachhaltigen Stadtentwicklung nicht nur auf eine Einbeziehung ökologischer Aspekte in jedes Verwaltungshandeln gesetzt. In Anlehnung an eine Definition des Internationalen Rats für kommunale Umweltinitiativen wurde Nachhaltigkeit für Städte wie folgt definiert: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die alle Einwohner einer Gemeinde mit den grundlegenden ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Diensten versorgt, ohne die natürliche, bebaute und soziale Umwelt zu gefährden, die für die Erbringung dieser Dienste unerlässlich ist.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1996:17) Es wird bereits deutlich auf die Notwendigkeit der Öffnung der politischen Systeme in Richtung zivilgesellschaftlicher Akteure und die Einbeziehung auch der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit hingewiesen und die Entwicklung nachhaltiger Stadtmanagement-Strategien propagiert. Die im November 1995 in Spanien verabschiedete Charta von Valencia nimmt zwar Umweltschutzfragen als Ausgangsperspektive ein, spricht sich dann aber für die Politiksektor- und Politikebenen-

übergreifende Bedeutung von Umweltschutzfragen aus und ist entsprechend an die europäischen Regionen adressiert.<sup>70</sup>

### *Amsterdamer Vertrag und Cardiff-Prozess*

1997 wurde dann der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung in die Präambel, in die Zielformulierung sowie in den Artikel 2 des Amsterdamer Vertrags als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen. Mit dem seit 1998 laufenden Cardiff-Prozess werden die verschiedenen Formationen des Ministerrats dazu aufgefordert, eigene Strategien zur Berücksichtigung von Umweltfragen für ihre Organisationen zu erarbeiten – wenngleich hierbei nicht von einer systematischen Integration von Umweltbelangen in die einzelnen Sektorpolitiken gesprochen werden kann (EU 2007c).

### *Das Europäische Raumentwicklungskonzept*

Interessanterweise sind es die Planerinnen und Planer, die mit als Erste im Rahmen der Formulierung eines Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) unter direktem Bezug auf das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit die ausgewogene und zukunftsfähige Entwicklung Europas festschreiben (Europäische Kommission 1999:11). Hierfür legt das Dokument großen Wert auf die Vernetzung von Städten, um für eine ausgewogene Siedlungsstruktur „gemeinsame Lösungen“ zu entwickeln (Europäische Kommission 1999:22), eine Strategie, die dem ansonsten von der EU bevorzugten Wettbewerbsgedanken diametral entgegenläuft. Hierzu wird argumentiert, dass der Wettbewerb zwischen Städten, Regio-

---

<sup>70</sup> Die Sachverständigengruppe „Städtische Umwelt“ hatte gemeinsam mit der Europäischen Kommission 1993 das Projekt „Zukunftsfähige Städte“ ins Leben gerufen. Ziel war es, einen Austausch über die Zukunftsfähigkeit europäischer Städte anzuregen, einen Erfahrungsaustausch zu fördern, optimale Verfahren zur Gewährleistung der Zukunftsfähigkeit auf kommunaler Ebene zu propagieren und Empfehlungen für die Politik der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten, der Regionen und Kommunen zu formulieren. Im Rahmen dieses Projekts entstanden verschiedene Berichte, ein Leitfaden für optimale Verfahren, ein europäisches Informationssystem für optimale Verfahren auf Internetbasis (European Good Practice Information System), Schwerpunktzusammenfassungen (für verschiedene Verwaltungsebenen und verschiedene Sektoren) und Informationskonferenzen.

nen und Mitgliedsstaaten sozial- und umweltverträglich geführt werden solle und dass mit der kooperativen Zusammenarbeit die Wettbewerbsposition der EU insgesamt erheblich gestärkt werden könne. Mit anderen Worten, es wird darauf gesetzt, dass die Städte zugunsten der EU nicht mehr auf die eigenen Vorteile im Wettbewerb schießen und stattdessen das Gebilde EU in der Welt im Blick haben: „Eine bedingungslose Konkurrenz ‚mit allen Mitteln‘ schadet mittelfristig den Städten und Regionen selber und trägt nicht zu einer nachhaltigen Entwicklung Europas bei.“ (ebd.:69)

Bezüglich der Flächenentwicklung in Europa kommt das Dokument mit Blick auf die vielfältigen Wirtschafts- und Investitionsprogramme der EU zu dem Schluss: „Die entsprechenden Maßnahmen haben erhebliche Auswirkungen auf die räumliche Verteilung von wirtschaftlichen Aktivitäten und von Handelsstrukturen in der EU. So kann die Liberalisierung des Marktes den Wettbewerb zwischen Städten und Regionen in der Regel zugunsten derjenigen Gebiete erhöhen, die die besseren Standortbedingungen haben.“ (Europäische Kommission 1999:14)<sup>71</sup> Um den Trend der weiteren Expansion der Städte besser kontrollieren zu können, wird in dem Konzept das Modell der „kompakten Stadt“ bzw. Stadt der kurzen Wege (vgl. Kapitel 3.1.3) und die Eindämmung des Siedlungsflächenwachstums propagiert. Hierfür soll die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land intensiviert und partnerschaftliche Formen des Interessenausgleichs gefunden werden. Es sollen umfassende Stadtentwicklungskonzepte gefördert werden, die auf soziale und funktionale Diversität abzielen, sowie die Bekämpfung von sozia-

---

<sup>71</sup> Das EUREK verfolgt drei Grundprinzipien: 1) Entwicklung eines polyzentrischen und ausgewogeneren Städtesystems und Stärkung der Partnerschaft zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Hierbei geht es auch um die Überwindung des Dualismus von Stadt und Land. 2) Förderung integrierter Verkehrs- und Kommunikationskonzepte, die die polyzentrische Entwicklung des EU-Territoriums voran bringt. Schrittweise sollen gleichwertige Zugangsmöglichkeiten zu Infrastruktur und Wissen realisiert werden. 3) Entwicklung und Pflege der Natur und des Kulturerbes durch ein intelligentes Management. Dies trage auch zur Bewahrung und Weiterentwicklung der regionalen Identität und den Erhalt der natürlichen und kulturellen Vielfalt der Regionen und Städte der EU im Zeitalter der Globalisierung bei (Europäische Kommission 1999:20).

ler Ausgrenzung und Umnutzung bzw. Wiedernutzung minderge-  
nutzter oder wirtschaftlich brachliegender Flächen (ebd.:23).

### *Verabschiedung der Strategie in Göteborg*

Der Europäische Rat von Helsinki erweiterte die Perspektive nochmals und forderte die Kommission 1999 auf, eine langfristige Strategie zur wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu erarbeiten, was 2001 in Form von Vorarbeiten in Stockholm auch geschah. Die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, die dann vom Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 angenommen wurde, zielt darauf ab, die wirtschaftliche Entwicklung, den sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft und den Umweltschutz in Einklang zu bringen. Die Kommission will dabei eine Schlüsselrolle spielen und Europa zum Vorbild für den Rest der Welt machen, so Kommissions-Präsident Barroso in einer Presseerklärung: "That's in our own interest, not only because it will improve our quality of life but also because economies that adapt fastest to embrace sustainable production methods and new environmental technologies will be at a big competitive advantage." (Barroso 2005) Auch hier findet sich die Allianz zwischen Ökonomie und Ökologie also wieder.

Unternehmensführer, regionale und lokale Akteure, NGO, Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sowie Bürgerorganisationen sollen zusammen den Wandel herbeiführen. Die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch ist eines der zentralen Ziele der Strategie. Es werden eine Reihe konkreter Maßnahmen auf Unionsebene genannt, durch die diese Ziele erreicht werden sollen. Die Beziehungen der EU zu den Ländern der sogenannten Dritten Welt sollen ausgebaut und Monitoring-Programme bzw. Berichtslegungen implementiert werden. Zur Sicherung der Berücksichtigung von ‚Nachhaltigkeit‘ soll jede wichtige politische Maßnahme der EU einem „sustainability impact assessment“ unterworfen werden.

Exakt fünf Jahre nach ihrer ersten Formulierung, am 15. und 16. Juni 2006 (am Ende meines Untersuchungszeitraums), wurde die überarbeitete Nachhaltigkeitsstrategie der Europäischen Union, die sich vor allem durch den Grad der Konkretion von der ersten Fassung unterscheidet, im Europäischen Rat in Brüssel verabschiedet

und für maßgebend für alle Politikbereiche und Maßnahmen der Union erklärt: Umweltschutz, soziale Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Wohlstand und Anstöße zur Schaffung von demokratischen Einrichtungen in der ganzen Welt werden als Hauptziele genannt. Als Leitprinzipien der Politik wird wiederum die stärkere Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen sowie die Intensivierung des sozialen Dialogs, der sozialen Verantwortung der Unternehmen, der Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften und die gemeinsame Verantwortung zur Erreichung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster gefordert.<sup>72</sup> Und es werden Zahlen genannt: Die Treibhausgasemissionen sollen um 8 Prozent im Zeitraum von 2008 bis 2012 gesenkt und durchschnittlich 12 Prozent des Energieverbrauchs sowie 21 Prozent des Stromverbrauchs durch erneuerbare Energie abgedeckt werden. Darüber hinaus wird die Förderung von Biokraftstoffen festgelegt. Spätestens im Jahr 2011 soll der Europäische Rat entscheiden, wann eine umfassende Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung einzuleiten ist.

### *Indikatorenentwicklung zur Kontrolle der Entwicklung*

Für die Überwachung und Bewertung der europäischen Strategie wurde zeitgleich mit der Formulierung der Strategie ein Satz von Indikatoren entwickelt. Ein Ziel bestand dabei darin, über Stand und Fortschritte des gemeinschaftlich vereinbarten Ziels nachhaltiger Entwicklung informieren zu können. Es ging in erster Linie um ein Monitoring denn um eine Steuerung von Prozessen. Die Indikatoren wurden von einer Task Force „Indikatoren für nachhaltige Entwicklung“ formuliert. Sie umfassen zehn Themen, die die politischen Prioritäten der Strategie beschreiben (vgl. EU-Kommission 2001, 2002). Darunter finden sich Indikatoren für die wirtschaftliche Entwicklung der Länder, Armut und soziale Ausgrenzung, Überalterung der Gesellschaften (gemessen an der Rentenstruktur und den demographischen Veränderungen hinsichtlich der Lebens-

---

<sup>72</sup> Das Weißbuch Europäischen Regierens der Europäischen Kommission versteht unter gutem Regieren übrigens die Verwirklichung der Prinzipien der Offenheit, der demokratischen Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz der Politiken – Nachhaltigkeit lässt sich mit diesen Prinzipien erstaunlicherweise nur mittelbar verknüpfen.

erwartung etc.), Öffentliche Gesundheit, Klimawandel und Energie, Konsum- und Produktionsstrukturen, Management der natürlichen Ressourcen, Verkehr, Globale Partnerschaft und nicht zuletzt „gute Staatsführung“. Diese wird an der Frage gemessen, inwieweit die Bürger und Bürgerinnen den Institutionen der EU vertrauen, ob es eine europäische Politikkohärenz gibt (gemessen an Vertragsverletzungen, die vor dem Europäischen Gerichtshof verhandelt werden sowie an umgesetztem Gemeinschaftsrecht) und wie die „Öffentliche Teilnahme“ an der EU ist. Diese wird gemessen an der Wahlbeteiligung an europäischen und nationalen Wahlen sowie der Nutzung von E-Government.<sup>73</sup>

Jänickes Urteil ist klar: Er hält die EU angesichts der in der Agenda 21 vorgeschlagenen anspruchsvollen Steuerungsformen für „institutionell überfordert“ (Jänicke 2003:4). Auch die immer wieder herausgestellte Bedeutung der Rolle partizipierender Bürger wird kritisch eingeschätzt. Feindt und Newig stellen in ihrer Analyse umwelt- und nachhaltigkeitspolitischer Dokumente der EU die darin zu findende Betonung partizipativer Prozesse in den EU-Dokumenten in den Kontext eines Paradigmenwechsels staatlichen Verwaltungshandelns: „Das dabei wirksame Verständnis von Partizipation speist sich weniger aus emanzipatorischen und kommunitaristischen Motiven als aus dem Governance-Diskurs, in dem effizienteres und effektiveres Regieren im Mittelpunkt steht.“ (Feindt/Newig 2005:9) Die europäische Nachhaltigkeitsstrategie steht damit ganz in der Tradition des managementorientierten Zugangs der Agenda 21.

### *Die Charta von Aalborg: Selbstverpflichtung zu Good Governance*

Jenseits europäischer Programme, die mehr oder minder gut mit finanziellen Ressourcen und Verbindlichkeitsgrad ausgestattet sind, existieren zwischen den europäischen Städten Netzwerke, in denen diese sich freiwillig auf eine nachhaltige Entwicklung selbst verpflichtet haben. Ein wichtiges Produkt dieser freiwilligen Zusammenkünfte ist die sogenannte Charta von Aalborg, die unmittelbar an die oben erläuterte Agenda 21 der UN anschließt. Unterstützt von der Stadt Aalborg sowie der EU und von ICLEI inhaltlich aus-

---

<sup>73</sup> <http://epp.eurostat.cec.eu.int>, letzter Zugriff 19.5.2006

gerichtet, wurde 1994 die „Europäische Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden“ veranstaltet, in deren Rahmen die „Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“ gestartet wurde. Am Ende der Veranstaltung beschlossen die mehr als 253 Vertreter internationaler Organisationen, nationaler Regierungen, wissenschaftlicher Institute und Berater sowie 80 Repräsentanten von Städten und Gemeinden die sogenannte Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta of European Cities & Towns Towards Sustainability) oder kurz „Charta von Aalborg“. Mit ihr wurde die Idee Nachhaltigkeit unter Bezug auf das bereits angesprochene fünfte Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft auf die Ebene der Kommunen heruntergebrochen, in der Erkenntnis, dass die Städte eine „wesentliche Verantwortung“ (ICLEI 1994:1) für die existierenden Umweltprobleme wie Klimaerwärmung usw. haben.<sup>74</sup> Wie eben dargestellt, wird mit der Agenda 21 eine große Offenheit für Interpretationen verbunden. Gleiches gilt für die von 80 Kommunen unterzeichnete Charta, die Wien und Hamburg unterzeichnet haben.<sup>75</sup>

Das Dokument besteht aus drei Teilen: der Erklärung „Europäische Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit“, der Formulierung von Aufgaben der Städte und Gemeinden in einer auf zwei Jahre festgelegten Anfangsphase und einer Orientierungsskizze für ein kommunales Handlungsprogramm. Mit der Charta erklärten die unterzeichnenden Städte und Gemeinden die Entwicklung und Umsetzung von Handlungsprogrammen zur Verwirklichung des Nachhaltigkeitsgedankens zu ihrer zentralen künftigen Aufgabe. Bei der Ausarbeitung dieser Lokalen Agenda 21 sollten u. a. folgende Schritte berücksichtigt werden:

---

<sup>74</sup> Einer der Schwerpunkte des 5. Umweltaktionsprogramms der EU war das Projekt „Zukunftsfähige Städte in Europa“, das die Initiierung einer Kampagne („Sustainable Cities“) unter Federführung der EU-Generaldirektion Umwelt vorsah. An dieser Kampagne wurde eine Reihe von Projekten, Gruppen und Netzwerken beteiligt wie beispielsweise die „European Commission Expert Group on the Urban Environment“, das Europäische Kindernetzwerk, die United Towns Organisation (UTO) oder das „Healthy Cities Project“ der Weltgesundheitsorganisation (WHO).

<sup>75</sup> <http://www.nachhaltigkeit.aachener-stiftung.de>, letzter Zugriff 10.5.2005

- systematische Bestimmung von Problemen und ihrer Ursachen, unter gründlicher Öffentlichkeitsbefragung;
- Dringlichkeitsreihung von Aufgaben zur Behandlung der ermittelten Probleme;
- Aufstellung eines Leitbildes für eine zukunftsbeständige Kommune unter Beteiligung aller Bereiche der örtlichen Gemeinschaft;
- Prüfung und Beurteilung alternativer strategischer Möglichkeiten;
- Aufstellung eines langfristigen kommunalen Handlungsprogramms für Zukunftsbeständigkeit einschließlich messbarer Ziele;
- Ausarbeitung eines Planes zur Umsetzung des Handlungsprogramms einschließlich eines Zeitplanes sowie Festlegung der Verantwortlichkeiten der einzelnen Partner;
- Einrichtung von Systemen und Verfahren zur projektbegleitenden Kontrolle und Berichterstattung über die Umsetzung des Programms. Eine erste europaweite Auswertung wurde für 2010 avisiert.

Soziale Gerechtigkeit, zukunftsbeständige Wirtschaftssysteme, eine nachhaltige Nutzung der Umwelt, die Erhaltung der Artenvielfalt, der menschlichen Gesundheit sowie die Sicherung von Luft-, Wasser- und Bodenqualitäten werden als Ziele formuliert. Hierfür soll die Verbrauchsrate von erneuerbaren Rohstoff-, Wasser- und Energieressourcen nicht höher als die Neubildungsrate sein und die Schadstoffemissionen sollen nicht größer sein als die Fähigkeit von Luft, Wasser und Boden, diese Schadstoffe zu binden und abzubauen. Auf diese Weise soll das Wohlergehen der Menschen und das Tier- und Pflanzenleben „für alle Zukunft“ gesichert werden.

Die Stadtbevölkerung wird in dem Dokument als Schlüsselakteur konzipiert. Neben ihr sind auch die kommunalen Bediensteten Adressaten der Charta. Mit ihr, so die Hoffnung, könnte die Reorganisation bislang voneinander getrennter Problembereiche vollzogen werden und neue Formen des Empowerments der Verwaltungsangehörigen sowie ihre Fort- und Weiterbildung realisiert werden. Diese Perspektive lässt sich mit den bereits in Kapitel 2 angesprochenen Neuen Steuerungsmodellen verknüpfen bzw. schließt daran an (vgl. Dangschat 2004).

Auf der Folgekonferenz, der „2. Europäischen Konferenz für zukunftsbeständige Städte und Gemeinden“ 1996 in Aalborg, nahmen etwa tausend Akteure aus Städten, Gemeinden und Kreisen aus ganz Europa teil. Die Diskussionen mündeten im sogenannten „Lissabonner Aktionsplan. Von der Charta zum Handeln“. Bis dahin hatten 35 Länder verschiedenste Lokale Agenda 21-Prozesse angestoßen. Der Lissabonner Aktionsplan sollte diesen konkreten Umsetzungsprozess noch verstärken helfen (und zwar unter Einbeziehung der Habitat II-Agenda von Istanbul von 1996, einem step-by-step-guide des britischen Local Government Management Board sowie einem Planungsleitfaden, der inzwischen von ICLEI für die Initiierung von Lokalen Agenda 21-Prozessen erstellt worden war.)<sup>76</sup> In dem Aktionsplan wurde die zentrale Rolle der Kommunen auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung sowie die Bedeutung der Lokalen Agenda 21 unterstrichen. Insbesondere der Gedanke, zunächst „vor der eigenen Tür“ kehren zu müssen, bevor andere Akteure zum Mitmachen gewonnen werden können, ist neu. Als Instrumente werden wiederum Management- und Monitoring-Instrumente in den Mittelpunkt gestellt sowie auf die Notwendigkeit interkommunaler Nord-Süd- und Ost-West-Bündnisse und -Netzwerke sowie die Bildung von Partnerschaften innerhalb der Gemeinwesen verwiesen. Die dritte Konferenz in Hannover im Jahr 2002 fasste ihre Ergebnisse im „Aufruf von Hannover“ zusammen, in dem vor allem auf die Notwendigkeit der Vergrößerung der Gestaltungsräume von Städten im internationalen und in den nationalen Mehrebenensystemen hingewiesen wird.

---

<sup>76</sup> 1996 fand (nach Vancouver 1976) die zweite Weltkonferenz der Vereinten Nationen zu Fragen der menschlichen Siedlungen „Global Conference on Human Settlements“, abgekürzt Habitat II, in Istanbul statt. Hier gab es die zwei Themenschwerpunkte „Angemessene Unterkunft für alle“ und „Nachhaltige Siedlungen in einer zur Verstädterung strebenden Welt“. Ziel der Konferenz war, die Siedlungs- und Stadtentwicklung weltweit mit ökologischen und sozialen Standards dauerhaft zu verknüpfen, es gab also weitgehende Überschneidungen in den Themen mit den großen UN-Weltgipfeln, die oben dargestellt wurden. Auf dieser Konferenz wurde eine Habitat-Agenda formuliert, auf die auch nationale Nachhaltigkeitsstrategien im Bereich der Siedlungspolitik zurückgreifen (vgl. BMWZE 2001 und Abschnitt 4.4).

Ihr vorangegangen war eine parallel zum Weltgipfel in Johannesburg 2002 (s. o.) veranstaltete „Local Government Session“ mit 900 Teilnehmern. Als besondere Erfolge, die für die Städte zu verzeichnen waren, wertete der Generalsekretär von ICLEI u. a. folgende Punkte:

- die Erwähnung von Städten als wesentlichen Akteuren zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in den offiziellen Ergebnisdokumenten des Gipfels, sowie die Anerkennung durch nationale Regierungen, UN-Behörden und gesellschaftliche Gruppen als Katalysator für Veränderung;
- die Herausbildung eines weltweiten Kaders von an nachhaltiger Entwicklung interessierten Kommunalvertretern mit Erfahrung in der Vertretung der kommunalen Sache auf dem internationalen Parkett;
- die Zusammenarbeit aller wesentlichen Kommunalverbände weltweit zur Verwirklichung des „Sprechens mit einer Stimme“ gegenüber den Vereinten Nationen;
- den Startschuss für „Local Action 21“ als Auftrag für das zweite Jahrzehnt von LA 21 sowie die Verabschiedung des Aufrufs von Johannesburg und der Erklärung der Kommunen.

In letztgenannter Erklärung bekräftigten die Städte nochmals ihre Unterstützung der Agenda 21 und wollten sich freiwillig darauf verpflichten,

- „Entwicklungsstrategien für Städte und Kommunen zu entwerfen, welche die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und Umweltaspekte der Entwicklungen integrieren;
- innerhalb der nächsten zehn Jahre auf den Erfolgen der Lokalen Agenda 21 aufzubauen und ihre Umsetzung mit Hilfe von Local Action 21-Kampagnen und -Programmen zu beschleunigen. Diese sollen nachhaltige Gemeinwesen und Städte schaffen, bei gleichzeitiger Erhaltung der gemeinsamen globalen Güter.“

Insbesondere die unter dem Stichwort ‚Good Governance‘ gefasste Gute Regierungs- und Verwaltungsführung spielt in dem Dokument eine gewichtige Rolle. Hierunter wurden eine wirksame Führung, Transparenz, Rechenschaft, Redlichkeit, ordentliches Management und wirksame Dienstleistungen, gerechter Zugang zu Versorgungsleistungen, Bereitschaft zur partnerschaftlichen Zu-

sammenarbeit und Ausbau der Leistungsfähigkeit der politisch-administrativen Institutionen verstanden.

Die Aalborg Commitments, die zehn Jahre nach der ersten Konferenz von Aalborg im selben Ort von 110 Vertretern und Vertreterinnen europäischer Kommunalverwaltungen unterzeichnet wurden, wurden von der Stadt Aalborg, dem Rat der Regionen und Gemeinden Europas (RGRE) und ICLEI entwickelt, unterstützt von der „Europäischen Kampagne Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“. Der Entwurf war bereits 2004 zur Abstimmung und Diskussion ins Internet gestellt worden.<sup>77</sup> Im Gegensatz zu Wien hat Hamburg dieses Dokument nicht unterzeichnet, um mit der Unterzeichnung der Aalborg-Charta nicht eine weitere hohle Absichtsbekundung der Stadt hinzuzufügen, wie mir ein Gesprächspartner erläuterte (ich komme darauf in Kapitel 5 zurück).

Die Aalborg Commitments wurden entwickelt, um städtische Initiativen zur nachhaltigen Entwicklung weiter zu stärken und der Lokalen Agenda 21 neue Impulse zu geben.<sup>78</sup> Die Aalborg Commitments sind als flexibles Werkzeug für die lokale Praxis konzipiert. Mit der Unterzeichnung der Aalborg Commitments erklären die Städte und Gemeinden den Willen, einen Zielsetzungsprozess im Dialog mit allen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen vor Ort, unter Berücksichtigung existierender Agenda 21-Gruppen oder Pläne zur nachhaltigen Stadtentwicklung, zu starten.

Auffällig ist die Betonung der Rolle von Governance-Prozessen in den letztgenannten Dokumenten: Unter diesem Begriff wird hier verstanden, den städtischen Entscheidungsprozessen durch mehr direkt-demokratische Mitwirkung „neuen Schwung“ zu verleihen: „Wir werden daran arbeiten ... unsere Entscheidungen offen, nachvollziehbar und verlässlich sowie transparent zu gestalten.“ (Stadt Aalborg 2004:5)

---

<sup>77</sup> [www.aalborgplus10.dk](http://www.aalborgplus10.dk), letzter Zugriff: 6.8.2007

<sup>78</sup> Zu den 10 dabei verfolgten Leitthemen werden gezählt: Lokales Management für Zukunftsbeständigkeit, Schutz der natürlichen Gemeinschaftsgüter, verantwortungsvoller Konsum und Lebensweise, Stadtplanung und Stadtentwicklung, verbesserte Mobilität und weniger Verkehr, kommunale gesundheitsfördernde Maßnahmen, dynamische und zukunftsbeständige lokale Wirtschaft und soziale Gerechtigkeit sowie vom Lokalen zum Globalen zu denken.

Wichtig bei dieser Darstellung beeindruckend aufwändig produzierter Dokumente unter Einbeziehung wissenschaftlicher und stadtplanerischer Expertise ist, dass die hier genannten Prozesse auf vollkommen freiwilliger Basis abliefen – ebenso wie die Befolgung der darin zum Ausdruck gebrachten Entwicklungsziele. Die Bedeutung der Städte wird nachdrücklich unterstrichen und auf die notwendige Einbeziehung zivilgesellschaftlicher und privater Akteure hingewiesen. Die konkrete Umsetzung dieses Anspruchs wird dann aber den entsprechenden Akteuren vor Ort überlassen.

#### **4.4 Die nationale Ebene**

Was die Überführung der Agenda 21 in nationale Nachhaltigkeitsstrategien angeht, so ist das Urteil in der Literatur ambivalent. So wurden in den 1990er Jahren in mehr als 130 Ländern der Welt Umweltministerien bzw. zentrale Umweltbehörden eingeführt, fast alle Unterzeichner-Länder haben Nachhaltigkeitsstrategien oder zumindest einen Umweltplan entwickelt. Außerdem wurden wie von den UN gefordert auch Erfahrungsberichte vorgelegt. Etwa 6.400 Lokale Agenda 21-Prozesse wurden bis 2002, dem UN-Gipfel in Johannesburg, gemeldet. Selbst der Ministerrat der OECD hat 2001 eine Nachhaltigkeitsstrategie für seine Mitgliedsländer verabschiedet. Zugleich ist der Rio-Prozess aber an Grenzen gestoßen: „Die für den UN-Gipfel ... vorgesehene Auswertung [auf der Konferenz von Johannesburg, D.S.] insbesondere der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien wurde ... nicht vorgenommen. Folglich wurden auch keine förmlichen Schlussfolgerungen aus diesen ... Erfahrungen gezogen. ... Die Gründe dafür, dass die Mehrheit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien eher den Charakter allgemein gehaltener Routinepublikationen aufwies, wurden nicht analysiert.“ (Jänicke 2003:4)

##### **4.4.1 Die deutsche nationale Nachhaltigkeitsstrategie**

Deutschland hatte sich bereits 1992 auf der Rio-Konferenz dazu verpflichtet, die Kohlenmonoxid-Emissionen bis 2005 um 25 Prozent zu verringern, 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen und Ländern des Südens weitere Schuldenerleichterungen und Schuldenstreichungen zu gewähren. Dennoch dauerte es weitere zehn Jahre, bis eine

Nachhaltigkeitsstrategie – vergleichsweise verspätet – vorgelegt wurde. Es war 1992 die Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, die mit der Aufgabe betraut wurde, aus der Agenda 21 eine nationale Umsetzungsstrategie zu machen.<sup>79</sup> „Die Industriegesellschaft gestalten“ hieß ihr erster, auf ökologische Fragestellungen konzentrierter Bericht (Enquête-Kommission 1994). Vier Jahre später wurde der Nachhaltigkeitsbegriff explizit aufgenommen.<sup>80</sup> „Konzept Nachhaltigkeit – vom Leitbild zur Umsetzung“ hieß der dazugehörige Bericht. Als Voraussetzung für eine „kontinuierliche Erneuerung“ wird eine „rechtzeitige Einbindung der relevanten Akteure“ gefordert, um eine breite Unterstützung durch die Gesellschaft zu produzieren (Enquête-Kommission 1998:366). Von einer „etatistischen Strategie soll Abstand genommen“ werden (ebd.:371): „... durch die Schaffung einer Vielzahl von Beteiligungs- und Konfliktlösungsformen außerhalb von Parlament und Regierung [kann, D.S.] der Prozess der nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung ungleich leichter in Gang gesetzt und gehalten werden, als es das repräsentative demokratische System zu leisten vermag.“ (Enquête-Kommission 1998:389) Die Beschleunigung von Innovationsprozessen und die Herstellung einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz gegenüber einer Veränderung von Produktions- und Konsummustern soll also mit einer Erhöhung der Partizipation außerparlamentarischer Akteure erreicht werden.

Als Strategien zur Umsetzung der Agenda 21 nennt der Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland 2001 die Entwicklung von Indikatoren, best practices und staatlich initiierte, mit Geldpreisen ausgestattete Wettbewerbe (BMVBW 2001). So wurde z. B. im September 1997 ein deutschlandweiter Wettbewerb mit Namen „Regionen der Zukunft“ ausgelobt, in dem die Metropolregion

---

<sup>79</sup> Bis dato waren in der CDU-geführten Regierung nur drei Ministerien mit der Realisierung von Nachhaltigkeit betraut: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMUNR), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMRBS) (Valentin/Gürtler/Spangenberg 2000), das sich wesentlich für den Städtebau in Deutschland verantwortlich zeichnet.

<sup>80</sup> Zum deutschen Diskurs über Nachhaltige Entwicklung vgl. Brand/Jochem 2000.

Hamburg einen von acht ersten Preisen für ihre zukunftsweisende Regionalplanung erhielt (vgl. Kapitel 5).

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wurde im Jahr 2002 von der SPD-geführten Regierung unter explizitem Verweis auf den oben erläuterten Brundtland-Bericht und die Agenda 21 von der Bundesregierung als Grundprinzip ihrer Regierung beschlossen (Bundesregierung 2002). In dem 343 Seiten starken Dokument wird ein neuer Generationenvertrag propagiert und eine „Effizienzrevolution“ in der Wirtschaft durch die Entwicklung neuer Technologien gefordert. Die Gegenüberstellung von Ökonomie und Ökologie wird als veraltet verworfen: „Ökonomie und Ökologie sind in der Vergangenheit oft als Gegensatz verstanden worden. Zu Unrecht, denn beide haben eine Menge gemeinsam.“ (Bundesregierung 2002:16)

In dem Dokument werden prioritäre Handlungsfelder genannt, die den vier Themenkomplexen Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt und Internationale Verantwortung zugeordnet wurden. Dies geschah in bewusster Abgrenzung zum Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit, um einer der Querschnittsaufgabe als angemessen angesehenen integrierten Sichtweise von Nachhaltigkeit zum Zuge zu verhelfen. Die Handlungsfelder wurden mit 21 Indikatoren („für das 21. Jahrhundert“) verknüpft, die teilweise durch konkrete, quantifizierbare Handlungsziele unteretzt werden und einem Monitoring zur Erfolgskontrolle unterzogen werden.<sup>81</sup> Im Bereich Energie und Klima ist etwa die Verdopplung der Rohstoff- und Energieproduktivität eines der wenigen neuen, konkret angegebenen Ziele bis 2020. Daneben wird das Ziel bekräftigt, die Treibhausgasemission um 21 Prozent bis 2012 zu reduzieren. Darüber hinaus ist Ziel der Bundesregierung, den Anteil der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch bis 2010 gegenüber 2000 zu verdoppeln. Bis Mitte des Jahrhunderts sollen erneuerbare Energien rund die Hälfte des Energieverbrauchs decken. Im Bereich der Mobilität wurde angestrebt, bis 2015 die Bahn doppelt so viel Güter wie bis dato transportieren zu lassen. Die privaten und öffentlichen Ausgaben für Forschung

---

<sup>81</sup> Die Palette reicht von Umweltschutz über Kulturentwicklung, Sicherheitsthemen, Gesundheit und sozialer Zusammenhalt bis internationale Entwicklungszusammenarbeit.

und Entwicklung sollen kontinuierlich auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts steigen und darüber hinaus sollten bis 2010 für 30 Prozent (gestaffelt nach Altersklassen) der Kinder Ganztagsbetreuungsangebote zur Verfügung gestellt werden und im Bereich „Bildung für Nachhaltige Entwicklung“ die Anstrengungen forciert werden (vgl. BMBF 2002). Zu den verfolgten Zielen gehört auch die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Angestrebt wurde, die für Siedlung, Gewerbe und Verkehr belegte Fläche von etwa 120 Hektar pro Tag im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre auf 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 zu senken.<sup>82</sup>

Luks und Nill schätzen die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie so ein: „In der Regel wird ... auf bereits bekannte Ziele zurückgegriffen, etwa hinsichtlich der Treibhausgasemissionen. ... Insbesondere wären absolute Mengenreduktionsziele festzulegen. Erst diese würden die Richtungssicherheit der in der Strategie angelegten Innovationsorientierung gewährleisten. In der jetzigen Fassung ist die deutsche Strategie von einem ungetrübten Glauben an technologische Lösungsmöglichkeiten im Sinne einer ökologischen Modernisierung beseelt.“ (Luks/Nill 2002:3)<sup>83</sup>

Ein ressortübergreifender „Staatssekretärsausschuss Nachhaltige Entwicklung“ („Green Cabinet“) hatte den Prozess der Strategieerstellung koordiniert, an dem auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung, der sich aus Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen, Politikern und Politikerinnen sowie staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und Akteurinnen zusammensetzt und die Bundesregierung berät, maßgeblich beteiligt war. Darüber hinaus war die Formulierung der Strategie durch das Internet-Forum „Dialog Nach-

---

<sup>82</sup> Als einen Teil der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie kann die Gründung des Förderschwerpunkts „Sozial-ökologische Forschung“ durch die Bundesregierung genannt werden. Für Forschungsschwerpunkte vgl. Weller (1999:12). Der Förderschwerpunkt wurde mit jährlich sieben Millionen Euro finanziert und umfasste im Oktober 2006 30 Forschungsprojekte. Charakteristisch an der Forschung hier ist ihr enger „Praxis-Bezug“, d. h. die Betonung der Relevanz umsetzungsorientierter „Lösungsvorschläge“, vgl. [www.sozial-oekologische-forschung.org](http://www.sozial-oekologische-forschung.org), letzter Zugriff 21.10.2006.

<sup>83</sup> Zu einem ähnlichen Schluss kommen auch Brand und Jochum, wenn sie bis zum Regierungswechsel 1998 von einer diskursiven Orientierung nationalstaatlicher Akteure Richtung Marktliberalismus und Technozentrismus in Fragen der Zukunftsfähigkeit ausgehen, ab 1998 dann von einer Verschiebung Richtung Ökozentrismus (Brand/Jochum 2000:190).

haltigkeit“, über das die Bürgerinnen und Bürger Ideen und Anregungen beisteuern konnten, und einzelnen Konsultationsrunden mit Gewerkschaften, Kirchenvertreter, Kommunen sowie Umwelt- und Entwicklungsverbänden begleitet worden, sowie von einem Bund/Länderarbeitskreis, in dem u. a. die Umweltminister der Länder vertreten waren.<sup>84</sup> Dass die Strategie als Strategie der Bundesregierung tituliert wurde und nicht etwa als nationale Nachhaltigkeitsstrategie ist kein Zufall oder semantische Unachtsamkeit: Vielmehr wurde es von den beteiligten Akteuren von vorneherein als quasi aussichtslos angesehen, im föderativen Gefüge Deutschlands eine Einigung zwischen Bund und Ländern in dieser Frage zu erzielen. Entsprechend wenige bis keine Abstimmungsprozesse fanden auf dieser Ebene statt, entsprechend wenige Bezüge zur städtischen Ebene wurden genannt. Das Dokument wurde in einem als zurückhaltend partizipativ zu nennenden Prozess erarbeitet – gerade rechtzeitig bis zum Rio+10-Gipfel in Johannesburg im August desselben Jahres und ganz im Gegensatz zu der sonst so betonten Bedeutung von neuen Governance-Formen. Auf eine vertikale Integration des Leitbildes Nachhaltigkeit wurde von Beginn an, wie gesagt, verzichtet.

„In der durch das Green Cabinet gewährleisteten horizontalen Politikintegration, also der Abstimmung zwischen den verschiedenen Ministerien, liegt sicher eine Stärke der Strategie. Angela Merkel war 1998 als Umweltministerin mit ihrem umweltpolitischen Schwerpunktprogramm, das viele der heute formulierten Ziele bereits enthielt, an dieser Stelle gescheitert. Die Einbindung von Bundesländern und Kommunen geht hingegen über einen Bund/Länder Arbeitskreis zum Thema nachhaltige Entwicklung kaum hinaus. Eine gewisse Einbindung gesellschaftlicher Zielgruppen erfolgte über die Mitglieder des Nachhaltigkeitsrats sowie die Ansätze des öffentlichen Dialogprozesses. Allerdings fehlte eine entsprechende

---

<sup>84</sup> In der Weiterentwicklung von Nachhaltigkeitsplänen, -strategien und -konzepten ist eine unüberschaubar große Fülle von Berichten und Programmen entstanden, die von einer Vielzahl von Institutionen und Organisationen formuliert wurden. Diese können an dieser Stelle nicht alle genannt werden: Stattdessen soll hier nur die agenda-transfer Agentur für Nachhaltigkeit GmbH exemplarisch genannt werden, die Kommunen speziell entwickelte Entscheidungshilfen für nachhaltige Entwicklung anbietet und darüber hinaus als Vernetzungsplattform dient. Vgl. für eine Übersicht BMUNR (2000).

eine entsprechende Medienkampagne, und der Zeitplan für eine breite öffentliche Diskussion war nach Auffassung der gesellschaftlichen Akteure zu knapp bemessen“, resümiert Nill (2002:67).

Entsprechend dieser de facto-Geringschätzung partizipativer Prozesse wurden die Bürgerinnen und Bürger in den Dokumenten selbst nur als Konsumenten thematisiert und auf ihre potenzielle Rolle als Akteure bei der Umsetzung der Strategie nur noch hingewiesen. Die Möglichkeit ihrer Einbeziehung in die Entwicklung weiterer Entwicklungsziele und Gestaltung von Handlungsstrategien wird allein unter Verweis auf in den Kommunen stattfindende Agenda-Prozesse und die Arbeit der zahlreichen Nichtregierungsorganisationen thematisiert. Die Rolle der nationalstaatlichen politisch-administrativen Ebene bei der Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie erschöpft sich daher fast ausschließlich in der Vernetzung ohnehin tätiger Vereine und Verbände, die als Standbeine der Strategie bezeichnet werden, und die Propagierung von Zielzahlen und Indikatoren. So besteht denn auch ein großer Teil des Dokuments aus einer Aufstellung von Problemen in Deutschland auf beinahe jedem Gebiet vom Umweltschutz bis zur Gleichberechtigung, sowie einer Aufstellung bereits geleisteter Arbeit von Ländern, Kommunen und Verbänden und der Dokumentation der geführten Debatten zwischen den einzelnen Akteuren. Bezüglich der Rolle der Städte wird konstatiert: „Ein leistungsfähiger Staat ist auf kommunale Kräfte, ihre Qualität und ihr Engagement in besonderem Maße angewiesen. Denn: Die Zukunft der Stadt ist entscheidend für die Zukunft der Gesellschaft.“ (Bundesregierung 2002:17, vgl. auch Bundesregierung 2005)

Am 11. November 2004 wurde der Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie vorgestellt. Mit diesem wurde u. a. der erste Monitoringbericht in Form von „Challenger Reports“ vorgenommen, bei denen der Challenger, ein unabhängiger Experte, eine bewusst subjektive, „quer gebürstete“ Kommentierung und Bilanzierung vornimmt. Eines der Ergebnisse lautete, dass insbesondere die internationale Dimension der deutschen Nachhaltigkeitspolitik zu kurz komme. Das Urteil lautete zum Beispiel: „zu wenig und zu naiv“, so Thilo Bode 2003 für den Rat für Nachhaltige Entwicklung.

Nach einer Diskussionsreihe mit 1100 Experten und Expertinnen, Jugendlichen und Führungskräften aus Wirtschaft und Gesell-

schaft stellt der Rat für Nachhaltige Entwicklung in der politischen Kultur Deutschlands u. a. ein Defizit in der Wahrnehmung nachhaltiger Problemlagen fest. „Der Begriff Nachhaltigkeit wird beliebig verwendet, sein eigentliches Anliegen – Generationengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit im Umgang mit natürlichen Ressourcen – wird allzu oft als Zukunftsmoralismus abgetan.“ (RNE 2004:4) Darüber hinaus lasse sich die ‚Nachhaltigkeitsszene‘ in Deutschland so beschreiben, dass es eine Vielzahl von Netzwerken gebe, die allerdings untereinander nur wenig voneinander wüssten und daher zu einer Selbstunterschätzung neigten: „Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie erreicht es bisher noch nicht in der erforderlichen Weise, die Nachhaltigkeit zu bündeln und sichtbar zu machen.“ (RNE 2004:6)

Im Indikatorenbericht des Statistischen Bundesamtes, der sich auf die 21 in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegten Indikatoren bezieht, kommt das Amt 2006, also am Ende meines Untersuchungszeitraums, insgesamt zu dem Ergebnis, dass nur bei neun der 21 in der Nachhaltigkeitsstrategie angestrebten Zielwerte diese erreicht oder annähernd erreicht wurden: beim Anteil der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch, der Studienanfängerquote, den Stickstoffüberschüssen in der Landwirtschaft, der vorzeitigen Sterblichkeit, der Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Gesundheit, den Wohnungseinbruchsdiebstählen, dem Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen sowie den Einfuhren von Gütern aus den sogenannten Entwicklungsländern. Auch konnte eine Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom Umweltverbrauch erreicht werden, was maßgeblich auf den Strukturwandel in Ostdeutschland seit 1990 zurückzuführen ist. Bei allen anderen Indikatoren weist das Statistische Bundesamt darauf hin, dass die Zielzahlen mit den bisherigen Anstrengungen bis 2020 nicht zu erreichen sein dürften. Dies betrifft zentrale Themen wie etwa die Erhöhung des Durchschnittseinkommens von Frauen ebenso wie die Energie- und Rohstoffproduktivität, die Treibhausgasemissionen, den ökologischen Landbau, die Artenvielfalt, Ausgaben für Forschung und Entwicklung, den Schienen-

verkehr, die Zahl ausländischer Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss und nicht zuletzt die Flächenversiegelung.<sup>85</sup>

Nicht besser sieht die Bilanz bei den initiierten Agenda 21-Initiativen aus. Einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) aus dem Jahr 1996 zufolge sahen es zwar 83 deutsche Städte als ihre Aufgabe an, eine Lokale Agenda 21 zu entwickeln. Jedoch hatten nur 27 von ihnen hierzu auch schon einen konkreten Beschluss gefasst (difu 1996). Klimaschutz, Energieeffizienz und reduzierter Flächenverbrauch wurden als zentrale Themengebiete genannt, jedoch wurden nur von 13 Städten auch finanzielle Mittel hierfür bereitgestellt. Bei der Frage nach den Hemmnissen bei der Erarbeitung und Umsetzung der Lokalen Agenda 21 stehen daher fehlende Finanzmittel und fehlendes Personal an erster Stelle. Als problematisch wurde außerdem vor allem die Organisation eines Konsultationsprozesses mit der Bevölkerung angesehen (vgl. BMRBS 1996a und 1996b). Diese Gründe spielten auch noch Anfang des neuen Jahrtausends eine übergeordnete Rolle – wenn gleich 2004 bereits mehr als 2400 Kommunen offiziell in Agenda 21-Prozesse eingetreten waren. Zwar zählt Deutschland zu den Ländern, in denen vergleichsweise spät Lokale Agenda 21-Prozesse angestoßen wurden, es gehört inzwischen jedoch zu den weltweiten Spitzenreitern, jedenfalls was die Zahl der gemeldeten Initiativen angeht (vgl. Lafferty 2001). Beate Weber, ehemalige Oberbürgermeisterin von Heidelberg, fasste 2003 in ihrem Challenger-Report für den Rat für Nachhaltige Entwicklung mit Blick auf die Agenda-Statistiken allerdings zusammen: „Ein Beschluss zur LA allein sagt noch nichts darüber aus, ob eine Gemeinde nun wirklich einen Agenda-Prozess voran treibt und wie weit dieser Prozess fortgeschritten und erfolgreich ist. Außerdem verschwinden immer wieder LA-Prozesse, andere behaupten sich mühsam.

---

<sup>85</sup> Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat sich ebenfalls mit der Entwicklung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie beschäftigt und in einem Gutachten im Jahr 2000 als Charakteristika von Umweltplänen nach dem Muster der Agenda 21 formuliert, es müssten einvernehmliche Formulierungen langfristiger Umweltziele, die Ableitung der Ziele vom Prinzip der Nachhaltigkeit, die Einbeziehung der wichtigen Politikfelder, die Beteiligung der Verursacher an der Problemlösung, die Beteiligung der wichtigsten unterschiedlichen Interessen an der Ziel- und Willensbildung sowie die Berichtspflicht über die Umsetzung der Ziele, also ein Monitoring, formuliert werden.

Und es gibt viele neue Initiativen, die LA-Projekte durchführen, sich aber nicht so nennen.“ (Weber 2003) Mangelnde Verzahnung mit den politisch-administrativen Systemen, die häufig so täten, als ginge sie ein Agenda-Prozess nichts an, und Ermüdungserscheinungen bei den Aktiven erschwerten die kontinuierliche Arbeit, so besagt eine andere Beobachtung: „Alle reden davon mit glänzenden Augen, bei jeder Frage nach Veränderung, bei jeder neuen Forderung wird man/frau auf die Agenda und den tollen bürgerInnen-nahen Prozess verwiesen. Aber keiner redet davon, wer diesen enormen Arbeitsaufwand – Mitarbeit in Foren, an Runden Tischen, in Arbeitsgruppen, in Unterarbeitsgruppen, Recherchen, Schreiben von Papieren etc. – eigentlich leisten kann oder soll und vor allem nicht darüber, was denn nun passiert, wenn die Lokale Agenda 21 entwickelt ist“, kritisiert etwa Röhr (1999:180).

So läuft der von oben angestoßene Prozess nicht selten ins Leere oder wird mit Symbolpolitik beantwortet und kommt dem „Warten aufs Christkind“ (Oels 2002) gleich – das kann zwar Spaß machen, bleibt aber ergebnislos. Als eine der zentralen Bedingungen für die Zielerreichung von Agenda 21-Initiativen wird daher gesehen, dass das Thema zur Chefsache des jeweiligen Bürgermeisters erklärt werde.

Das ehemalige Institut für Landesplanung und Regionalforschung (ILR) der Universität Hannover weist darauf hin, dass die Umsetzung von Nachhaltigkeitsplänen häufig eklatante Mängel aufweise, weil sich die ambitionierten Konzepte kaum von den bislang in den Bereichen ökologische oder soziale Stadtentwicklung realisierten Projekten unterscheiden und die gleichzeitige Beachtung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte in der Regel hinter den Erwartungen zurückbleibe (vgl. Ruschowski 2002).

In einem Vergleich (von Berlin, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Thüringen) kommen Kern, Koll und Schophaus zu dem Schluss, dass „...die Diffusion der Lokalen Agenda 21 vor allem von drei Faktoren abhängt: (1) den Handlungskapazitäten der Städte und Gemeinden, (2) der finanziellen und politischen Unterstützung durch nationale und regionale Regierungsorganisationen sowie (3) den (trans)nationalen und regionalen Institutionen des Agenda-Transfers, die den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen verbessern und die Diffusion von Lokalen-Agenda-21-Prozessen beschleunigen. Städte und Gemeinden, die über mehr

Handlungskapazitäten verfügen, von dem Bundesland, in dem sie liegen, besser unterstützt werden, und einen höheren Grad der Integration in Transfernnetzwerke aufweisen, sind im Bereich der Lokalen Agenda 21 aktiver und innovativer.“ (Kern/Koll/Schophaus 2004)

#### 4.4.2 Die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie

Die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie, die als flexible, lernende Strategie angelegt ist, wurde ebenso wie in Deutschland 2002 von der Bundesregierung beschlossen und stützt sich auf Vorarbeiten im „Grünbuch Österreich“, das für den Europäischen Rat von Göteborg 2001 formuliert worden war. Sie ist in einem umfangreichen und professionell moderierten Beteiligungsprozess entstanden, und zwar unter Mitwirkung von 40 Vertretern der Ministerien, Länder und Gemeinden, Sozialpartnern, Interessenvertretungen und NGO-Plattformen. In einem parallel laufenden feedback-Prozess wurden die nicht in den Arbeitskreis eingeladenen interessierten Institutionen und Personen einbezogen, die darüber hinaus auf diversen Veranstaltungen die Gelegenheit hatten, Zwischenergebnisse zu kommentieren. Ergänzt wurde der Prozess durch eine strukturierte Befragung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und internationalen Expertinnen und Experten.

Der Klimawandel, der Verlust von Biodiversität, die fortschreitende Versiegelung von Flächen, die Zunahme von Zivilisationskrankheiten, die demographische Entwicklung, mangelnde Offenheit von politischen Prozessen sowie der materie- und energiereiche Konsum werden in dem mehr als 180 Seiten umfassenden Dokument als nicht-nachhaltige gesellschaftliche Entwicklungen identifiziert, bei denen gegengesteuert werden soll. Vier Handlungsfelder werden dann entsprechend je fünf Ziele zugeordnet, die als jeweils voneinander abhängig gesehen werden und nachfolgend stichwortartig aufgelistet werden.

- 1) Handlungsfeld „Lebensqualität“: Veränderung der Lebensstile in Richtung Zukunftsfähigkeit, Einbeziehung der demographischen Entwicklung in die Finanzierungsfragen der Familien- und Sozialleistung sowie des Gesundheitswesens, Gleichberechtigung der Geschlechter durch Gender Main-

streaming herstellen, Bildung und Forschung fördern sowie Armut bekämpfen.

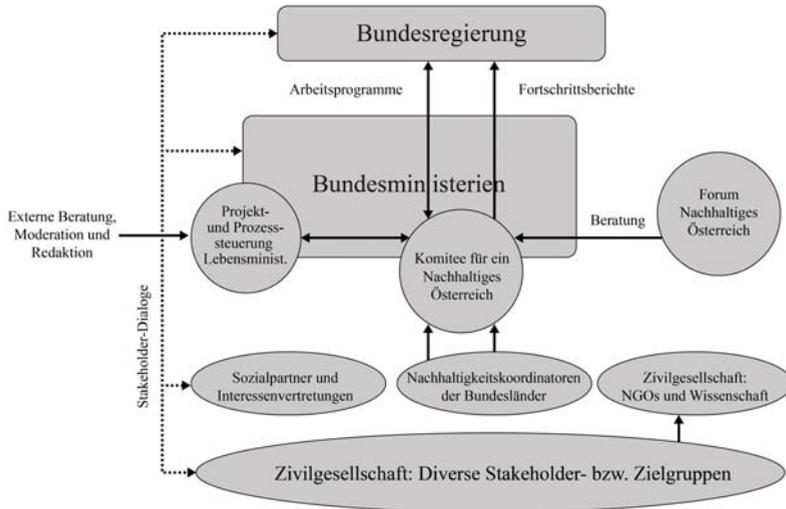
- 2) Handlungsfeld „Österreich als dynamischer Wirtschaftsstandort“: Schaffung innovativer Strukturen für die Wettbewerbsfähigkeit, die unternehmerische Verantwortung stärken und effiziente Verwaltungsstrukturen schaffen, über Preispolitik ressourcenschonendes Verhalten fördern, Ökoeffizienz nach vorn bringen, nachhaltige Produkte und Dienstleistungen stärken.
- 3) Handlungsfeld „Österreich als Lebensraum“: Schutz der Umwelt und des Klimas, Artenvielfalt und Landschaftsschutz sichern, verantwortungsvolle Raumnutzung, nachhaltige Mobilität und Verkehrssysteme optimieren.
- 4) Handlungsfeld „Österreichs Verantwortung“: Armutsbekämpfung auch in der Welt, Einsatz für eine global nachhaltige Wirtschaft, natürliche und soziale Lebensräume für alle langfristig schützen, nachhaltige Entwicklung für Partnerländer finanzierbar machen, Europa zu einer Nachhaltigkeitsunion entwickeln (BMLFUW 2002:20).

Die Ziele gleichen im Prinzip denen, die bereits aus der deutschen Strategie bekannt sind, auch wenn sie in der österreichischen Strategie wesentlich systematischer abgehandelt werden. Als Basis aller dieser Maßnahmen fungieren „solide öffentliche Finanzen“ (BMLFUW 2002:15), die durch ein Schuldenmoratorium und die steuerliche Entlastung der Bevölkerung hergestellt werden sollen – Wirtschaftswachstum hat also auch in dieser Strategie eine Schlüsselfunktion. Dieser ökonomische Bezug hat Tradition: In einem Konzept für nachhaltige Raumentwicklung des Österreichischen Instituts für Nachhaltige Entwicklung aus dem Jahr 1998 wird die Raumentwicklung als grundlegendes Instrument zur Umsetzung eines nachhaltigen Lebensstils damit begründet, dass mit ihr die strukturellen Voraussetzungen zur zukunftsverträglichen Befriedigung der Daseinsgrundbedürfnisse geschaffen würden (Kantschnig/Weber 1998). In völliger Loslösung von einem Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit wird anschließend ausschließlich ökonomistisch argumentiert: Für die Befriedigung der Daseinsgrundbedürfnisse sei das Wirtschaftssystem zuständig, das seine Aufgabe, den Wohlstand für die Bürger zu mehren, allerdings verfehle. Begründet wird dies mit Blick auf Studien zur Entkopplung

des (ressourcenintensiven) Wirtschaftswachstums von der gesellschaftlichen Wohlfahrt seit den 1980er Jahren. Daher wird die Raumordnung ganz in den Dienst des Wirtschaftswachstums gestellt. Als normatives Leitbild hierfür dient das „raumordnungspolitische Leitbild zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen“, freilich unter Einbeziehung „gesellschafts- und naturbezogener Lebensqualitätsaspekte“ (Kanatschnig/Fischbacher/Schmutz 1999:8). Nachhaltigkeit ist in dieser Logik das Ergebnis von ökonomischen Wachstumsprozessen auf dem Vehikel der Regionalisierung materieller und energetischer Prozesse.

Im Sinne von Effizienzkriterien wird auch in der österreichischen Strategie auf die Kohärenz der regionalen, nationalen und europäischen Politik Wert gelegt. Hierzu soll eine Verzahnung aus einem „Komitee für ein nachhaltiges Österreich“ (bestehend aus Vertretern des Bundeskanzleramts, Ministerien, Ländern und Sozialpartnern), einem Expertenpanel „Forum Nachhaltiges Österreich“ (bestehend aus NGOs und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern) und den Nachhaltigkeitskoordinatoren der Länder dienen. Monatliche Treffen, virtuelle Datenbanken, jährliche Arbeitsprogramme und Fortschrittsberichte sowie externe Evaluationen durch interdisziplinäre Expertengruppen sollen das Qualitätsmanagement bei der Umsetzung der Strategie gestalten und die Partizipation der Zivilgesellschaft über Dialogkonferenzen und beispielsweise das „Akteursnetzwerk Nachhaltiges Österreich“ gesichert werden. Koordiniert wird der gesamte Prozess im österreichischen Ministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft („Lebensministerium“).

Abbildung 6: Die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie



Quelle: Martinuzzi/Steurer (2005:4)

Bei den konkret in der Nachhaltigkeitsstrategie genannten Zielzahlen wird wie in Deutschland auf bereits Beschlossenes oder durch die EU vorgegebene Zielwerte zurückgegriffen, etwa wenn es um die 10-prozentige Erhöhung der Heimplätze für Pflegebedürftige geht, die Beschäftigungsquote für ältere Arbeitnehmer auf den EU-Durchschnitt zu erhöhen oder die Anzahl von Personen, die beruflich weitergebildet werden, zu erhöhen. Bei der Reduktion von Flächenversiegelung legt sich die Strategie auf 2 Hektar pro Tag fest. Dieser enorme Unterschied zum deutschen Ziel erklärt sich aus der topographischen Charakteristik des Landes: Lediglich 37 Prozent der Gesamtfläche Österreichs stehen für eine Dauerbesiedelung zur Verfügung (BMLFUW 2004b:64). Auch die 60 Beispiele im Anhang der Strategie, die als Anschauung zu ersten Umsetzungsschritten dienen sollen, greifen auf ein buntes Potpourri bereits in anderen Kontexten geplanter und umgesetzter Projekte zurück. Da geht es um die Umsetzung von Gender Mainstreaming-Konzepten ebenso wie Forschungen zum Thema „Übergang zur Pension“, ernährungsbezogene Krankheiten oder „ethisch-ökologische Geldanlagen“. Hier wird wieder die Offenheit des

Nachhaltigkeitsbegriffs bemerkbar, mit dem im Prinzip alle Themen umfasst werden können, die irgendwie mit der Verbesserung auf irgendeinem Feld zusammenhängen.

In einem ein Jahr später veröffentlichten Arbeitsprogramm sind dann auch 50 Projekte zu finden, die bereits vor Beschluss der Strategie bewilligt worden waren. In dem Arbeitsprogramm wird die Aufzählung der Projekte auf die Zahl 208 noch erhöht (und im Titel des dazugehörigen Dokuments aus Gründen des gefälligeren Marketings auf 200 reduziert) und weiterhin als „erste“, aber „entschlossene Schritte“ gelabelt, die in beeindruckenden 436 Maßnahmen mündeten und 2004 in einem Fortschrittsbericht einzeln abgearbeitet wurden. Dabei stehen „Programme, Strategien und freiwillige Maßnahmen ... im Vordergrund der Umsetzung.“ (BMLFUW 2003:21) Es wird also eine Rahmensteuerung stark gemacht.

Zusammengearbeitet wird zudem mit dem Österreichischen Klimabeirat ebenso wie mit dem „Roundtable Nachhaltiges Österreich“. Dieser halbjährlich stattfindende Roundtable ist ein Dialogforum des „Akteursnetzwerks Nachhaltiges Österreich“, das abwechselnd in den verschiedenen Bundesländern veranstaltet wird. Er bildet einen zentralen Mechanismus für den Ideen- und Erfahrungsaustausch über Projekte und Initiativen zu einzelnen Schwerpunktthemen der nachhaltigen Entwicklung im Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialbereich. Die Mitglieder des von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Netzwerks von Praktikern aus der Verwaltung, der Wirtschaft, der Wissenschaft und dem Non-Profit-Sektor repräsentieren alle umsetzungsrelevanten Handlungsebenen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Hinzu kommt ein „Roundtable Ökosoziale Marktwirtschaft“ und der „Österreichische Walddialog“. An einem Mangel der mit ihr befassten staatlichen Organisationen und Institutionen, so kann zusammenfassend und mit einem Augenzwinkern gesagt werden, scheitert die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie sicher nicht.

Eine gemeinsame „Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich“ der Umweltreferentenkonferenz im Anschluss an das Arbeitsprogramm 2003 umfasste ebenso wie in Deutschland ein Bund/Länder-Arbeitsprogramm und einen „Gemeinsamen Konsens“. Diese sollte die Einigkeit der Länder bezogen auf die Umsetzung des UN-Dokuments unterstreichen.

Nach dem ersten Arbeitsprogramm 2003 beschloss der Minister- rat Ende Juni 2004 ein zweites Arbeitsprogramm mit 80 neuen Maßnahmen, die vor allem freiwillige Maßnahmen und Programme umfassen (BMLFUW 2004a) und in die Fortschreibungsberichte aufgenommen wurden. Diesem Arbeitsprogramm waren ein Work- shop „Governance für Nachhaltige Entwicklung“ des Lebensmini- steriums zusammen mit dem Bundeskanzleramt vorausgegangen sowie die Tagung „Good Governance – Neue Qualitäten im Ver- hältnis von Staat und Bürgergesellschaft“ im Parlament anlässlich des Österreich-Konvents. Auffällig im Vergleich zur deutschen Debatte ist hier die weitaus deutlichere Betonung des Governance- Aspekts: Unter der Überschrift Nachhaltiger Entwicklung wird ganz selbstverständlich die Frage nach dem Verhältnis von Staat und Bürger sowie nach neuen Formen der Koordination und Orga- nisation dieses Verhältnisses gestellt, und zwar unter Bezug auf das Europäische Weißbuch des Regierens, das Eckpunkte des guten Regierens darstellt.

In einem Indikatorenbericht wurde ebenfalls 2004 über 47 Indi- katoren berichtet, bei denen, wie oben bereits angedeutet, häufig keine eigenen Zielwerte formuliert wurden, sondern stattdessen gemittelte EU-Werte als Vergleichsmaßstab fungierten. Hier kann nicht im Einzelnen auf jeden Indikator und die diversen damit ver- bundenen Messgrößen eingegangen werden. Resümiert werden kann, dass Österreich im europäischen Vergleich meistens besser abschneidet, etwa was die Einkommensungleichheit, Armutsge- fährdung und Langzeitarbeitslosenquote oder den Anteil erneuerbar- er Energien angeht, wobei die Importabhängigkeit in der österrei- chischen Energieversorgung vergleichsweise hoch ist.

Eine große Abweichung ergibt sich beim Anteil der versiegelten Bau- und Verkehrsflächen: Statt der anvisierten 2 Hektar am Tag bundesweit wurden 20,8 Hektar Versiegelung am Tag gemessen, in Wien und in den alpin geprägten Bundesländern Vorarlberg, Kärn- ten und Tirol. Aus dem Indikatoren-Bericht geht auch hervor, dass die Treibhaus-gasemissionen vor allem wegen der starken Steige- rungen im Verkehrssektor weit über den Kyoto-Zielen liegen (BMLFUW 2004b).

In einem Prozess-Review der österreichischen Nachhaltigkeits- strategie, der sich explizit der Evaluation der bis dato umgesetzten

Strategie enthält, diagnostizieren Martinuzzi und Steurer von der Wirtschaftsuniversität Wien insbesondere zwei Schwachstellen:

- Die Einbindung wissenschaftlicher Fachexpertise und des kritischen Potenzials von Nichtregierungsorganisationen konnte nicht genügend erfolgen. Als Grund hierfür wurde der Zeitdruck bei der Erstellung der Strategie angeführt. Das Forum Nachhaltiges Österreich stehe zwar in Kontakt mit der Verwaltung, zur politischen Ebene allerdings seien keinerlei Kontakte institutionalisiert.
- Die politische Abstimmung der Strategie erwies sich als deutlich schwieriger als erwartet und fand überwiegend informell, d. h. jenseits der vereinbarten Spielregeln statt, insbesondere zwischen der Prozesssteuergruppe im Lebensministerium und den anderen Ministerbüros. Vor allem das mangelnde Engagement des Ministeriums für Finanzen, des Ministeriums für Soziales und Gesundheit sowie des Bundeskanzleramts wurde von den von Martinuzzi und Steurer befragten beteiligten Akteurinnen und Akteuren als Hemmnis genannt.

Der erste Punkt überrascht angesichts der aufwändig in Szene gesetzten Organisation der Strategieumsetzung, die aber anscheinend ineffiziente Ergebnisse zeitigte. Martinuzzi und Steurer fassen ihre Bilanz unter der Überschrift „... vom Schreiben zum Umsetzen“ zusammen und erläutern: „Aufgrund der Menge und Vielfalt der erarbeiteten Maßnahmen konnten in Komitee-Sitzungen inhaltliche Fragen oder einzelne Maßnahmen kaum diskutiert werden. Die Übersetzung der Strategie in konkrete Einzelprojekte wurde daher den einzelnen beteiligten Institutionen überlassen, ohne dass sie dabei durch das Komitee oder die Prozesssteuergruppe besonders unterstützt worden wären. Da die Zusammenarbeit bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen bilateralen Gesprächen überlassen wurde, sind nur wenige der im ersten Arbeitsprogramm dokumentierten Maßnahmen gemeinsam neu entwickelt worden.“ (Martinuzzi/Steurer 2005:9)

Kritik wurde auch von der Landeshauptleutekonferenz (dem österreichischen Pendant zur Ministerpräsidentenkonferenz) geübt: Insbesondere die Formulierung der Strategie als reine Bundesstrategie wurde bemängelt und daher die „NachhaltigkeitskoordinatorenInnenkonferenz“ der Länder 2006 beauftragt, einen Vorschlag für

die Weiterentwicklung der Strategie für eine „gesamtösterreichische“ Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln, quasi eine Strategie für die Länder.

Was für den außenstehenden Beobachter als tendenziell undurchschaubar wirkt stellen die Verfasser des zweiten Fortschrittsberichts der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie im Jahre 2006 als besondere Qualität heraus, nämlich den umfassenden, sektorübergreifenden und multidimensionalen Zugriff auf die verschiedenen nachhaltigkeitsrelevanten Themen. Die durch Carius, Jacob, Jänicke und Hackl vorgenommene externe Evaluation kennzeichnet die bei der Strategie zum Einsatz gekommenen Instrumente als überwiegend freiwillige Maßnahmen. Diese Freiwilligkeit korrespondiert mit einer hohen Motivation der staatlichen Akteure, produziert jedoch einen Mangel an Verbindlichkeit. „Trotz der Anstrengungen des Komitees und des Forums für eine Prioritätensetzung ... ist die klare Schwerpunktbildung unter den Maßnahmen ausbaufähig. Darüber hinaus sollten Mechanismen in die Arbeitsprogramme integriert werden, welche die Qualitätssicherung der Maßnahmen gewährleisten. Die Anreize, sich aktiv an der Erarbeitung der Programme zu beteiligen, waren allerdings nicht ausreichend, um alle relevanten Ressorts mit einzubeziehen. Zudem sollten die verschiedenen Dimensionen Nachhaltiger Entwicklung systematischer miteinander verknüpft werden, insbesondere hinsichtlich der Innovationspotenziale.“ (BMLFUW 2006:50)

Im folgenden Abschnitt werden die oben generierten Erkenntnisse zugespitzt und im Lichte der wissenschaftlichen Literatur zur nachhaltigen Stadtentwicklung diskutiert.

#### **4.5 Vielfalt der Nachhaltigkeitsziele bei prekärer Verbindlichkeit: Bedingungen und Probleme**

Zu Beginn dieses Kapitels ist das Leitbild Nachhaltigkeit als komplexes Gedankengebäude charakterisiert worden. Seine Botschaft, das in ihm enthaltene Zukunftswissen, ist klar: Eine Fortsetzung der bisherigen Wirtschafts- und Lebensweisen führt zum Verlust der Lebensgrundlagen heute lebender und zukünftiger Generationen, überall auf der Welt. Daher, so die Notwendigkeitskonstruktion, müssen die gesellschaftlichen Entwicklungen umgelenkt werden, und zwar unter der Berücksichtigung der Bereiche Ökonomie,

Ökologie und Soziales, und unter Einbindung der Bevölkerung. Bei dem Versuch der praktischen Umsetzung des Leitbildes werden allerdings vielfältige Konfliktfelder sichtbar. Als tendenziell fluides gesellschaftliches Leitbild, das extrem kontextabhängig in seiner Interpretation und Wirkungsweise ist, darüber hinaus das jeweilige politische System ressortübergreifend adressiert, und zwar in einem langfristig angelegten Zeithorizont, gehört das Leitbild wohl zu den am schwierigsten umsetzbaren Leitbildern überhaupt.

Um so erstaunlicher ist die Entschlossenheit, mit der die UN mit der Agenda 21 seine Umsetzungschancen betonen. Dabei ist die Rolle der Städte hier von Anfang an immer stark gemacht worden, ebenso die Notwendigkeit, über quantitative Zielvorgaben Erfolge und Misserfolge messbar zu machen. Grundlegend bei diesem Dokument, das hinsichtlich des Partizipationsansatzes als top down-initiierte bottom up-Strategie gekennzeichnet werden kann, ist die grundlegende Behauptung, dass die bis dato global vorherrschende Wirtschaftsweise mit einer globalen nachhaltigen Entwicklung vereinbar sei: Hier wurde erstmals der von den internationalen Umweltbewegungen vertretene ökologische Blick auf die Welt mit den ökonomischen Prosperitätszielen der Nationen rhetorisch versöhnt und so der Weg für vielfältige Zusammenarbeiten von NGOs und global operierenden Unternehmen geebnet.

Die in der Agenda 21 genannten Themen fanden in der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie und den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien in Österreich und Deutschland ihren Niederschlag. Die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, eine nachhaltige Flächennutzung, die Steigerung von Energie- und Ressourceneffizienz sowie die Erhöhung der Partizipationschancen der Bürgerinnen und Bürger sind die herausragenden Themen dabei. Sie werden zwar auf europäisches Regieren bezogen, die Übertragung auf die nationalen Politiken wird dann aber überwiegend marktförmig und rahmensteuernd gestaltet. Es tauchen einzelne Themenfelder der europäischen Strategie in der ein Jahr später beschlossenen deutschen und österreichischen Strategie auf, ebenso werden einzelne Zielzahlen heruntergebrochen und übernommen. Allerdings verbleibt die Einbindung der Bevölkerung fast vollständig in der Verantwortung der föderal organisierten politischen Einheiten.

Auch die auf europäischer Ebene erfolgten Vernetzungen von Städten basieren auf freiwilligen Vereinbarungen, bei denen bilanzierend gesagt werden muss, dass nicht sicher ist, ob die vielen Meldungen von Agenda 21-Initiativen eine substanzielle Bedeutung haben.

Die in den zentralen Dokumenten festgeschriebene neue Allianz von Wirtschaft und Ökologie wird sowohl in Deutschland als auch Österreich aufgenommen. Noch deutlicher als in Deutschland wird in Österreich dabei aber die vorrangige Bedeutung der Wirtschaft als Basis für nachhaltiges Handeln unterstrichen. Die Logik lautet zugespitzt: Für eine nachhaltige Entwicklung müssen in erster Linie Schulden abgebaut und das Wirtschaftswachstum befördert werden.

Gemeinsam ist beiden Strategien, dass sie implizit zweigeteilt sind: Der erste Teil der Strategie besteht darin, dass die Idee Nachhaltigkeit thematisch auf verschiedenen Handlungsfeldern aufgegriffen und durchdekliniert wird, vorzugsweise an bereits etablierten Projekten entlang. Mit diesem Vorgehen wird vor allem die Querschnittsorientierung des Leitbildes angesprochen. Diese Querschnittsorientierung geht allerdings im Falle Österreichs vom Lebensministerium aus, im Falle Deutschlands von der Bundesregierung selbst.

Der zweite Teil der Strategie besteht darin, die konkrete Ausbuchstabierung in Lokale Agenda 21-Initiativen zu verweisen. Hier kann nun folgende Beobachtung gemacht werden: Zwar wird in Deutschland auf den hohen Stellenwert zivilgesellschaftlicher Beteiligung und der Städte als politische Akteure auch beim Formulierungsprozess der Nachhaltigkeitsstrategie verwiesen – einer effizienten Stärkung lokaler Agenda 21-Initiativen enthält man sich allerdings mit Blick auf den Föderalismus und in der Überzeugung, eine etatistische Strategie wäre nicht effektiv genug. Der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie fehlt dadurch die Unterfütterung und Verbindung zu länderbezogenen oder städtischen Strategien. Anders formuliert: Die Strategie erschöpft sich hier in Appellen.

In Österreich steht der Governance-Aspekt stärker im Vordergrund als in Deutschland und entsprechend aufwändig ist der Formulierungs-, Rückbindungs- und Diskussionsprozess gestaltet worden. Eine das gesamte Land erfassende Agenda-Initiative wird aber auch hier nicht vorangetrieben, sondern nur angeregt, aller-

dings sieht sich der Staat hier in einer Pflicht, auf eine Neuformulierung des Verhältnisses von Staat und Bürger hinzuarbeiten.

In beiden Strategien wird der Stellenwert von Indikatorenberichten zur Beobachtung von zentralen Trends auf ökonomischem, ökologischem und sozialem Gebiet hervorgehoben. Der Produktion deskriptiven Wissens wird also eine hohe Bedeutung beigemessen. Mit den ersten Indikatoren-Berichten ist eine erstaunliche Bereitschaft zu Tage getreten, sich anhand von Messwerten im Rahmen eines benchmarking in einen internationalen Vergleichsrahmen setzen zu lassen. Diese Indikatorisierung von Politik stimmt überein mit den auf der kommunalen Ebene zu beobachtenden Trends (Kapitel 3).

#### 4.5.1 Fehlender Konsens in der Indikatorenbildung

Die politische Interpretation, die Formulierung von Qualitäts- und Handlungszielen und deren Übersetzung in strategische Maßnahmen ist noch in der Anfangsphase: es kann noch nicht von erprobten oder gar etablierten Schlüsselvariablen bei der Entwicklung von Indikatorensets für Staaten und noch viel weniger für Städte gesprochen werden (Rink/Hartmuth/Huber 2005; Pfister/Renn 1998; Liepach/Sixt/Irrek 2003). Das, was oben im Zusammenhang mit den nationalen Strategien kommuniziert wird, basiert ganz überwiegend auf herkömmlichen Statistiken. Die wissenschaftliche Indikatorenforschung verfolgt entsprechend das Ziel, auf der Makroebene eine umfassende und ausgewogene Messung und Bewertung des Zustands bzw. der Veränderungen der Lebensqualität, des Nutzungspotenzials und Belastungsgrades der Natur sowie der konjunkturellen Bedingungen von Wirtschaftsweisen zu erfassen (Bauriedl/Winkler 2004; Gehrlein 2002). Nachhaltigkeitsbewertungssysteme, die einen Index für einen Gesamtindikator bilden, sind beispielsweise die Materialflussanalyse (Luks/Hammer 2003; Hammer/Giljum/Bargigli u. a. 2003; Hartard 2000; Schmidt-Bleek 1994), mit der der Lebens-, Produktions- und Verbrauchsweg von Rohstoffen nachgezeichnet wird. Mit dem berühmten „ökologischen Fußabdruck“ (Rees/Wackernagel 1992, 1996) wird demgegenüber abgeschätzt, wie viel Land- und Wasseroberfläche not-

wendig sind, um die Konsumaktivitäten einer Stadt oder eines Landes dauerhaft aufrechtzuerhalten.<sup>86</sup>

Während die Messung integrativer nachhaltiger Entwicklungen (Kopfmüller/Brandl/Jörissen u. a. 2001) noch aussteht, ist die Berichterstattung zu Einzeldimensionen ein inzwischen gängiges Mittel zur Zielevaluation, etwa in Form ökonomischer Gesamtrechnungen, dem Human Development Index (UNDP 2002) oder dem Umweltbarometer (BMU 1998).

Dass ein Durchbruch standardisierbarer Indikatorensysteme auf sich warten lässt, lässt sich mit vielen Faktoren begründen. Zu den Funktionsbedingungen der Nachhaltigkeits-Indikatoren gehört neben ihrer Anschlussfähigkeit an die rechtlichen Rahmenbedingungen wie der Raum- und Bauleitplanung auch ihre Verknüpfung mit dem „ökonomischen Rahmen“, wie das Umweltbundesamt es nennt. Auf das Beispiel Flächeninanspruchnahme bezogen erläutert das Amt die komplizierte Gemengelage: „Zur Dämpfung der Flächeninanspruchnahme insgesamt ... sind im Hinblick auf die Ursachen und Akteure („Driving Forces“) gezielt die bundesweiten Rahmenbedingungen der maßgeblichen Entscheidungsprozesse zu verändern. Neben den Strategien und Instrumenten der räumlichen

---

<sup>86</sup> Hierzu wird der menschliche Konsum auf Flächenbelegungen umgerechnet. So kann z. B. errechnet werden, wie viel Waldfläche benötigt wird, um den jährlichen Papierverbrauch eines Menschen in Form von Holz für die Papierherstellung zu sichern. In der Rechnung wird berücksichtigt, dass Wälder auch dafür benützt werden, die durch die Verbrennung fossiler Energieträger anfallenden Emissionen wieder in Biomasse zu binden. Ein ‚Überziehen‘ des Kontos natürlicher Ressourcen wird als ‚overshoot‘ bezeichnet: „Overshoot bedeutet nichts anderes, als dass die Menschheit die natürlichen Lebensgrundlagen übernutzt, also der Natur jedes Jahr mehr Rohstoffe entnimmt, als diese in einem Jahr bereitstellen kann bzw. mehr Abfälle und Emissionen an sie zurückgibt, als diese in einem Jahr unschädlich machen kann. Die Folgen dieser nicht-nachhaltigen Nutzung sind bekannt: Klimawandel, Rückgang der Tropenwälder, Abfallberge, Ausbreitung der Wüsten, usw.“ (SERI 2006) So wurde am 9. Oktober des Jahres 2006 der „World Overshoot Day“ begangen, um zu verdeutlichen, dass die Menschheit vom 1. Januar bis 9. Oktober bereits so viel Umwelt und natürliche Ressourcen verbraucht hat, wie die Ökosysteme des Planeten im Laufe des gesamten Jahres 2006 bereit stellen können. (Zum Vergleich: Der entsprechende Tag lag 1987 noch am 19. Dezember.) Das Konzept des ökologischen Fußabdrucks wird inzwischen von Organisationen wie dem World Wide Fund for Nature (WWF) und Greenpeace benutzt und verbreitet.

Planung sind auch andere staatliche Eingriffe, die das Handeln von öffentlichen und privaten Entscheidungsträgern beeinflussen, zu überprüfen. Hierbei ist den ökonomischen Rahmenbedingungen und Steuerungsinstrumenten, den öffentlichen Einnahmen und der Verwendung staatlicher Ausgaben besonderes Augenmerk zu widmen. ... Darüber hinaus sind Gesetze nur dann wirksam, wenn sie von den zuständigen Behörden auch umgesetzt werden, d. h. die sich daraus ergebenden Verpflichtungen müssen erfüllt und die neu eröffneten Handlungsspielräume genutzt werden.“ (UBA 2003:106)

#### 4.5.2 Dominanz rahmensteuernder Ansätze, freiwilliger Vereinbarungen und best practices

Insgesamt dominieren in der deutschen und österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie rahmensteuernde Ansätze sowie eine Orientierung auf einzelne Projekte als best practice, in Österreich ausgeprägter als in Deutschland. Die Identifizierung erfolgreicher Projekte als best practices ist eine aktuell praktizierte Strategie auch in vielen kommunalen Nachhaltigkeitspolitiken. Best practices und Leuchtturmprojekte dienen erstens der Information und Kommunikation über die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung; zweitens bieten sie durch das Benennen von Bestmarken eine Orientierung an, wann Nachhaltigkeitsziele erreicht sind; drittens sollen sie den Transfer von erfolgreichen Projekten und Prozessen ermöglichen.

Bisher gibt es kaum empirisch gesicherte Kenntnis darüber, inwieweit best practices als Steuerungsinstrument für eine nachhaltige Entwicklung erfolgreich sind. Gerade für Großprojekte als best practices ist festzustellen, dass diese für sehr unterschiedliche Entwicklungsziele als erfolgreich betrachtet werden (bezogen auf standortpolitische, ökologische oder soziale Ziele). Best practices stehen i. d. R. für die erfolgreiche Suche nach win-win-Optionen der Stadtentwicklung und stehen daher nicht unbedingt im Widerspruch zu ökonomischen Zielen. Darüber hinaus aber scheint es keine vorgestanzten Wege zur nachhaltigen Entwicklung zu geben: „Der Wert der ebenso berühmten wie beliebten ‚best practice‘-Beispiele hängt eben in hohem Maße davon ab, welche historisch-sozialen Bedingungen und welche Akteurskonstellationen gegeben

sind, und welche Ziele unter den jeweiligen Ausgangsbedingungen im politischen Prozess ausgehandelt werden.“ (Flitner 2007)

Des Weiteren wird die Umsetzung von Einzelprojekten meist nicht mit einem integrativen Nachhaltigkeitsleitbild verbunden, das alle drei Dimensionen in seinen Interdependenzen zugleich zu berücksichtigen versucht. Außerdem ist die in dem Ansatz innewohnende starke Projektorientierung kritisch zu betrachten. Die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen mittels Einzelprojekten ist mit der Idee verbunden, dass eine sektorale nachhaltige Entwicklung zielführend sei. Einzelprojekte ersetzen oft die Suche nach einer weitreichenden Strategie und verstellen den Blick auf alternative Visionen und Strukturveränderungen, die einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen können (Bauriedl/Schindler/Winkler 2008b).

#### 4.5.3 Betonung der Relevanz der Flächen

Das Thema Flächenverbrauch spielt in beiden Strategien eine Rolle und erhält durch klare Zielvorgaben eine gewisse Brisanz. Mit dieser setzt sich folgerichtig auch ein großer Teil der stadtplanerischen Debatte auseinander. Als Aufgabe einer nachhaltigen Politik wird dann gesehen, mit einer räumlich ausgewogenen Flächennutzung langfristige ökologische Folgen der Siedlungsentwicklung zu reduzieren, bei gleichzeitiger Realisierung sozialer und wirtschaftlicher Nutzungsinteressen (Bauriedl 2007:29 f). Die städtischen Flächen werden vor allem als nicht-regenerierbare Ressourcen betrachtet, mit denen sparsam umgegangen werden soll. Schon das deutsche Raumordnungsgesetz (§1, Abs. 2; §2, Abs. 1 ROG) proklamierte eine „nachhaltige Raumentwicklung“, bei der die Zuordnung und Mischung der unterschiedlichen Raumnutzung u. a. so zu gestalten ist, dass die Verkehrsbelastung verringert wird.

Das deutsche Baugesetzbuch (§ 1, Abs.6 BauGB) mahnt an: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden, dabei sind Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.“ (vgl. Kapitel 3) Dennoch hat sich in Deutschland der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche seit Gründung der Bundesrepublik von 7 auf 13 Prozent nahezu verdoppelt. In den meisten europäischen Städten, so auch in Hamburg und Wien (vgl. die Kapitel 5 und 6) hat sich kontinuierlich der Anteil an Flächen verringert, der regenerative Funktionen übernimmt. Dies wird als

„Flächenverbrauch“ und „Landschaftszersiedelung“ bezeichnet, worunter die Umwandlung ökologisch wertvoller in weniger wertvolle Nutzungen bezüglich des Arten- und Biotopschutzes zu verstehen ist.

Auch die Bundesregierung kam 2002 in der Nachhaltigkeitsstrategie zu dem Schluss: „Bisher werden die externen Kosten einer zu hohen Flächeninanspruchnahme den Verursachern nicht hinreichend angelastet, sondern müssen größtenteils von der Allgemeinheit getragen werden. Es fehlt an ökonomischen Anreizen, die zu einem anderen Verhalten führen würden. Viele Kommunen haben aus Gründen des Wettbewerbs um Gewerbeansiedlungen und im Hinblick auf erwartete Steuereinnahmen kein Interesse daran, die Siedlungsentwicklung mit Auflagen bei der Flächenzuweisung zu steuern.“ (Bundesregierung 2002:294)

Die Flächenthematik wird nicht nur in den politischen Dokumenten, die oben dargestellt wurden, sondern auch der entsprechenden Forschung vor allem der ökologischen Dimension des Nachhaltigkeitsleitbildes zugeordnet, was für Winkler eine verkürzende Qualifizierung des Problems darstellt, mit dem eine zu geringe Politisierung des Problems und das Fehlen übergreifender strategischer Handlungsansätze verbunden sei: „Da das Leitziel flächensparsame Siedlungsentwicklung konzeptionell auf die ökologische Dimension nachhaltiger Entwicklung bezogen ist, bleibt die Bewertung von Folgewirkungen der Flächeninanspruchnahme vielfach auf Natur- und Umweltschutzaspekte begrenzt. Im Fokus stehen dabei vor allem die Bodenversiegelung und die Zerschneidung naturnaher Landschaftsräume. In dieser Perspektive bleibt aber die gesellschaftspolitische Tragweite der Flächeninanspruchnahme aufgrund der Ausblendung wesentlicher ökonomischer und sozialer Folgewirkungen unterbelichtet. Diese gezielt zu kommunizieren, stellt einen Ansatzpunkt dar, um den Handlungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger zu erhöhen.“ (Winkler 2007:122)

Daher werden neben den ökologischen Problemen allmählich auch die sozialen und ökonomischen Folgen des Flächenverbrauchs problematisiert. Die Abnahme von Bevölkerungszahlen trotz anhaltender Flächeninanspruchnahme führt in den Städten beispielsweise zu einer Unterauslastung der Infrastruktur bzw. der Ver- und

Entsorgungssysteme, was erhebliche zusätzliche Kosten für die öffentlichen Haushalte produziert.

Ein Beispiel hierfür ist etwa, wenn Abwassersysteme mangels Auslastung mit Frischwasser in Betrieb gehalten werden müssen, wie in manchen Städten Ostdeutschlands. Mit der Erhöhung der Versiegelung und verstärkten Ausweisung von Wohnflächen im Umland der Städte geht zudem häufig eine Umwandlung hochwertiger landwirtschaftlicher Flächen einher. Dies hat zur Folge, dass kleinräumige Versorgungssysteme zur Vermarktung regionaler Produkte zusammenbrechen, mit anderen Worten: energie- und emissionsintensive Transportwege befördert werden. Darüber hinaus steigen mit einem ständigen Wachstum der Siedlungsflächen die Fixkosten für die Instandhaltung dieser Infrastruktur, die immer schlechter ausgelastet ist (vgl. Umweltbundesamt 2003).

Die Abwanderung von Bevölkerung ins Umland der Städte produziert außerdem sozialräumliche Polarisierungen und befördert soziale Entmischungen und die Entstehung von Problemquartieren. So weist Winkler darauf hin, dass in den bislang als ‚Speckgürtel‘ bezeichneten Umfeldern von Städten Armutspänomene und Anzeichen sozialer Degression sichtbar würden, die in der Literatur und Forschung bislang unterbelichtet seien (Winkler 2007:123). Insgesamt erscheint die soziale Sphäre der Gesellschaften relativ unverbunden mit den anderen Bereichen konzipiert zu sein, was sich ebenfalls in einem starken ökologischen Bias der Nachhaltigkeitsliteratur und einer vergleichsweise unterentwickelten Diskussion über die soziale Dimension von Nachhaltigkeit nachvollziehen lässt (vgl. aber als eine Ausnahme z. B. Empacher/Wehling 1999). So werden die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen durch innovative Unternehmen, die Steigerung der Gesundheit der Bevölkerung und ihr stetiges Älterwerden usw. zwar als wichtige Gradmesser der Gesellschaften angesehen, dies jedoch auf einem eher oberflächlichen Niveau, d. h. ohne dass tiefer gehende Argumentationen damit verbunden wären.

Insgesamt bieten die beiden Strategien, wie deutlich geworden sein soll, eine Fülle von Ansatzpunkten der städtischen Ebene. Gleichwohl haben diese einen zum Teil sehr unterschiedlichen

Charakter von der Zielzahl bis zum allgemeinen Appell, sich auf freiwilliger Basis beim Ressourcenverbrauch zu bescheiden.<sup>87</sup>

Hierin unterscheidet sich auch die Charta von Aalborg nicht, die einen für die europäischen Städte wichtigen Meilenstein auf dem Weg zu nachhaltigen Stadtentwicklungsstrategien darstellt, weil sie eine Systematik für ihre Formulierung im Rahmen von Agenda 21-Prozessen anbietet. Dieser Bezugsrahmen steht allerdings in keiner systematischen Verbindung zu den nationalen Strategien.

---

<sup>87</sup> Im Gegensatz zur weitgehenden Abstinenz feministischer Perspektiven in den beiden nationalen Strategien (wenn man vom kritisierten unterschiedlichen Einkommensniveau von Männern und Frauen als sozialem Indikator abieht) existiert, so soll hier wenigstens vermerkt werden, durchaus eine Fülle von gleichstellungspolitischer und feministischer inter- und transdisziplinärer Forschung zum Thema nachhaltiger Stadtentwicklung. Diese arbeitet etwa an einer an der Lebenswirklichkeit von Frauen orientierten Verkehrspolitik (Buchen u. a. 1994; Bauhardt 1995) oder an einem Umdenken in der herrschenden Wirtschaftsweise (Biesecker/Hofmeister 2001; Weller 2004; Thorn 2002).

## 5. Nachhaltige Stadtentwicklung in Hamburg?

In diesem Abschnitt wird untersucht, ob und inwiefern von einem Wandel des Steuerungsmusters der Stadt Hamburg durch die Agenda 21 bzw. die Idee Nachhaltigkeit für den Untersuchungszeitraum ab 1992 bis 2006 auszugehen ist. Symbolisch gesprochen wird danach gefragt, ob der oben gezeigte und von den Spitzenpolitikern der Bundesländer Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen im Jahr 2000 bei einem Festakt in der HafenCity Hamburg gepflanzte „Baum der Nachhaltigkeit“ Früchte getragen hat. Für den oben gezeigten Baum ist zu sagen: In der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt kann sich niemand daran erinnern, ob und wo er noch steht oder was mit ihm geschehen sein mag.<sup>88</sup>

Wie in Kapitel 2 bereits ausführlich erläutert, kann ein Wandel viele Ursachen haben. Es gibt keinen einfachen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang, der sich gleichsam mühelos rekonstruieren ließe, zumal mein Gegenstand, wie nachfolgend deutlich werden wird, ständig in Bewegung ist. Dennoch können einige Veränderungen nachgezeichnet werden, die sich auf die Agenda 21 bzw. das Leitbild Nachhaltigkeit rückbinden lassen, weil in den von mir analysierten Dokumenten und Interviews explizit darauf verwiesen wird.

Zunächst wird für Hamburg dargestellt, was ich in Kapitel 3 als Entwicklungstrends für die europäischen Städte beschrieben und als wichtige Kontextfaktoren für die Analyse des Politikfeldes Stadtentwicklung gekennzeichnet habe. Dies sind neben den rechtlichen und planerischen Grundlagen die ökonomische Situation der Stadt sowie die damit verschränkte Bevölkerungsentwicklung. Die Begründung hierfür ist bereits geliefert worden: die Entwicklung der Bevölkerungszahlen steht in den meisten europäischen Städten seit einigen Jahren im Mittelpunkt des Interesses. Von ihrer Entwicklung wird die ökonomische Prosperität der Städte abhängig gemacht. Mit ihr ist außerdem die Entwicklung der Inanspruchnahme und Überplanung der vorhandenen städtischen Fläche verknüpft. Dies wird später bei der Analyse der zentralen Entwicklungskonzepte noch dargestellt werden.

---

<sup>88</sup> Es handelt sich bei dem Baum um eine Winterlinde, die am 7. November 2000 im Grasbrookhafen gepflanzt wurde. Sie war der Preis für den ersten Platz der Metropolregion Hamburg beim Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ der UN Konferenz Urban 21 im Jahr 2000 in Berlin (BBR 2000).

Die Analyse des Steuerungsmusters Hamburgs folgt der in Kapitel 2 erläuterten Systematik. Dabei wird untersucht, in welcher Form die Agenda 21 bzw. das gesellschaftliche Leitbild Nachhaltigkeit in Hamburg ins politische Spiel gekommen ist und geprüft, ob in diesem Zusammenhang von einem Wandel der Steuerungsinhalte, -instrumente und Akteurskonstellationen gesprochen werden kann. In meiner Darstellung der empirischen Analyse stellt sich mir das Problem, dass die chronologische Abfolge von Ereignissen nicht den analytischen Ebenen folgt, sondern Gleichzeitigkeiten wie Ungleichzeitigkeiten auf den verschiedenen Ebenen zu entdecken sind. Aus Gründen der Leserfreundlichkeit rekonstruiere ich daher zunächst die Chronologie und fasse dann entlang meiner analytischen Dimensionen die Ereignisse nochmals zusammen.

Dabei untersuche ich die auf die Agenda 21 bezogenen Hamburger Problemlösungsstrategien anhand zentraler Dokumente, Programmatiken und Instrumente des Politikfeldes seit Unterzeichnung der Aalborg-Charta durch Hamburg im Jahr 1996. Für die Betrachtung der Veränderungen in den Akteurskonstellationen werden die institutionellen und organisatorischen Veränderungen im politischen Zentrum nachgezeichnet und der Blick auf das Verhältnis des Staates zum Bürger und umgekehrt gelenkt.

## **5.1 Von der Krise der Werften zur Dienstleistungs- und Medienmetropole**

Hamburg gehört, was die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angeht, zu den reichsten Städten Deutschlands mit einem erwirtschafteten Einkommen, das im Jahr 2000 auf 150 Milliarden Mark und einem öffentlichen Haushalt über 20 Milliarden Mark (Hauchler 2000:21) beziffert wurde. Das in Hamburg im selben Jahr gemessene Bruttoinlandsprodukt pro Kopf lag mit 90.000 Mark doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Im Jahr 2006 lag das BIP pro Einwohner bei 49.318 Euro. Zwischen 2004 und 2006 war es um 4,3 Prozent gewachsen, während es im Bundesdurchschnitt nur um 3,6 Prozent gewachsen ist. Hamburg umfasst eine Fläche von 755 Quadratkilometern und ist damit nach Berlin die zweitgrößte Stadt Deutschlands.

Der positiven ökonomischen Bilanz war in den Jahrzehnten zuvor ein Strukturwandel vorausgegangen, der mit der Krise der

Werftenindustrie seinen Anfang genommen hatte (Jaehrling 2004). In den 1970er Jahren war auf die ersten krisenhaften Entwicklungen im Hafen und hafenabhängigen Produktions- und Dienstleistungsbranchen mit einer Industrialisierung der Unterelbe und der Etablierung eines zweiten Arbeitsmarktes über die Einrichtung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen reagiert worden. Die Wirtschaftspolitik vollzog eine Wende von der traditionellen Stärkung der Schiffsindustrie hin zu einem neuen Ansatz, der Investitionen in die Hochtechnologie und Re-Entwicklung der Innenstadt verfolgte (Dangschat/Oßenbrügge 1990; Bukold/Thinnes 1991; Dangschat 1992). Damit verbunden war die Entkopplung von Transportaufkommen und Beschäftigungsentwicklung in der Hafengewirtschaft. Die Umstellung auf den Containerumschlag führte zu einer enormen Flächeninanspruchnahme im Hamburger Hafen und einer Auslagerung flächenintensiver Standorte der Distributions- und Logistikfunktionen ins Umland und weitere Hinterland.

Bauriedl diagnostiziert, dass der Hamburger Senat durch die Konzentration öffentlicher Mittel auf die großen industriellen Neuan siedlungen die Expansionsbedürfnisse der bereits in der Stadt ansässigen Betriebe vernachlässigte, die ihre flächenintensiven Produktionen daher in das Umland verlagerten: „Nicht nur, dass die neuen Großunternehmen selbst die Umwelt verschmutzten – auch der Ausbau der Verkehrs- und Energieversorgungsinfrastruktur schuf neue Verschmutzungsquellen, Ressourcenverbrauch und ökologische Risiken“, und zwar im Umland (Bauriedl 2007:66). Mit der Gewerbesuburbanisierung ging also eine Suburbanisierung ökologischer Probleme einher. Als Reaktion auf die mit der ökonomischen Krise verbundenen sozialen Probleme wurde die Idee der „solidarischen Stadt“ im Stadtentwicklungskonzept von 1980 festgeschrieben (Senatskanzlei Hamburg 1980) und im Stadtentwicklungskonzept von 1996 fortgeschrieben. Die Krise hatte sich unter anderem in einer sozialräumlichen Fragmentierung geäußert. Der Kampf gegen die fortschreitende „Ghettoisierung“ von Arbeitslosen, AsylbewerberInnen, Alten und AusländerInnen sollte durch die Definition vorrangig zu berücksichtigender sozialer Brennpunkte der Stadt begegnet werden. Mit sogenannten Interventionsoffensiven sollte die Verschärfung der sozialen Gegensätze zwischen einzelnen Stadtteilen aufgehalten und umgekehrt werden.

Eine teilweise Abwendung von der bis dato verfolgten keynesianischen Politik stellte die Rede des damaligen Ersten Hamburger Bürgermeister Klaus von Dohnanyi (SPD) 1983 vor dem Übersee-Club dar, die mit dem Titel „Unternehmen Hamburg“ überschrieben war. Sie verschob die Blickrichtung für künftige Entwicklungen vom Hafen auf das Land und stellte die Stadt als nach ökonomischen Gesichtspunkten zu managendes Gebilde in den Vordergrund, und zwar in Richtung einer Ausweitung des Dienstleistungs- und Kommunikationssektors (Dohnanyi 1983). Die Parole der Handelskammer wenige Jahre später lautete folgerichtig „Vom Schiff zum Chip“ (Bauriedl 2007:72). Der Bürgermeister, die Handelskammer und andere ökonomische Eliten arbeiteten hierfür eng zusammen und gründeten 1984 die Hamburger Wirtschaftsförderungsgesellschaft (HWF), die von der Stadt und den zehn größten regionalen Banken finanziert und privatwirtschaftlich geführt wurde.<sup>89</sup> Dies ist einer der Gründe, weshalb die politischen Strategien als ökonomischer Interventionismus beschrieben werden. Darüber hinaus wurde eine Reihe von Arbeitsmarktprogrammen durch die sozialdemokratisch geführte Regierung ins Leben gerufen und die Neuverschuldung stieg rasch an. Die Erfolge der neuen energieintensiven Industrien (Chemie, Metallverarbeitung, Aluminiumhütte etc.), für deren Betrieb drei neue Atomkraftwerke an der Unterelbe und Autobahnen gebaut worden waren, waren unterschiedlich: „Insgesamt haben sich die erhofften Verflechtungseffekte nicht verwirklicht und die Konzentration auf die industrielle Produktion hat ihr Ziel verfehlt“, so das Urteil von Bauriedl (2007:65; Läßle 1996).

Die Intervention setzte daher zunehmend auf die Förderung endogener städtischer und regionaler Entwicklung und unternehmerischer Initiative (Mayer 1996:21). Zugespielt wird diese Entwicklung mit dem Schlagwort der „unternehmerischen Stadt“, mit dem das Bemühen der Städte gekennzeichnet wird, verschiedene Poli-

---

<sup>89</sup> Ihre Aufgaben bestanden in der Bestandspflege der vorhandenen sowie Akquise neuer Unternehmen. Ausgestattet war sie mit einem Etat durch die Wirtschaftsbehörde. Dennoch war sie in ihren Entscheidungen von Beginn an relativ unabhängig und der parlamentarischen Kontrolle weitgehend entzogen.

tikbereiche auf wirtschaftspolitische Maßnahmen zu beziehen und miteinander zu vernetzen.

Das zweite Kennzeichen des Politikwandels, der ebenfalls von der Dohnanyi-Regierung befördert wurde, ist die Identifizierung der Kulturpolitik als in Teilen standortstärkendem Faktor. Der Ausbau der Museen, Festivals, Sportveranstaltungen, der Ausbau der Tourismusbranche usw. sollten „kreative Menschen“ in die Hansestadt bringen. Implizit schwang dabei immer die Hoffnung mit, dass deren finanzielle Potenz über den Umweg der Steuerzahlungen den sozial Schwachen zugute kommt.<sup>90</sup> Der Ausbau der Kommunikationstechnologien und unternehmensorientierter Dienstleistungen wurden ebenfalls von der oben genannten Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Stadt unterstützt.

Insgesamt kann Hamburg als Paradebeispiel für zwei Trends gelten, die als „Tertiärisierung der Produktion“ und als „Industrialisierung der Dienstleistungen“ beschrieben werden (Krüger/Läpple 1992:14). Mit ersterem ist gemeint, dass die erzeugten Produkte immer dienstleistungsorientierter werden. Mit letzterem wird umschrieben, dass die Produktion von Dienstleistungen auf Grundlage neuer Technologien und Organisationskonzepte rationalisiert und flexibilisiert wird.

Im Wettbewerb der Städte wird „Boomtown Hamburg“ bzw. der „zukunftsfrohen Stadt“ (FAZ vom 27. September 2005, Seite 4) ein gutes Zeugnis ausgestellt. Die unter dem sogenannten Globalisierungsdruck stehenden ökonomischen Restrukturierungsprozesse von der ‚old economy‘ zur ‚new economy‘ habe Hamburg erfolgreich gemeistert, so ist es z. B. in der international vergleichenden Stadtforschung zu lesen. Hamburg wird dann neben Städte wie Lille, Chicago und Birmingham gestellt (DiGaetano/Strom 2003:368).

---

<sup>90</sup> Dangschat (1992:38) nennt u. a. folgende Stationen dieser Politik: Anwerbung von zehn internationalen Groß-Kongressen im Jahr 1990 in Kombination mit der Etablierung der Musicals „Cats“ und „Phantom der Oper“ (beides sogenannte public-private-partnership-Projekte), Neubau von vier großen Luxushotels, Errichtung von acht Einkaufspassagen für höherwertigen Bedarf sowie ein Büroflächenneubau, der sich zwischen 1984 bis 1989 verneunfachte. Nicht zuletzt die Präsenz der Print-Medien mit ihren Zentralen (Gruner & Jahr, Axel-Springer-Verlag, Heinrich-Bauer-Verlag, Der Spiegel) und Neugründungen wie der Studiengang Film- und Theaterregie untermauerten zudem Hamburgs Ruf als Medienhauptstadt.

Hamburg wird daher auch als „Aufsteiger“ der 1990er Jahre in den Wirtschaftsteilen der überregionalen Zeitungen gehandelt. Dies ist ein Titel, der allerdings nicht für diejenigen Wirtschaftszweige gilt, die nicht auf internationalen Handel ausgerichtet sind: Die regionale Ökonomie und Beschäftigungspolitik bleibt vergleichsweise wenig berücksichtigt in der Strategiebildung der Wirtschaftsbehörde (Läpple 1996): Dies drückte sich auch in einem sinkenden Steueraufkommen der Stadt und einem beinahe stagnierenden Wirtschaftswachstum (gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt) aus, was Wasser im Wein der „Boomtown“ bedeutet. Nichtsdestotrotz war Hamburg die viertreichste Region Europas, gefolgt von Wien.<sup>91</sup>

Für die Frage, ob und auf welche Weise die Idee der nachhaltigen Stadtentwicklung bzw. die Agenda 21 in der Stadt zum Tragen kommen, sind nicht nur die eben beschriebenen ökonomischen Prozesse relevant. Eine weitere Bedingung hierfür ist die Bevölkerungsentwicklung.

## **5.2 Bevölkerungsentwicklung**

Hamburg ist nach Berlin die zweitgrößte Stadt Deutschlands gemessen an der Zahl der Einwohner und erfüllt als Wirtschafts- und Siedlungsraum eine zentrale Funktion für Norddeutschland. Hamburgs Bevölkerungsentwicklung folgte lange Zeit einem für deutsche Städte typischen Muster: Zwischen 1925 bis 1950 stieg ihre Einwohnerzahl von etwa einer Million Menschen auf 1,6 Millionen an (nach einem vorübergehenden Tiefstand während der Kriegsjahre). Sie stieg weiter bis Mitte der 1960er Jahre auf knapp 1,9 Millionen an – einem historischen Höchstpunkt – und sank dann immer weiter ab. Während dieser Zeit hatte das Umland Hamburgs, d. h. die sechs angrenzenden Landkreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn, Herzogtum Lauenburg (Schleswig-Holstein) sowie Harburg und Stade (Niedersachsen) kontinuierlich Zuwächse zu verzeich-

---

<sup>91</sup> Der Standard, 19. Februar 2007. Die ersten drei Plätze belegten London, Luxemburg und Brüssel.

nen.<sup>92</sup> In der Literatur wird davon ausgegangen, dass dies Suburbanisierungsprozessen geschuldet war, dass nämlich ein großer Teil dieser Zuwächse aus Abwanderungen aus der sogenannten Kernstadt Hamburgs stammten.<sup>93</sup> Diese umfasst die Stadt in ihren administrativen Grenzen des Stadtstaates. Bis Ende der 1980er Jahre sank die Zahl der Einwohner und Einwohnerinnen dann wieder auf 1,5 Millionen (vgl. Friedrichs 1995:110).<sup>94</sup>

Die Jahre 1989 bis 1993 waren Ausnahmejahre aufgrund des Mauerfalls. Hier verzeichnet die Statistik ein Wachstum sowohl der Kernstadt als auch der angrenzenden Landkreise um 3,6 bzw. 4,8 Prozent allein für 1990. Ende des Jahres 1990 hatte Hamburg ca. 1,65 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner, das Umland ca 1,2 Millionen. Gleichzeitig ist dies das Jahr, in dem der Wanderungssaldo für die Kernstadt erstmals im erheblichen Ausmaß positiv ist, weil mehr Menschen aus dem Umland in die Stadt als umgekehrt zogen. Bis 1993 konnte die Stadt 123.000 Personen netto mehr auf ihrem Konto der Einwohner verbuchen (Thaler/Winkler 2005). Bis 1995 stieg die Zahl weiter auf 1,7 Millionen für die Kernstadt an. Zum Vergleich: Das Stadtentwicklungskonzept von 1980 war noch von 1,45 Millionen Einwohnern und Einwohnerinnen für das Jahr 1995 ausgegangen (FHH 1980).

Eine Analyse der Wanderungsbewegungen von Friedrichs (1995) differenziert nach nationaler Zugehörigkeit ergibt, dass die Stadt Hamburg in seinen administrativen Grenzen bis 1990 vor allem aufgrund von Spätaussiedlern, ehemaligen DDR-Bürgern und -Bürgerinnen und Asylbewerbern wachsen konnte. Dabei ist das Bevölkerungswachstum deutlich stärker vorangeschritten als die Flächeninanspruchnahme, weil in der Kürze der Zeit nicht so schnell Wohnraum gebaut werden konnte. Friedrichs kommt nach

---

<sup>92</sup> Die Einschränkung auf diese sechs Kreise entspricht nicht der heutigen Metropolregion Hamburg. Da in den vergangenen Jahrzehnten der statistische Zuschnitt der Region Hamburg mehrfach verändert wurde belasse ich es aber bei dieser vereinfachenden Darstellung, die für den Zweck der Herausarbeitung der zentralen Prozesse vollkommen ausreichend ist.

<sup>93</sup> Diesem Prozess ging eine Industriesuburbanisierung voraus, d. h. die Verlagerung von Arbeitsplätzen in die Region Hamburg.

<sup>94</sup> Die gleichen Prozesse sind in den Städten Essen, Frankfurt, Düsseldorf, Köln, Hannover und Stuttgart zu beobachten gewesen (vgl. Schweizer 1987:301 ff.).

seiner Analyse von Wanderungsbewegungen zu dem Schluss: „Die wichtigste Ursache für Suburbanisierung der Bevölkerung war die ungleiche Verteilung von Wohnraum in der Kernstadt und deren Umlandgemeinden“, Mitte der 1990er Jahre (Friedrichs 1995:113). Insbesondere der ungebrochene Trend zum günstigeren Wohneigentum um Hamburg herum ist dabei zu nennen.<sup>95</sup> Bis 2005 stieg die Bevölkerungszahl von 1,726 auf 1,743 Millionen an.<sup>96</sup>

Nach Angaben des Statistikamtes Nord gibt es in der Kernstadt Hamburg nur wenige Stadtteile, in denen von einem Bevölkerungswachstum ausgegangen werden kann. Dazu gehören Allermöhe, Schnelsen, St. Pauli, Wilhelmsburg und Ottensen. Dies sind Stadtteile mit einer z. T. eher niedrigen Einkommensstruktur, einem hohen Anteil an Migranten und Migrantinnen, einer vergleichsweise hohen Jugendarbeitslosigkeit und einem hohen Anteil an Empfängern von staatlichen Transferleistungen, in Wilhelmsburg macht der Anteil an der Bevölkerung im Jahr 2006 etwa ein Viertel aus.<sup>97</sup> Insgesamt gesehen ist die Gruppe der ausländischen Personen, fast durchgängig die zweitgrößte Gruppe unter den zuge-

---

<sup>95</sup> Die folgend genannten Zahlen ergeben sich aus den Statistischen Berichten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein 2000-2005, des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein 1997 bzw. 2005 sowie des Statistischen Landesamtes Niedersachsen.

<sup>96</sup> Demgegenüber wuchs die Bevölkerungszahl in Zeitraum 1991 bis 2001 in den sieben angrenzenden Umland-Kreisen um 12,8 Prozent, weshalb auch für den Zeitraum ab Unterzeichnung der Aalborg-Charta durch Hamburg im Jahr 1996 von einer fortschreitenden Suburbanisierung gesprochen werden muss. Während der Jahre bis 2005 kann von einer stetigen natürlichen Abnahme der Bevölkerung ausgegangen werden. Das bedeutet, dass die Rate der Geburten immer unter der Rate der Gestorbenen lag. Diese nähern sich in den Jahren ab 2004 allerdings tendenziell an. Der hier konstatierte Suburbanisierungstrend ist nicht homogen: So weisen Winkler und Thaler 2005 darauf hin, dass sich eine fragmentierte Struktur des kleinteiligen Nebeneinanders von Bevölkerungswachstum und -schrumpfung entwickelt hat. Zudem schwächt sie sich bis 2001 zunehmend ab und konzentriert sich vor allem auf die direkt benachbarten Gemeinden, weshalb Thaler und Winkler von ersten Anzeichen für mögliche Reurbanisierungstendenzen sprechen (Thaler/Winkler 2005:117).

<sup>97</sup> Diese Angaben beruhen auf den Statistiken der stadtteilbezogenen Datenbanken, vgl. [www.statistik-nord.de/daten/datenbanken-und-karten/stadtteildatenbank-und-karten-fuer-hamburg/](http://www.statistik-nord.de/daten/datenbanken-und-karten/stadtteildatenbank-und-karten-fuer-hamburg/), letzter Zugriff 23.3.2009.

zogenen Personen, im Jahre 2000 sogar die größte. Der Wanderungssaldo ‚Ausland‘, ist also positiv. Das bedeutet, dass mehr Menschen aus dem Ausland nach Hamburg als aus Hamburg ins Ausland gezogen sind.

Die absolut größte Gruppe der Personen stammt aus den nahen norddeutschen Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bremen. Wie später noch in der Analyse des „Leitbildes: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ deutlich werden wird (s. u.) gehört keine dieser Gruppen bzw. nur ein spezifischer kleiner Teil von ihnen zu den Adressaten der jüngeren stadtentwicklungspolitischen Strategie der Stadt Hamburg. Alles in allem ist Hamburg nach Berlin die Stadt mit den höchsten Zuwachsraten.

### **5.3 Hamburger Stadtentwicklungspolitik**

Der Ort, an dem in Hamburg vor allem Stadtplanung betrieben und Stadtentwicklungspolitik formuliert und umgesetzt wurde, ist die Behörde für Bau und Verkehr bzw. die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt gewesen. Die Stadtentwicklungsbehörde wurde von der damaligen Senatorin Traute Müller 1991 gegründet, um Planung „aus einem Guss“ möglich zu machen. Die städtischen Wohnungsunternehmen SAGA und ihre Tochtergesellschaft GWG verfügten 2002 über mehr als 130.000 Mietwohnungen.<sup>98</sup>

Wie in der Darstellung oben deutlich geworden ist, teilt die Hansestadt Hamburg tatsächlich die Sorgen aller europäischen Städte, insbesondere was den demographischen Wandel und die Bevölkerungsentwicklung angeht, dies allerdings in moderater Weise im Vergleich etwa zu den ostdeutschen Kommunen. Die Stadt steht dabei ökonomisch gesehen auf vergleichsweise sicherem Boden.

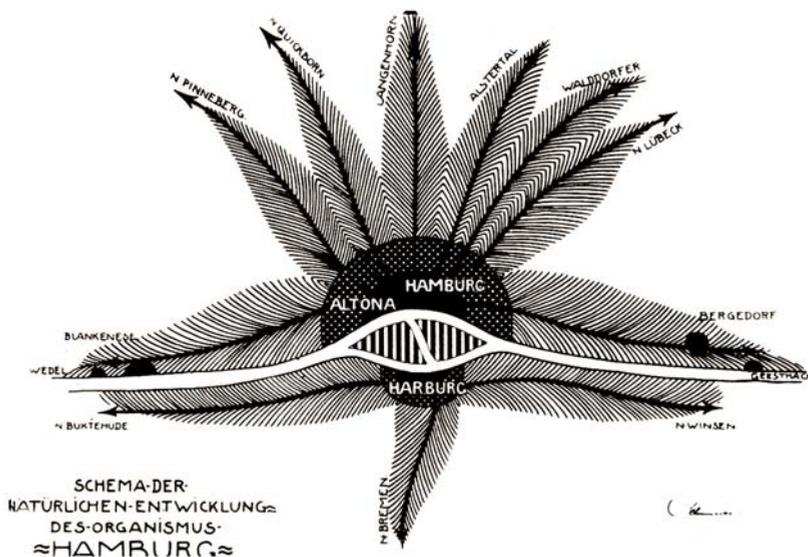
---

<sup>98</sup> Der Ursprung der SAGA liegt in den 1920er Jahren, als der soziale Wohnungsbau in Hamburg seinen ersten großen Aufschwung nahm. Am 29. Dezember 1922 entstand auf Betreiben des damaligen Oberbürgermeisters von Altona und späteren Ersten Bürgermeister von Hamburg, Max Brauer, die „Gemeinnützige Siedlungs-Aktiengesellschaft Altona“ (daher der Name SAGA) im damals noch von Hamburg unabhängigen Altona. Die GWG wurde 1989 als eine Initiative der Gewerkschaften in Hamburg ins Leben gerufen. Seit 1999 sind die SAGA und die GWG unter einem Konzerndach vereint. Beide beschäftigen etwa 950 Mitarbeiter.

Im Umgang mit den genannten Entwicklungen ist eine Reihe von Strategien denkbar, die z. B. in Stadtentwicklungskonzepten zu lesen sind. Diese werden in der Regel von den Stadtplanern und -planerinnen in der Verwaltung formuliert und in der Hamburgischen Bürgerschaft und dem Senat verabschiedet. Grundlegend für die räumlichen Vorstellungen ist für alle Dokumente das seit etwa hundert Jahren mehr oder minder verfolgte Achsenkonzept des damaligen Oberbaudirektors Fritz Schumacher (1869-1947).

Mit diesem raumordnerischen Bild wird die Stadt als Zentrum gesehen, aus dem Entwicklungsachsen vor allem nördlich der Elbe in das Umland hinein ragen, an denen Wohnungen gebaut, Industrie angesiedelt und der Verkehr entlang rollen sollte, um eine ringförmige Ausuferung der Stadt zu vermeiden.<sup>99</sup>

Abbildung 7: Das Achsenmodell von Fritz Schumacher



Quelle: Schumacher 1921

<sup>99</sup> Auslöser für Schumachers Überlegungen war u. a. der stark expandierende Hamburger Hafen zu Beginn des 20. Jahrhunderts, der zu einer knappen und qualitativ schlechten Wohnraumversorgung der Hafendarbeiter führte. Schumachers Idee zur Lösung des Wohnproblems war die Verteilung der Arbeiter auf umliegende Orte rund um die Innenstadt. Über Straßen und Schnellbahnen sollten diese dann gut zu ihrem Arbeitsplatz gelangen können.

Zwischen den Achsen waren Erholungsräume und Landschaftsschutzgebiete vorgesehen, die als „Arterien“ die Stadt mit Frischluft versorgen sollten. Eine derartige Planungslogik ist in der europäischen Stadtplanung gängig, wenngleich nicht unstrittig – heute selbstverständlich mit modernen Begründungszusammenhängen – und lässt sich auch, wie später zu zeigen sein wird, für Wien belegen (wenngleich in umgekehrter Richtung Süden von der Donau weg).<sup>100</sup> Abbildung 7 veranschaulicht die damit verbundene Vorstellung, die weitgehend umgesetzt wurde und sich baulich manifestiert hat, eindrucksvoll. Das Bild kann als Bestandteil des Traditionenarsenals als implizites Wissen für das Denken der mit der Stadtentwicklung befassten Akteure angesehen werden. Dabei ist zu konstatieren, dass die Entwicklung des motorisierten Individualverkehrs Schumacher viele Striche durch die Rechnung gemacht hat. Gerade die Achsen-Zwischenräume mit ihren vergleichsweise günstigen Grundstückspreisen wurden für die Ansiedlung attraktiv. So entstanden beispielsweise achsenferne Zentren wie Mümmelmannsberg und Steilshoop.<sup>101</sup>

Gleichwohl hat die Metropolregion Hamburg mit ihrem regionalen Entwicklungskonzept beim deutschen Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ im Jahr 2000 einen ersten Preis für ihre integrierte Konzeption, innovative Projekte und mit der weiteren Verfolgung dieses Leitbildes gewonnen. Die Frage nach der Nachhaltigkeit der angestrebten Entwicklung war dabei eines der Kriterien. Ob und auf welche Weise aber in der Stadt das gesellschaftliche Leitbild Nachhaltigkeit ins Spiel gekommen und in den zentralen Programmatiken der Stadt wiederzufinden ist, ist nachfolgend das Thema.

---

<sup>100</sup> Insbesondere die Durchschneidung ökologisch wertvoller Flächen durch die Entwicklungsachsen und die mit ihnen verbundene funktionale Trennung von Wohnen und Arbeiten gilt nicht mehr als das Optimum der Regional- und Stadtplanung.

<sup>101</sup> Ein Abgleich der Ziele des Modells und seinen späteren Verfeinerungen (in Richtung dezentraler Konzentration an den Endpunkten der Entwicklungsachsen) mit entsprechendem Kartenmaterial durch Bose (1994) ergab, dass entgegen aller Ziele die Zersiedelung der Achsenzwischenräume im Laufe der Jahrzehnte nicht wesentlich verhindert werden konnte.

### 5.3.1 Bezüge zum Leitbild Nachhaltigkeit in Hamburg

Die Hansestadt Hamburg unterzeichnete im Januar 1996 die Aalborg-Charta und bekannte sich damit dazu, einen Beitrag zur globalen Zukunftsfähigkeit zu leisten (BüDruSa 15/4746). In einer „Hamburger Erklärung“ wurde dieses Ziel zudem zusammen mit den Partnerstädten Hamburgs bekräftigt. Gleichwohl ist es in Hamburg bislang nicht zu einer Ausformulierung eines Leitbildes für die städtische Entwicklung auf Basis der Agenda 21 gekommen. Ebenso wenig kann von einem stadtweiten Lokalen Agenda 21-Prozess, der durch die zentrale Hamburger Administration initiiert worden wäre, gesprochen werden. Es existierten lediglich LA 21-Initiativen auf Bezirks- bzw. Stadtteilebene.

Der Senat setzte nach der Unterzeichnung der Charta von Aalborg zunächst auf die Bewusstseinsbildung in Öffentlichkeit und Politik, programmatische Anstöße für die Umweltpolitik, „aber auch andere Politikbereiche im 21. Jahrhundert“ sowie die Entwicklung und Umsetzung beispielgebender Projekte (BüDruSa 15/7281). Grundlage hierfür war ein Stadtentwicklungskonzept (FHH 1996), in dem Hamburg als multifunktionale und durchmischte Stadt, die sich entlang der oben dargestellten Achsen im Prinzip weiterhin entwickeln soll, entworfen wurde.

Ein 1997 gegründeter „interbehördlicher Arbeitskreis“ sollte als einziges institutionalisiertes Gremium die stadtweite Koordination der LA 21-Initiativen vorantreiben. Dieser wurde allerdings schon drei Jahre später durch wichtige zivilgesellschaftliche Akteure und Akteurinnen mangels sichtbarer Aktivität nicht mehr als Ansprechpartner wahrgenommen (Menzel 2000:55).

Ausgangspunkt aller Überlegungen von staatlicher Seite unter Rot-Grün war das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit: Demnach wurde der politischen Förderung als würdig erachtet, was sich in den Schnittmengen der Aspekte Ökonomie, Ökologie und Soziales befindet (BüDruSa 16/6557:7). „Zukunftsfähige Stadtentwicklung soll ... gleichwertig und möglichst gleichzeitig positive Wirtschaftsentwicklung, insbesondere qualifizierte Beschäftigung in Metropolregion und Stadtteil fördern, die ‚Grüne Metropole‘ erhalten und ökologisch-nachhaltig weiterentwickeln sowie zu einer ‚Stadt des sozialen Ausgleichs‘ und kultureller Vielfalt beitragen.“ (Anlage 3 der BüDruSa 16/6557:2)

Es war die Umweltbehörde (in Kooperation mit dem Planungsstab der Senatskanzlei), der die Federführung in der Initiierung der Agenda übertragen wurde und die hierfür drei Foren zu den als besonders dringlich eingestuften Themen „Klimaschutz“, „Zukunftsfähiges Produzieren und Konsumieren – dauerhaft umweltgerechte Verhaltensmuster“, und „Lebensraum Stadt“ veranstaltete.<sup>102</sup> Für letztgenanntes Forum bildete die zeitgleich in Istanbul stattfindende Siedlungs- und Stadtentwicklungskonferenz Habitat II den medial aufbereiteten Hintergrund. Der Zersiedelungsdruck im Zuge der Suburbanisierung war in diesem Forum ebenso Thema wie die Bedeutung der Grünflächen für die Attraktivität Hamburgs nach außen, die Förderung weltmarktorientierter und regionalwirtschaftlicher Metropolfunktionen und die Möglichkeiten flächensparenden Gebäudebaus.

In einem „Aktionsprogramm Hamburger Behörden zur kommunalen Agenda 21 Hamburg“ wurden ebenfalls im Jahr 1996 99 Projekte der Hamburger Verwaltung zusammengeschnürt, die teils schon seit 1992 realisiert wurden. Als Kriterium, um in diesen Katalog aufgenommen zu werden, reichte es aus, dass diese Projekte in den Handlungsfeldern der Agenda angesiedelt werden konnten, also „Ressourcenschutz, Verbindung ökonomischer, ökologischer und sozialer Zielsetzungen, Nord-Süd-Partnerschaft“ (Anlage 3 der BüDruSa 16/6557:1). Die Spannweite der Projekte reichte dementsprechend von Gesetzesvorhaben zum Klimaschutz, dem Stromaustauschvertrag der Hamburgischen Electricitäts-Werke AG mit Norwegen zur Lieferung von Strom aus Wasserkraft, Maßnahmen zum Grundwasserschutz, zur Ressourcenschonung in der öffentlichen Verwaltung zu Spielraumkonzeptionen in der Stadt. Diese Liste an de facto überwiegend an ökologischen Themenstellungen orientierten Projekten, die von der Umweltbehörde ständig aktuali-

---

<sup>102</sup> An diesen Foren nahmen u. a. das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) sowie das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie teil. Darüber hinaus sprachen neben dem Ersten Bürgermeister Henning Voscherau und dem Umweltsenator Fritz Vahrenholt der Physiker Ernst Ulrich von Weizsäcker, der Unternehmer Michael Otto und diverse Vertreter und Vertreterinnen der Kirche (Bischöfin Maria Jepsen), umwelt- und developmentspolitischer Organisationen (Greenpeace, Eine Welt Netzwerk), der Gewerkschaften sowie der Handels- und Handwerkskammer. Unter den Gästen waren auch Vertreter und Vertreterinnen der Hamburger Universitäten und Schulen.

siert und ins Internet gestellt wurde, wurde 2001 geschlossen und nicht mehr weiter verfolgt: Eine fehlende Dynamik der Projekte und ein mangelnder materieller Beitrag für eine zukunftsfähige Entwicklung waren die Begründungen hierfür.

Stattdessen verlagerte sich in der Folge die Perspektive von der Projektorientierung zur Indikatorenformulierung, um die Entwicklungen in den jeweiligen politischen Handlungsbereichen zu dokumentieren und zu kontrollieren (BüDruSa 16/6557:6 f.). Die Stadt war darüber hinaus mit einem Sachverständigen in der Enquête-Kommission des deutschen Bundestags zum „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ vertreten und war auch an einem Forschungs- und Entwicklungsprojekt zum Thema der Umweltwirksamkeit kommunaler Agenda-Pläne im Umweltbundesamt beteiligt.

In diesem Zusammenhang wurde im Juni 1997 das Hamburger Klimaschutzgesetz und die „Initiative Arbeit und Klimaschutz“ verabschiedet. Dieses Gesetz beschränkt den Neuanschluss von elektrischen Heizungen, ermöglicht ein Anschluss- und Benutzungsverbot und macht die Einschränkung der Neuinstallation von Klimaanlage möglich. Darüber hinaus stellt es Anforderungen an den Wärmeschutz von Gebäuden und schreibt die Energieeinsparung in öffentlichen Gebäuden vor (BüDruSa 16/1260:7). Zusammen mit den Handwerksorganisationen, der Wohnungswirtschaft und Mieterorganisationen formulierte die Umweltbehörde darüber hinaus Verbesserungsvorschläge für den Wärmeschutz im Hamburger Gebäudebestand.

### 5.3.2 Festlegung von Nachhaltigkeit als Orientierungsrahmen unter Rot-Grün

In der Präambel des rot-grünen Koalitionsvertrages vom November 1997 wurde festgelegt, dass die „Orientierung der zukünftigen Entwicklung der Stadt am Leitbild der Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit, wie es in der Agenda 21 niedergelegt ist“ maßgeblich für die Regierungsarbeit werden soll, und zwar in den Bereichen Wirtschaft sowie Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit. In einer Antwort auf eine fraktionsübergreifende Anfrage aus der Hamburgischen Bürgerschaft an den Senat zum Stand der Umset-

zung der Agenda 21 durch die Stadt Hamburg wurden 1998 als neue Schwerpunkte der künftigen Bearbeitung durch Senatskanzlei und Umweltbehörde genannt:

- 1) Die Umsetzung des Leitbildes Nachhaltigkeit „im Hinblick auf die wesentlichen Schutzgüter des Umweltschutzes und Entwicklung darauf bezogener materieller und zeitlich konkreter Handlungsziele sowie von Maßstäben für die Beurteilung der Entwicklung.“ (BüDruSa 16/1260:2)
- 2) Die Stärkung partizipativer Elemente bei der Umsetzung der Agenda 21, Kooperation mit Lokalen Agenda 21-Initiativen in den Bezirken und der Herausgabe einer Zeitung als Forum für die Initiativen.
- 3) Ein stärkeres Zusammenführen der Agenda 21-Aktivitäten mit anderen Politikfeldern.

Als ein Ergebnis in diesem Zusammenhang ist die Gründung eines entwicklungspolitischen Beirats zu sehen, der maßgeblich vom Eine-Welt-Netzwerk in Hamburg initiiert wurde. Beiräte haben in der Hansestadt die Funktion, Behörden beratend zur Seite zu stehen. Die auf Vorschlag des Ersten Bürgermeisters berufenen Mitglieder sind Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, der Wirtschaft und der ortsansässigen Wissenschaft. Schon im rot-grünen Koalitionsvertrag war dieser Beirat beschlossen worden. Er nahm schließlich im Juli 1999 seine Arbeit auf, die „dem Ziel einer gerechten und zukunftsfähigen Weltordnung im Sinne der Agenda 21 verpflichtet ist“ (BüDruSa 16/6557) und sich für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Menschen in und aus den sogenannten Entwicklungsländern beschäftigt. Ein Schwerpunkt der Arbeit war zum Beispiel die Konzeption und Betreuung von Abwasser- und Wiederaufforstungsprojekten in Hamburgs Partnerstadt León. Schon 2004 krankte die Arbeit im Beirat an „mangelnder konstruktiver Zusammenarbeit“ (Newsletter Juni 2004 der Society for International Development Hamburg) und der Vorsitzende trat von seinem Amt zurück.

Als Zielsetzung des Senats wurde 2001 benannt, prozesshafte, ergebnisoffene und partizipative Ansätze zu entwickeln, einzelne Projekte als best practices zu fördern und einen systematischen Ansatz in Form der Entwicklung klarer und konkreter Zielsetzungen zu verfolgen (BüDruSa 16/6557). Mit dieser Strategie wurde also

das oben genannte Ziel der Bewusstseinsbildung in Politik und Verwaltung zugunsten partizipativer, prozessbezogener Perspektiven umformuliert und erstmals die Entwicklung von Indikatoren zur Messung nachhaltigkeitsrelevanter statistischer Verbrauchsdaten vorgedacht. Diese Hinorientierung zur Partizipation blieb weitgehend rhetorisch: Es wurde kein ernsthafter Versuch eines stadtweiten Dialogs unternommen.

### 5.3.3 Das Kursbuch Umwelt

Stattdessen wurde ein folgenreiches Dokument erstellt. Das „Kursbuch Umwelt“ (Umweltbehörde 2001), das vom damaligen grünen Umweltsenator Alexander Porschke (GAL) in Auftrag gegeben wurde, ist – wie sein Vorgänger, das Kursbuch „Zukunftsfähiges Hamburg. Werkstattbericht für ein Umweltprogramm“ (Umweltbehörde 1999; vgl. auch FHH 1993, 1994) – bis zum Ende des Untersuchungszeitraums 2006 ein wichtiger Bezugsrahmen, vor allem in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Unter der Hand wurde innerhalb der Behörde sogar augenzwinkernd von der „heimlichen Bibel“ gesprochen, das jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter zum Nachschlagen in seiner Schublade liegen habe. In diesem ambitionierten und auch von Umweltverbänden hoch geschätzten Dokument wurden erstmals konkrete Ziele der Hamburger Umweltpolitik benannt, bei denen es dann aber auch zum großen Teil blieb: „In einem zweiten Schritt kann dann diskutiert und verabredet werden, mit welchen Instrumenten die Akteure veranlasst werden können, zur Erreichung des Ziels beizutragen“, wurde argumentiert (Umweltbehörde 2001:8).

Die Agenda 21 bildete den Ausgangspunkt der Überlegungen, die „lokal entsprechend konkretisiert werden“ müssen, wie es schon in einer Vorstudie heißt (Umweltbehörde 1999:2). Allerdings bezieht sich das Dokument – wie der Titel ja auch schon nahe legt – ausschließlich auf die ökologische Dimension von Nachhaltigkeit, die, so das Credo, in alle anderen Politikfelder einzubeziehen sei. Dazu ist es nie in der Weise gekommen wie es sich der Umweltsenator wohl vorgenommen hatte. Einer der Gründe, die dieser später in Gesprächen dafür anführte, lag in der Ressourtherkunft des Dokuments: Das Umwelt-Ressort hatte nie die Macht, die anderen Ressorts darauf zu verpflichten.

Insgesamt werden fünf übergeordnete Ziele genannt, die auf Grundlage naturwissenschaftlich produzierter Daten und nationalen und internationalen Programmen und Strategien, etwa vom Rat der Sachverständigen für Umweltfragen usw., ausdifferenziert werden. Es sind die Ziele Schutz des Naturhaushaltes, Ressourcenschonung, Klimaschutz, Schutz der menschlichen Gesundheit sowie Kommunale Lebensqualität.

Unter dem erstgenannten Punkt verbirgt sich etwa das Thema „Nachhaltige Flächenbewirtschaftung“ (Umweltbehörde 2001:54 ff.), zu der die Umweltbehörde den ökologischen Landbau zählt. Als konkretes Ziel für das Jahr 2010 wird dann u. a. vorgegeben, dass die ökologisch bewirtschaftete Landwirtschaftsfläche um 15 bis 20 % erhöht werden soll. Des Weiteren werden Indikatoren genannt, mit denen der Prozess bis zum Erreichen des Ziels gemessen werden soll. Nach gleicher Art wird für die Erhöhung der Waldflächen in Hamburg argumentiert. Die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche sollte bis zum Jahr 2050 auf 66 Hektar pro Jahr begrenzt werden. Diese Ziele sind mit Ende der rot-grünen Koalition im Jahr 2001 von der politischen Agenda verschwunden und bis 2006 nicht wieder aufgenommen worden.

Die Genese des Buches in der Umweltbehörde, noch dazu unter einem grünen Senator, verhinderte, wie schon erwähnt, bis 2006 eine öffentliche und effektive Bezugnahme auf das Dokument: Das „Fachprogramm der Umweltbehörde“, wie der Untertitel lautet, kann wohl als eines der beliebtesten politisch toten Dokumente Hamburgs gelten. Ab der Bürgerschaftswahl 2001, nach der eine Koalition aus CDU, FDP und Schill-Partei geschmiedet wurde, war keine öffentliche Rede mehr davon.

#### 5.3.4 Ein besonderes Steuerungsinstrument: „Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“

Waren die eben dargestellten Programmatiken noch auf Ebene der Fachabteilungen der dafür zuständigen Behörden formuliert und im üblichen Umlaufverfahren sukzessive überarbeitet worden, bis ein konsensual abgestimmtes, seitenstarkes und bis in Umsetzungsvorgaben ausgearbeitetes Dokument entstanden war, stellt das „Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ (FHH 2002, 2003) ein bezüglich seiner Genese, seiner Rhetorik und seiner jahrelang

anhaltenden überparteilich anzutreffenden grundsätzlichen Akzeptanz besonderes Dokument dar.

Wie keines zuvor bewegt es sich konsequent innerhalb eines Wachstumsparadigmas. Innerhalb dieses Wachstumsparadigmas wird Bevölkerungsschrumpfung zum Problem erklärt, das durch Wachstumsmaßnahmen, Orientierung ‚nach oben‘, z. B. bei Städte-Rankings, und eine „gute Aufstellung“ in der Konkurrenz der Städte bekämpft werden muss.<sup>103</sup> Kernanliegen des Konzeptes ist es, im Wettbewerb der europäischen Städte Hamburg als Wachstumsinsel in der Konkurrenz um gezielte (An-)Siedlungsentwicklung als Gewinnerregion des Wirtschaftswachstums zu positionieren. Ähnlich wie in Wien mit Blick auf die Osterweiterung der EU wird in Hamburg argumentiert, dass der Fall des sogenannten Eisernen Vorhangs Hamburg ins Zentrum einer bedeutenden europäischen Wirtschaftsregion gerückt habe. Das ist insbesondere deshalb interessant, weil reale Wachstumstendenzen in der stadtplanerischen Literatur als Bedingung dafür gesehen werden, dass Wachstums-Leitbilder funktionieren und ihre Wirkung entfalten können (Altrock 2004:83). Im „Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ wird diese Bedingung zum Ziel der Entwicklung gemacht – und zwar entgegen einer Reihe von Bevölkerungsprognosen und in einer Zeit, die von Debatten um weiterhin ansteigende Erwerbslosenraten und einer nur schleppend verlaufenden allgemeinen konjunkturellen Entwicklung geprägt war.

Grundlage der Planungen für das Leitbild war die sogenannte Bevölkerungsvorausschätzung auf Basis der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes und der Länder. Diese Prognosen werden für die Bundesländer Deutschlands in drei Varianten erstellt, die gewissermaßen ein pessimistisches, ein moderates und ein optimistisches Szenario der Bevölkerungsentwicklung anbieten. Passend zur Wachstumsrhetorik der politischen Elite im Eifer der Erarbeitung des „Leitbildes: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ machte sich der Hamburger Senat die zukunfts-froheste Variante zu eigen und erklärte die Zwei-Millionen-Marke

---

<sup>103</sup> In der Darstellung der Vorgängerdokumente und -Leitbilder ist oben bereits dargestellt worden, dass die dem Leitbild innewohnende Idee einer Stadt als Unternehmen selbstverständlich nicht plötzlich formuliert wurde, sondern auf den Schultern diverser politischer Vordenker, unter anderem der SPD, steht.

bei den Einwohnerzahlen zum Ziel (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2004, 2005a). Hamburg setzte damit als einziges Bundesland Deutschlands mit ungetrübtem Optimismus auf Wachstum und erntete damit viel Bewunderung in der überregionalen Presse, aber auch Kritik (vor allem von Akteuren aus der Metropolregion). Später bezog sich die Fortschreibung des Leitbildes nur noch auf die mittlere Variante der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (BüDruSa 18/798) und gab damit das Ziel auf, eine Zwei-Millionen-Metropole zu werden.

### *Stadtentwicklung wird zur „Chefsache“*

Normalerweise entspricht es den bürokratischen Regeln und Routinen, dass Stadtentwicklungskonzepte in der Stadtentwicklungs- bzw. Baubehörde von den dafür zuständigen Expertinnen und Experten, den Stadtplanerinnen und -planern, geschrieben, im Umlaufverfahren von allen relevanten Ämtern kommentiert und dann dem Parlament bzw. Senat vorgelegt werden. Mit dem Leitbild wurde der umgekehrte Weg beschritten: Auf Grundlage der (kostenfrei zur Verfügung gestellten) Überlegungen einer global operierenden Unternehmensberatung (McKinsey) formulierte die Senatskanzlei ein Papier, dessen sich der Erste Bürgermeister dann als „Chefsache“ annahm und direkt im Senat abstimmen ließ.<sup>104</sup> Mit dem Leitbild wurden der Verwaltung als absolutes Novum nun sogar Durchführungsbestimmungen vom Senat auf den Weg gegeben. Hamburgs Stadtentwicklungspolitik wurde deshalb auch auf europäischer Ebene als „modellhaft“ wahrgenommen (so zum Beispiel von der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung, SRL, 2006). Es handelt sich somit um ein Dokument, das top down zur Steuerung eingesetzt wurde und dabei auf breite Akzeptanz der eben genannten Experten und Expertinnen in der dafür zuständigen Behörde stieß.

„Auf der quantitativen Ebene ist Wachstum wichtig, um eine gesellschaftliche Stabilität, aber auch um Gerechtigkeit zu erzeu-

---

<sup>104</sup> Darüber, wer eigentlich die Ursprungsidee zum Leitbild hatte, ranken sich bereits Legenden. Die plausibelste ist wohl die Geschichte, dass Finanzsenator Wolfgang Peiner 2001 wiederum im Übersee-Club einer Gruppe Hamburger Kaufleuten die Idee als Erster nahe brachte.

gen ... Denn nur durch adäquates quantitatives Wachstum kann ich z. B. die sozialen Sicherungssysteme halten. Die kommen alle immer in Schieflage, wenn wir eine Phase von Stagnation haben. Durch quantitatives Wachstum erwächst die Möglichkeit, auch Steuerreformen und gesellschaftliche Umverteilungen vorzunehmen bzw. die Verteilung gerechter zu regeln“, so ein interviewter Behördenmitarbeiter (HH9/118). Diese Sicht war sowohl behördenseitig als auch auf Seiten der Politik typisch.

Interessanterweise ist damit eine eher konservative Vision von der Stadt verknüpft: „Der Charakter der Stadt soll sich nach Möglichkeit auch in 20 Jahren oder in 16 Jahren nicht verändern, aber die Bekanntheit soll gesteigert werden. Und auch die Lebensqualität für viele Menschen sollte sich noch weiter verbessert haben. Und dafür brauchen wir auch Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum.“ (HH12/133)

Der größte Unterschied zwischen dem Leitbild und etwa dem Stadtentwicklungskonzept von 1996 wurde in den von mir geführten Interviews darin gesehen, dass in dem Leitbild ein klarer Wille zum Wachstum formuliert wurde. „Wachsende Stadt‘ ist kein Werbegag, sondern ist auch ernst gemeint. Es soll irgendwas tun und soll sich auch irgendwie messen lassen.“ (HH12/169) Dieser Wille wurde für alle erkennbar institutionell unterstützt, da der Senatskanzlei, also einer ressortübergreifenden, beim Ersten Bürgermeister angesiedelten institutionellen Einheit, die Koordinierung und das Monitoring des Leitbilds übertragen wurde. Dies wird in der Literatur (z. B. von Altrock 2004:82) kritisiert, weil der Bürgermeister dadurch seine Entscheidungen an vermeintlicher Handlungsfähigkeit anstatt an einem Höchstmaß an Sensibilität in den Einzelentscheidungen ausrichtete. Dennoch kann diese Herausstellung von Handlungsfähigkeit als einer der Schlüsselfaktoren für die Bindekraft des Leitbildes mindestens für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Behörde gesehen werden: Da diese durchgängig ihre eigene Rolle bei der Formulierung von Stadtentwicklungspolitik als unpolitisch definieren und als rein fachbezogene Arbeit auffassen, wurde diese klare Handlungsorientierung positiv aufgenommen, wie im nächsten Abschnitt noch zu erläutern ist.

## *Alles für das Wachstum*

„Ziel des Senats ist es, Hamburg ... zu einer wachsenden und pulserenden Metropole mit internationaler Ausstrahlung zu entwickeln. ... Dynamische Metropolen wie Kopenhagen, Barcelona, Wien oder auch Seattle und Toronto sind der Maßstab, an dem sich die Hansestadt messen lassen muss. Diese Großstädte haben durch gezielte Wachstumsstrategien die Wohn-, Arbeits- und Lebensqualität sowie ihre internationale Bekanntheit in nachdrücklicher Weise erhöht, so dass überdurchschnittliche wirtschaftliche Wachstumsraten und eine Zunahme der Einwohnerzahlen die Folge gewesen sind. ... Wachstum ist also möglich“, wird in dem Dokument konstatiert (FHH 2002:4).

Die Erhöhung der Einwohnerzahl Hamburgs auf zwei Millionen, mit „einem hohen Anteil von Familien, Kindern, (jungen) kreativen Menschen, qualifizierten Fachkräften und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern“ sowie qualifizierten Zuwanderinnen und Zuwandern aus dem In- und Ausland – also jenen Gruppen, die bisher eher nicht nach Hamburg gezogen sind – soll die Dynamik der Stadt in Schwung gebracht werden, um „das Flair und den Einfluss einer internationalen Metropole [zu, D.S.] entwickeln. Mit dem Ziel, die Einwohnerzahlen zu erhöhen, läuft Hamburg gegen den bundesdeutschen Trend der Schrumpfung und auch gegen die negativen Prognosen für die Bevölkerungsentwicklung Hamburgs. Mit einer zielgruppenorientierten Politik soll der prognostizierte Trend umgekehrt und Hamburg zu einer Wachstumsregion in Deutschland werden.“ (FHH 2002:179)

Förderung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums, Erhöhung der Verfügbarkeit von Wohn- und Gewerbeflächen sowie die Steigerung der internationalen Bekanntheit Hamburgs wurden dementsprechend als Ziele der Stadtentwicklung benannt.

Die Strategie lautete, über ein Flächenmanagementsystem, die Bildung von Kompetenzclustern „mit internationaler Ausstrahlung“ wie Luftfahrt, life science, Nano- und optische Technologien, Hafen und Logistik, China, IT und Medien sowie eine offensivere Bildungspolitik, Familienförderung, Mobilitätsmanagement, international sichtbare Großveranstaltungen und der Zusammenarbeit mit anderen Regionen den Standort Hamburg nach vorn zu brin-

gen. Ein Innovationsfonds mit jährlich 5 Millionen Euro für die Jahre 2003 bis 2005 sorgte für die Finanzierung der Umsetzung.

Nicht nur die Aussicht, in der internationalen Liga der Städte ganz vorn mitzuspielen, sondern insbesondere die Botschaft „Wachstum ist möglich“ entfaltete in der Verwaltung eine geradezu autosuggestive Kraft, weil sie einer als negativ empfundenen gesamtgesellschaftlichen Entwicklung ein positives Bild entgegenhielt:

„Dieses ‚Leitbild wachsende Stadt‘ hat einfach in so einer Phase, wo alles nur noch mit dem ‚P‘ [wie ‚Panik‘, D. S.] in den Augen rum läuft, ... eine positive Vision dagegen gesetzt. Um uns herum haben wir nur angstbesetzte Themen. Arbeitslosigkeit usw. ... Egal, wir gucken mal, wie wir Hamburg entwickeln wollen.“ (HH 9/61)

Der Senat trat also dem demographischen Bundestrend bewusst entgegen und erklärte ein überdurchschnittliches Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, die Erhöhung der Einwohnerzahl sowie die Steigerung der internationalen Attraktivität und den Ausbau der Metropolfunktion Hamburgs zu vorrangigen Zielen. Hierfür wurde die Förderung von den bereits genannten ‚Kompetenz-Clustern‘ mit internationaler Ausstrahlung begründet.

Auch auf einer „Vision Tour“, einer „Aufbruch-Veranstaltung“ in einem der ersten fertig gebauten Gebäude der HafenCity, bei der Hamburgs Konzeption mit Stadtentwicklungskonzepten aus Barcelona, Toronto, der Öresund-Region und Wien verglichen und mit Stadtplanern, Politikern und Architekten diskutiert wurde, erntete das Leitbild überwiegend Beifall.

Altrock staunt: „Erstens ist hier die Prägnanz der Idee zu nennen, sich schlicht und ergreifend auf die vermeintliche Notwendigkeit von Wachstum (rück)zubesinnen. Zweitens brachte sie die Provokation mit sich, die gerade darin liegt, eine solche Vereinfachung in der Stadtpolitik vornehmen zu wollen. Die Verständigung auf Wachstum, der Wille zur Metropole, ..., die missionarische Selbstsicherheit, mit der die Richtigkeit eines solchen Ansatzes verkündet und dabei die Umwelt schwarzweißmalerisch in Freund und Feind eingeteilt wird ..., gleicht einem Doktrinwechsel, der sonst beinahe nur aus der US-amerikanischen Außenpolitik bekannt geworden ist.“ (Altrock 2004:78)

In der dafür zuständigen Behörde jedoch herrschte Erleichterung:

„Vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland, ..., was bleibt da? Man hat eigentlich nur die Möglichkeit zu sagen: ... ich füge mich in das, was irgendwie läuft, und verwaltet das, was da stattfindet. Das ist häufig ... auch der Niedergang ... Oder man sagt: ... ich will gucken, wie ich ... in diesem Rahmen, unter Wissen aller Schwierigkeiten, ... noch versuchen kann, irgendwie voranzukommen“, so ein Gesprächspartner (HH 6/194).

Ein anderer schwärmt: „Es ist ein politischer Wille [da]. ... Es ist ein Vorhaben, was stark ausgerichtet ist auf Arbeits- und Beschäftigungspolitik, auf die zentralen Probleme, die wir zurzeit haben. Es ist ein Projekt, was in der Senatskanzlei gesteuert wird, es ist deswegen ein Projekt, was auch entsprechend finanzielle Ressourcen zur Seite hat. Mehr brauchen Sie nicht, um erfolgreich zu sein.“ (HH 13/115; auch HH 6/180)

Dies produzierte eine hohe Verbindlichkeit und sicherte letztlich den Erfolg des Leitbildes als Orientierungsrahmen und identitätsstiftenden Selbstversicherungsprogramm. Die Notwendigkeit wirtschaftlichen Wachstums als Bedingung einer ‚guten‘ Stadtentwicklung gehört zu den Argumentationsfiguren, die nur auf die Gefahr hin, als Gesprächspartner nicht mehr ernst genommen zu werden, angezweifelt werden kann. Gleichwohl war den Befragten durchaus bewusst, welchen Preis andere für das Wachstum Hamburgs zahlen müssen:

„Wir schrumpfen, was die Bevölkerung angeht, also was die Geburten angeht, nach wie vor, gleichen das nur zurzeit durch die Zuwanderung aus den Neuen Bundesländern aus. Aber irgendwann sind die ausgeblutet, ganz ausgeblutet, denke ich mal so, und dann wird es darauf ankommen, ob man tatsächlich aus dem Ausland ... die besten Köpfe [hat, D.S.], wenn Sie so wollen, was natürlich entwicklungspolitisch durchaus problematisch ist, ... Oder ob es vielleicht keine wachsende Stadt, sondern eine schrumpfende Stadt dann geben wird, jedenfalls was die Bevölkerungszahl angeht.“ (HH16/100)

In diesem Zitat wird deutlich, welcher Film dort in den Köpfen abläuft: Die Vorstellung, dass Hamburg sich auf Kosten seines Umlands und anderer Bundesländer, am Ende auf Kosten der rest-

lichen Welt entwickelt, ist fest verankert und wird als gegeben vorausgesetzt. Hier ist keine Vision zu finden, die einen anderen Weg einschlägt, die Entwicklung wird als zwangsläufig konzipiert. Offen bleibt, ob Hamburg am Ende Gewinner ist oder nicht. Die gefühlte Bedrohung durch die Konkurrenz anderer ist zwischen den Zeilen deutlich heraus zu lesen.

### *Fläche als Schlüsselressource*

Die Gesamtfläche Hamburgs beträgt einschließlich Wasserflächen ca. 75.500 Hektar. Wie oben bereits kurz im Zusammenhang mit den Umstrukturierungen in der Hafenwirtschaft angeklungen, hatten die genannten Prozesse Folgen bezüglich der Flächeninanspruchnahme innerhalb der Stadt. „Aufgrund grundlegender ... Veränderungen ... haben sich die Bedingungen und Möglichkeiten der Stadtentwicklung Hamburgs entscheidend verändert. Hamburg hat in den letzten Jahren eine starke Wachstumsphase erlebt – mit verstärkten Flächenansprüchen und Druck auf Freiräume und Grünflächen“, so auch die Situationsbeschreibung des Senats 2001 (Anlage 3 der BüDruSa 16/6557:22). Die eher moderate Bevölkerungsentwicklung (s. o.) in Hamburg ging daher Hand in Hand mit einer weiterhin großzügigen Flächeninanspruchnahme.

Noch Anfang der 1960er Jahre war die ‚natürliche‘, unbebaute Fläche Hamburgs noch fast doppelt so groß wie die versiegelte Fläche.<sup>105</sup> Bis 1997 wuchs die Verkehrsfläche um 1.800 Hektar an,

---

<sup>105</sup> Alle folgenden Angaben bezüglich der Flächennutzungen und Versiegelungen, die aus den offiziellen Statistiken stammen, haben den eklatanten Nachteil, nur begrenzt aussagekräftig zu sein. Dies liegt an der Art und Weise, wie die Daten erhoben und beispielsweise vom Statistischen Landesamt nach Maßgabe des Bundes zu Kategorien zusammengefasst werden: So wird z. B. die Kategorie Flächenverbrauch als Summe der Siedlungs- und Verkehrsfläche generiert. Hierunter werden Gebäude- und Freiflächen für Wohnen und Arbeiten, Betriebsflächen ohne Abbau, die Verkehrsflächen und die Erholungsflächen inkl. Friedhöfen gefasst. Das führt dazu, dass ein komplett durchgrünter Stadtteil als hundertprozentige Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Statistik erscheint. Wie unmittelbar deutlich wird, kann also aus der Bezeichnung „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ nur mit Hilfe der eigenen Anschauung vor Ort über das Ausmaß der Versiegelung geschlossen werden. In der Regel wird von einer durchschnittlichen Versiegelung von 50 Prozent ausgegangen.

während die Gebäudefläche mit ihnen zugeordneten Freiflächen um 8.200 Hektar größer wurde: Somit hat sich das Verhältnis zwischen natürlicher und versiegelter Fläche 1997 bereits ausgeglichen (vgl. Gomm/Willke 2000:39). In den 1980er und 1990er Jahren wurde der Versiegelungstrend abgebremst.

Bis 2000 ist von einer ungebrochenen Tendenz zur neuen Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen auszugehen – trotz Konversions- und Innenverdichtungspolitik. Nach Angaben von Willfried Maier, dem damaligen Senator für Stadtentwicklung und Entwicklungszusammenarbeit, wurden in den Jahren ab 1990 bis zur Jahrtausendwende durchschnittlich 145 Hektar Land pro Jahr neu für Siedlungszwecke in Anspruch genommen (Maier 2000:7).<sup>106</sup> Dabei handelt es sich um ein Nullsummenspiel, da sich die Gesamtfläche Hamburgs ja nicht vergrößert hat.

Statistisch gesehen ist der ‚Verbrauch‘ von Wohnfläche in Hamburg pro Kopf von 20 Quadratmetern im Jahr 1970 auf 34 Quadratmeter gestiegen (Maier 2000:8). Als Gründe hierfür werden der gewachsene Wohlstand und der große Anteil von Ein-Personen-Haushalten in der Single-Hauptstadt Deutschlands genannt. Das bedeutet: trotz stagnierender oder nur gering steigender Bevölkerungszahlen in einigen Stadtteilen ist der Bedarf an Wohnraum und Verkehrsfläche gestiegen.

Die Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen geht in der Kernstadt Hamburg in den Jahren 1989 bis 2001 vor allem zu Lasten der Landwirtschaftsflächen. Mehr als 1500 Hektar wurden der Nutzung für den Verkehr bzw. die Besiedelung zugeordnet, insbesondere im Osten Hamburgs im Bezirk Bergedorf. Daneben wurden ca. 400 Hektar der sogenannten Erholungsflächen umgewidmet.

Da Hamburg zu einer der am dünnsten besiedelten Großstädte der Welt gehöre, stecke hier eines der größten Entwicklungspotenziale für die Zukunft, so die Logik des Leitbildes Wachsende Stadt: „Hamburg hat die Option, vermehrt Flächen für Wohnen und Gewerbe bereit zu stellen und gleichzeitig seinen prägenden Charakter als ‚grüne Metropole‘ zu bewahren.“ (FHH 2002:4) Als ein Schlüssel für die erfolgreiche Umsetzung des Leitbildes wird daher die

---

<sup>106</sup> In dieser Zahl sind auch einige Neuausweisungen von Parks und Grünflächen mit inbegriffen.

Erhöhung der Verfügbarkeit von Wohn- und Gewerbeflächen gesehen, die per Beschluss der Senatskommission für Stadtentwicklung vom 3. April 2002 per „Sofortprogramm Wohnbauflächen für die wachsende Stadt“ prioritär voranzutreiben ist.

„Wir wollen [mehr] Bevölkerung und wir wollen Wirtschaftswachstum und Flächen müssen dafür zur Verfügung gestellt werden. Punkt“, so fasst es ein Gesprächspartner zusammen (HH9/172).

Hierfür wurden verschiedene Tranchen von Flächen im Flächennutzungsplan ausgewiesen, 19 Wohnbau- und 10 Gewerbeflächen, die „auf Vorrat“, d. h. für den Fall der Nachfrage, überplant wurden, und zwar insgesamt 320 Hektar Wohnbauflächen für bis zu 10.250 Wohneinheiten. Ein Schwerpunkt lag dabei auf dem Bau von Einfamilien- sowie Reihen- und Doppelhäusern – einer Wohnform, die unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten kontraproduktiv ist. Über die neue Hamburg Marketing GmbH, die zur Aufgabe hatte, Hamburg als Standort zu vermarkten und in den Lenkungsgruppen der Leitbildprojekte mitzuarbeiten, war die Mitsprache der Handelskammer gesichert: Sie hielt 30 Prozent an der GmbH.

Des Weiteren beauftragte der Senat – entgegen allen sonst üblichen behördlichen Abläufen im Zusammenhang mit einem Stadtentwicklungsdokument – die Behörde für Bau und Verkehr, wie sie 2002 noch hieß, einen Bericht über die Möglichkeiten der Innenentwicklung, der Nachverdichtung und der Neustrukturierung von Wohnquartieren sowie den Stand der erreichten Umsetzung vorzulegen.

Die HafenCity an der Elbe zählt zu den größten Stadtentwicklungsprojekten Europas und wurde zu einem der Kernstücke im Konzept der Wachsenden Stadt (Sommer/Gottschling 2001). Die Vorbereitungen für den Kauf der Flächen durch die Stadt waren schon Jahre zuvor erfolgt: Auf 155 Hektar Gesamtfläche sollen 5.500 Wohnungen sowie Arbeitsplätze für 20.000 Menschen entstehen. Da sie vor allem auf Konversionsfläche, nämlich ehemaliger Hafenfläche, entsteht, wird sie unter Flächengesichtspunkten als Musterbeispiel für Nachhaltigkeit gesehen.

Es wird insgesamt davon ausgegangen, dass es in Hamburg mehr als 400 Hektar solcher Konversionsflächen gibt. Hier stellt sich allerdings das Problem, dass die Eigentümer, namentlich die früheren Staatsbetriebe Post und Bahn, diese Immobilien häufig in

Tochtergesellschaften eingebracht haben und Preise wie für vollständig entwickelte Flächen fordern – trotz erheblicher Sanierungsbedarfe der Böden. Darüber hinaus fehlt ein Baulückenkataster, dass stadtteilbezogen darüber Auskunft geben würde, wo überhaupt Innenverdichtung vorgenommen werden kann.

Ein weiteres Kernstück des Konzepts ist der sogenannte ‚Sprung über die Elbe‘ Richtung Süden im Kontext der Internationalen Gartenschau (IGS) und der Internationalen Bauausstellung (IBA) 2013, beides Veranstaltungen, die zu verstärkten Bautätigkeiten auf den südlichen Elbinseln bzw. in Wilhelmsburg führten. Zusammen mit der HafenCity soll so eine neue Hamburger Mitte südlicher des heutigen Zentrums an der Alster entstehen und somit auch die Wohnquartiere der bislang als zum Teil sozial brisant eingestuften Stadtteile in die Stadtentwicklung eingebunden werden.

Zwischen 2002 bis 2006, also der Einführung des Leitbildes „Wachsende Stadt“ wuchs die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 336 Hektar pro Jahr, dies ist mehr als das Doppelte der Fläche der Hamburger Außenalster. Zu Erinnerung: In der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie werden durchschnittlich 30 Hektar pro Jahr angepeilt. Insgesamt stieg die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 1344 Hektar, das entspricht einer Steigerungsrate von 3,1 Prozent gegenüber einem Bevölkerungswachstum von 1,6 Prozent (Menzel 2008:15).<sup>107</sup> Allein 2006 wurden Flächen in der Größenordnung von 80 Fußballfeldern versiegelt. Der größte Teil wurde für den Bau von flächenintensiven Eigenheimen verwendet. 40 Prozent aller im angegebenen Zeitraum gebauten Wohnungen waren Eigenheime, obwohl 80 Prozent aller Hamburger in Mietwohnungen wohnen. „Eine ungebremste Fortsetzung der Wachstumsdynamik der Jahre 2002-2006 würde bis ca. 2080 alle heute noch verbliebenen landwirtschaftlichen und natürlichen Landflächen Hamburgs ... für Siedlungs- und Verkehrszwecke (einschließlich Erholung) beanspruchen“, prognostiziert Menzel (2008:17). Nach seinen Berechnungen, mit der er die Vorgaben der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bis zum Jahr 2020 (Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag) auf städtische Zielwerte her-

---

<sup>107</sup> Dies hielt etwa die Handelskammer noch nicht für ausreichend und forderte in ihrem Papier „Metropole der Dynamik“ wesentlich mehr Flächenangebote (Handelskammer Hamburg 2003).

unterbricht und ins Verhältnis zur Fläche Hamburgs setzt, kommt er zu dem Schluss, dass die Stadt die Vorgaben im genannten Zeitraum um den Faktor 10 überschreitet. Winkler (2007) kommt demgegenüber in seiner Modellrechnung zum Schluss, dass die Stadt Hamburg das nationale Nachhaltigkeitsziel bislang noch um etwa 70 Prozent unterschreitet – wenn man dieselben Zahlen ins Verhältnis der Bevölkerungszahlen setzt. Letzteres scheint die plausible Annahme bereit zu stellen, da sie die Gewichtung der Einwohnerzahl und ihrer räumlichen Verteilung mit einbezieht, statt mit einem linearen Flächenäquivalent zu arbeiten.

Dann wird sichtbar, dass das größere Problem im städtischen Umland zu finden ist, wo pro Einwohner im Durchschnitt wesentlich mehr Fläche verbraucht wird: Verlässt man also die städtischen Grenzen und orientiert sich zur Metropolregion, muss von einer Überschreitung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie um 70 Prozent ausgegangen werden. Vor allem im schleswig-holsteinischen Umland übertraf die reale Flächeninanspruchnahme die Ziele um mehr als hundert Prozent. Damit einher geht, dass die Baulandpreise für Ein- und Zweifamilienhäuser zwischen 2000 und 2005 um fast 20 Prozent gesunken sind, während sie in der Kernstadt stabil blieben (Winkler 2007:123).

#### **5.4 Nachhaltige Entwicklung als Rahmen für die Wachsende Stadt?**

Zu dem oben angesprochenen Doktrinwechsel gehört auch, dass „Nachhaltige Entwicklung“ in einem vier Absätze umfassenden Abschnitt des 73 Seiten umfassenden Dokuments als Rahmenbedingung der „Wachsenden Stadt“ genannt wird. „Wachstum und Nachhaltigkeit sind gut miteinander vereinbar, wenn das Wachstum im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung insbesondere ein beschäftigungsintensives Wachstum der Wertschöpfung ist, das möglichst entkoppelt wird vom Verbrauch an knappen natürlichen Ressourcen.“ (FHH 2002:17) Es wird vor allem auf win-win-Lösungen zwischen Ökonomie und Ökologie und auf Effizienzsteigerung als Strategie gesetzt (vgl. Kapitel 4.6): „Nachhaltigkeit wirkt auch als Innovationsmotor, mit dem neue Marktpotentiale, insbesondere im globalen Wettbewerb und auch für die klein- und mittelständischen Unternehmen, erschlossen werden können.“

(FHH 2002:17) Ein sorgsamer Flächenverbrauch, auch zum Schutz biologisch wertvoller Flächen und von Erholungsräumen wird als Ziel bestimmt und ebenso wie der Grundsatz eingeführt, die Sanierung belasteter Flächen Neuerschließungen vorzuziehen. Flächenrecycling, die Schaffung eines Flächeninformationssystems (auf Grundlage geografischer Informationssysteme, wie sie aufgrund einer EU-Richtlinie ohnehin zur Zeit überall eingeführt werden), die Förderung nachhaltigkeitsfördernder Innovationen „vorwiegend auf kooperativem Wege zwischen Staat und Wirtschaft“ und im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen sowie die Entwicklung verursachergerechter und marktkonformer Instrumente zur Reduzierung von Kohlendioxid-Emissionen gehören des Weiteren dazu (FHH 2002:17).

Wie ist zu erklären, dass das Leitbild Nachhaltigkeit dermaßen sichtbar auftaucht?

#### 5.4.1 Die Einmischung der Zivilgesellschaft in Hamburger Stadtentwicklungspolitik

In Hamburg existiert ein Netzwerk von mehr als einhundert Nicht-regierungsorganisationen, die sich mit Fragen von Entwicklung, Kultur, Umwelt und Gesellschaft befassen (Hauchler 2000:21). Nach meinen Recherchen bei meinen Gesprächspartnern spielen hier einzelne Akteure der TU Harburg, des Instituts für Geographie der Universität Hamburg, die Handwerkskammer, der Architektenkammer, des BUND, des Eine-Welt-Netzwerks und der Heinrich-Böll-Stiftung eine hervorgehobene Rolle als Knoten des Netzwerks: Dabei handelte es sich um Personen, die sich auf den einschlägigen Veranstaltungen als Referenten und Experten ihres Gebiets immer wieder begegneten und gemeinsam Workshops und Veranstaltungen organisierten.

#### *Lokale Agenda 21 Initiativen*

Auf Ebene der Hamburger Bezirke bzw. genauer der Stadtteile ist eine Reihe von Agenda 21-Initiativen im Untersuchungszeitraum zu verzeichnen (vgl. BüDruSa 15/7281). Fünf von sieben Bezirken beschlossen, einen entsprechenden Prozess einleiten zu wollen: So wurde zum Beispiel auf Initiative des Umweltausschusses

der Bezirksversammlung Hamburg-Nord eine Veranstaltungsreihe ins Leben gerufen, weitere in den Bezirken Altona, Bergedorf, Wandsbek, Harburg und Eimsbüttel. Die Agenda 21-Initiative in Niendorf zur (baulichen) Gestaltung eines Einkaufszentrums und der Öffnung der Schulen zum Stadtteil und zur Wirtschaft, wurde 1997 gegründet und 2000 abgeschlossen. Diese wurde im Rahmen einer Evaluation als erfolgreich bezüglich des Beteiligungsprozesses und der Ziele bewertet. Gleichwohl gab es auch hier die üblichen Probleme mit der genaueren Definition des Nachhaltigkeitsbegriffs und der Frage, wer für wen eigentlich sprechen darf (vgl. Mückenberger/Oßenbrügge/Spielker 2001).

Die meisten Agenda-Initiativen verfügten über ein Agenda-Büro, in denen auf Basis von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Mitarbeiter beschäftigt wurden. Bei der Finanzierung dieser Büros handelte es sich in der Regel um Mischfinanzierungen durch die NGO und die Bezirke. In Altona beispielsweise waren die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, das Bildungsinstitut Haus Rissen und der Bezirk Altona die Träger des Prozesses, wenngleich sich diese nicht explizit als Agenda 21-Initiativen verstanden. Geleitet wurde der Prozess von einem Koordinierungskreis, der mit Vertretern der Bezirksverwaltung und der beteiligten NGO besetzt war. Die inhaltliche Arbeit wurde von Arbeitskreisen geleistet, etwa dem AK „Ökologische Stadtentwicklung“, „Wohnungsneubau“ oder „Ökologisierung des Altbaubestandes“.

Mit den prekären Beschäftigungsverhältnissen standen und fielen viele Initiativen. Diese lassen sich den unterschiedlichsten Themenfeldern zuordnen, angefangen von Abfallgebühren, Lärmschutz, Aufklärung gegen mögliche Jodmangelerscheinungen, soziale Stadtteilentwicklung bis Spielraum Stadt, Bachpatenschaften zur Wieder-Ansiedlung der Bachforelle usw. Darüber hinaus wurden erweiterte, konsensorientierte Partizipationsansätze bei Bebauungsplanverfahren erprobt, etwa bei „Eidelstedt 31“ (SDW 2001), einer Initiative, die sich von der Lokalen Agenda 21 inspirieren ließ. Bei der Gemarkung Eidelstedt 31 handelte es sich um eine Fläche von 27 Hektar Feldmark, die zur Bebauung vorgesehen war. Das zuständige Stadtplanungsamt im Bezirk Eimsbüttel hatte zunächst 68 Wohneinheiten vorgesehen. Doch dann zog der Hamburger Senat 1998 per Evokationsrecht (vgl. Abschnitt 3.1.1) die Federführung für das Planverfahren an sich und erhöhte auf eine

Maximalbebauung von 380 Wohneinheiten. Begründet wurde dies mit dem erhöhten Wohnraumbedarf durch die Wiedervereinigung Deutschlands. Die Planung erwies sich dann aber als nicht durchführbar aufgrund von Lärmschutzverordnungen – das Gebiet liegt in der Nähe einer Autobahn. Stattdessen sollte dann ein 240 Meter langer „Wohnriegel“ im sozialen Wohnungsbau errichtet werden, unter teilweiser Erhaltung des Biotops. Dagegen protestierten Anwohner der Initiative „Rettet die Eidelstädter Feldmark“ u. a. mit einem offenen Brief an den damaligen Bürgermeister Ortwin Runde (SPD) aus Sorge um einen drohenden weiteren sozialen Brennpunkt. Die Initiative sprach sich für die Renaturierung der Mark und eine Randbebauung an einem naheliegenden Ort und drohte mit einem Bürgerbegehren, falls die Stadt auf ihre Planungen beharren sollte. Daraufhin entstand ein Dialogprozess nach Kapitel 28 der Agenda 21 mit den Bürgern, der von der Senatskanzlei angestoßen und vom Bezirk, Architekten, Baugenossenschaften und der Schutzgemeinschaft Deutscher Wald organisiert wurde. Schließlich verzichtete auch die Hamburger Finanzbehörde auf die Erzielung des maximalen Grundstückspreises und der Senat gab die Planungen vollständig an den Bezirk zurück. Die Baumasse wurde um ein Drittel gegenüber den ursprünglichen Planungen reduziert, die Riegelbebauung wurde verhindert und ein Hektar Feldmark blieb unberührt. Darüber hinaus entstand aus den Diskussionen heraus eine Projektgruppe zum „gemeinschaftlichen Wohnen“, die inzwischen das bis dato größte Passivhaus im Mietwohnungsbau in Deutschland realisiert hat.

Die meisten der Agenda 21-Aktivitäten in Hamburg bezogen sich allerdings auf ökologische Themen (vgl. die zusammenfassende Darstellung in der BüDruSa 16/1260:4 f.) und waren zum größten Teil nur von sehr kurzer Dauer. Aus Sicht des Senats haben sich das Vorliegen eines konkreten, die Menschen bewegenden Themas, die Möglichkeit konkreter und zeitlich überschaubarer Aktivitäten, eine erwartete hohe Verbindlichkeit bei der Einflussnahme im Zusammenhang mit Verwaltungsverfahren, ein zeitlicher und finanzieller Rahmen, der die Abwägung von Alternativen zulässt sowie die Zusammenarbeit mit parlamentarischen Gremien und bereits bestehenden gesellschaftlichen Gruppen als günstige Faktoren erwiesen. Als hemmende Faktoren wurden identifiziert: zu theoretische Projektansätze, eine zu große Konzentration auf die

Agenda 21 (sic!) sowie fehlende organisatorische, logistische und ideelle Unterstützung auch durch die jeweiligen Leitungen (BüDruSa 16/6557).

Einen eigenen Haushaltstitel für die Entwicklung der Agenda 21 bestand in Hamburg zu keinem Zeitpunkt: Begründet wurde dies u. a. damit, dass von der rot-grünen Regierung das Ziel verfolgt werde, die Agenda 21 zu einem integralen Bestandteil aller Politikfelder zu machen, so dass bestehende oder geplante Aktivitäten und Projekte aus den vorhandenen Titeln finanziert werden müssten (BüDruSa 16/1260:4). Damit korrespondiert, dass die zentralen stadtentwicklungspolitischen Programme wie das Stadtentwicklungskonzept, Flächennutzungspläne sowie Landschafts- und Artenschutzprogramme als hinreichende programmatische Vorgaben zur Ansteuerung der Leitziele der Nachhaltigkeit in der Stadt Hamburg eingestuft wurden (Anlage 3 der BüDruSa 16/6557:22).

Unter den zivilgesellschaftlichen Akteuren sticht seit seiner Gründung im Jahr 1996, anlässlich der Unterzeichnung der Aalborg-Charta durch Hamburg, der Zukunftsrat Hamburg heraus. Er ist der einzige thematisch übergreifende und stadtweit agierende Nachhaltigkeitsakteur in Hamburg. Das bedeutet, dass er mit unmittelbarem Bezug auf die Agenda 21 gegründet wurde und das erklärte Ziel hat, die gleichzeitige Berücksichtigung der drei Säulen der Nachhaltigkeit zu realisieren.<sup>108</sup> „Es geht dem Zukunftsrat um die Herstellung einer langfristig aufrecht zu erhaltenen Balance zwischen ökologischer Tragfähigkeit, wirtschaftlicher Stabilität und sozialem Ausgleich und Wohlergehen“, definiert dessen Sprecher Jochen Menzel (2008:166) das Nachhaltigkeitsverständnis der Organisation.

---

<sup>108</sup> Das soll nicht bedeuten, dass andere zivilgesellschaftliche Akteure sich nicht auf die Agenda beziehen würden – im Gegenteil. So engagiert sich etwa der Bund für Umwelt und Naturschutz seit mehr als 25 Jahren in Hamburg und dies mit einem breiten Gegenstandsbezug (<http://vorort.bund.net/hamburg/index.php>). Auch das Eine-Welt-Netzwerk vertritt ohne Zweifel Ideen, die in der Agenda zu finden sind (<http://www.eine-welt-info.de/wir/wir.ewnw/index.html>). Ebenso ist die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald zu nennen, die als Plattform für die Hamburger Lokale Agenda 21-Initiativen zu funktionieren versucht. Dennoch sind alle drei genannten Organisationen, ebenso wie eine Vielzahl anderer, vor allem Advokaten einer der drei Säulen der Nachhaltigkeit, nämlich entweder der ökologischen oder sozialen Säule.

Der Zukunftsrat hat unübersehbare Spuren im politischen System Hamburgs hinterlassen und war aktiv an der Formulierung der Stadtentwicklungspolitik Hamburgs beteiligt. So hat er es beispielsweise geschafft, mit seinen überaus kritischen Kommentaren zur Regierungsarbeit des Hamburger Senats in die Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft aufgenommen zu werden (Hamburgische Bürgerschaft 1998). Darüber hinaus wurde auf die in seinen Gremien erarbeitete Expertise durch die Senatskanzlei zurückgegriffen. Bevor erläutert wird, in welcher Form dies geschah, wird die Organisation selbst kurz vorgestellt.

### *Der Zukunftsrat Hamburg*

Im Zukunftsrat haben sich bis 2006 mehr als einhundert Hamburger Initiativen, Vereine und Verbände, Kammern und Unternehmen zur Förderung der Lokalen Agenda 21 zusammengeschlossen.<sup>109</sup> Er finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen und wurde darüber hinaus von der Umweltbehörde beziehungsweise der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und der Senatskanzlei finanziell gefördert, so dass es bald möglich wurde, eine Geschäftsstelle fest zu besetzen.<sup>110</sup> Der Zukunftsrat wird von einem gewählten und ehrenamtlich tätigen Koordinationskreis aus zehn bis zwölf Vertretern und Vertreterinnen aus Mitglieds-Organisationen geleitet, dem ein Sprecher mit zwei Stellvertretern ‚vorsteht‘. Einzelne Mitglieder des Koordinierungskreises sind in ihrem Erwerbsberuf Bedienstete der Hansestadt Hamburg. Diese Nähe zur Hamburger Behördenlandschaft, die sich beim Personal des Zukunftsrats zum Teil auch auf verwandtschaftliche und freundschaftliche Beziehungen stützt, erwies sich über die Jahre immer wieder als vorteilhaft.

Der Koordinierungskreis organisiert etwa drei Veranstaltungen im Jahr, die sogenannten Rattreffen, zu unterschiedlichen Themen

---

<sup>109</sup> Es handelt sich dabei um so unterschiedliche Mitglieder wie die Volkshochschule, die Drogeriemarktunternehmen Budnikowsky, die Heinrich-Böll-Stiftung, den BUND und diverse private Einzelpersonen, die zwar nicht Mitglieder sind, aber Mitarbeiter in den einzelnen Arbeitsgruppen.

<sup>110</sup> Der Zukunftsrat erhielt 1998 und 1999 jeweils 50.000 DM, in den darauffolgenden Jahren 2000 und 2001 jeweils 51.000 DM und seitdem die entsprechenden Euro-Beträge. Im Jahr 2011 wurden die Beiträge schließlich um 5.000 Euro gekürzt.

im Rahmen des Begriffs Nachhaltigkeit, so zum Beispiel zur Rolle von Kunst und Kultur in der nachhaltigen Stadtentwicklung, zu nachhaltigem Konsum, Quartiersentwicklung, zur Rolle der Landwirtschaft in einer nachhaltigen Stadtentwicklung und zur HafenCity. Die Veranstaltungen sind öffentlich und werden je nach Thema im Durchschnitt von etwa 40 Menschen besucht.

Der Zukunftsrat „hat sich zur Aufgabe gestellt, sich der gesellschaftspolitischen Themen anzunehmen, die – jenseits von Legislaturperioden – eine besondere Bedeutung für die Zukunft der Stadt haben oder die im Verhältnis zu den anderen Nachhaltigkeitsdimensionen und -zielen ins Hintertreffen zu geraten drohen oder die Balance gefährden.“ (Menzel 2008:167) Das Motto des Zukunftsrats lautet: „Heute so leben, dass auch übermorgen alle leben können, überall auf der Welt.“

Von dieser umfassenden Idee von Nachhaltigkeit versucht insbesondere die Leitung des Rates die politischen Entscheidungsträger zu überzeugen. Der Zukunftsrat hat daher eine korrektive und argumentative Funktion, die zwar auf ehrenamtlicher Basis, aber weitgehend professionalisiert ausgefüllt wird. Hinsichtlich des Wachstumsparadigmas in der Stadtentwicklungspolitik Hamburgs erwies sich der Zukunftsrat als kompromissfähig. „Wachstum und Nachhaltigkeit – eine schwierige Beziehung“ titelte dessen Sprecher Jochen Menzel in einem Artikel 2004 und wies damit auf die vielen Probleme hin, die sich aus mit einem Wachstumsparadigma hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung verbinden (hierauf ist in Kapitel 4 ausreichend eingegangen worden). Dennoch konnte sich der Zukunftsrat soweit auf die aktuelle politische Debatte einlassen, dass keine Fundamental-Opposition dabei heraus kam – die Gesprächsfäden zu Politik und Verwaltung wurden immer gepflegt, aufrecht erhalten und Schmerzgrenzen in der Debatte respektiert.

Die inhaltliche Arbeit wird in verschiedenen Arbeitsgruppen geleistet, auf die zum Teil im folgenden Abschnitt noch genauer einzugehen sein wird. Es handelt sich um die Arbeitsgruppen „Indikatoren“ (Entwicklung eines Indexes zur Messung von Zukunftsfähigkeit), „Wachsende Stadt“ (kritische Begleitung der aktuellen Stadtentwicklungsplanung), „Nachhaltiger Konsum“ (Erstellung von Lehr- und Bildungsmaterialien im Rahmen der UN-Dekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung“) sowie „Energie“ (Diskussion und Entwurf alternativer Energiekonzepte für die Stadt). Dar-

über hinaus mischte er sich über eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Verkehrsverbände in die Verkehrsinfrastrukturplanung der HafenCity ein – allerdings ohne durchschlagenden Erfolg (Menzel 2008:171).

In der Kommunikation ‚nach außen‘ nutzt der Zukunftsrat das Instrument der Pressekonferenzen im zeitlichen Umfeld prominent platzierter Verlautbarungen aus dem politisch-administrativen System, betreibt bei den Parteien Lobbyarbeit und baut Netzwerke auf, indem z. B. ortsansässige Kenner der Hamburger Stadtentwicklung in unregelmäßigen Abständen zu Diskussionen eingeladen werden (z. B. in einem „Expertenetzwerk Stadtentwicklung“, zu dem Architekten, Stadtplanerinnen und -planer, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, NGO-Vertreterinnen und -vertreter sowie der damalige CDU-Sprecher für nachhaltige Entwicklung gehörten). Eine große Rolle spielte der Zukunftsrat 2002, als der Senat der Stadt Hamburg das „Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ verabschieden wollte.

„Am Tag vor der beabsichtigten Verabschiedung des Leitbild-Konzepts durch den Senat fand die Veranstaltung ‚Rio – Hamburg – Johannesburg. Lokale Positionen zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung‘ im Rathaus statt. In einem Schluss-Statement fragte der Sprecher des Zukunftsrats den Umweltsenator sehr direkt danach, ob und in welchem Ausmaß die zuvor auch vom Ersten Bürgermeister gelobte Nachhaltigkeitsbotschaft von Rio im neuen Leitbild des Senats verankert sei. Dies führte dazu, dass der Senat die Verabschiedung des neuen Leitbildes aussetzte und erst eine Woche später die Vorlage annahm. Diese war inzwischen um ein kleines Kapitel „Rahmenbedingung nachhaltige Entwicklung“ ergänzt worden. Das neue Wachstums-Paradigma sollte ‚möglichst‘ in win-win-Lösungen mit Nachhaltigkeitszielen ‚in Einklang‘ gebracht werden“, berichtet eben jener Sprecher des Zukunftsrats (Menzel 2008:169).<sup>111</sup> Bereits kurz nach der Vorstellung des Papiers präsentierte der Zukunftsrat auf einer Pressekonferenz eine 35-seitige Stellungnahme. In dieser wurde vor allem auf die Defizite einer rein auf quantitative Wachstumsaspekte ausgerichteten

---

<sup>111</sup> Diese Version der Geschichte ist mir von anderen Gesprächspartnern exakt so bestätigt worden.

Stadtentwicklungsstrategie hingewiesen, ohne allerdings die Wachstumsperspektive an sich zu verwerfen.

Eine der Forderungen für die Fortschreibung des Leitbildes in einem Brief an den Staatsrat in der Senatskanzlei lautete, ein Wirtschafts-Cluster „Regenerative Energien“ in das Leitbild aufzunehmen.

#### 5.4.2 Die Fortschreibung des „Leitbildes: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“

Die auch in den Medien von den Umweltverbänden, allen voran dem BUND, geäußerte Kritik an dem Leitbild, die im Anschluss von unterschiedlichster Seite geäußert wurde, lässt sich an der Fortschreibung des Leitbildes ablesen. Als Reaktion und Antwort auf diese Kritik wird hier zusätzlich auf die Notwendigkeit eines (nachträglich initiierten) Beteiligungskonzepts zur Ausgestaltung des Leitbildes hingewiesen, auf das Potenzial neu zu überplanender Flächen, die durch den Strukturwandel der vergangenen Jahrzehnte und den Abbau von Industrie- und Fertigungsanlagen frei geworden waren, und die Notwendigkeit der Abstimmung mit der die Kernstadt Hamburg umgebenden Metropolregion. Insbesondere was die nachträglich herzustellenden Partizipationsmöglichkeiten angeht, blieb es allerdings zumeist bei Rhetorik.

Auf verschiedensten Veranstaltungen wurde Werbung für das Leitbild gemacht, das auch auf allen Schildern jeder städtischen Baustelle zu sehen war. Dies gipfelte schließlich darin, dass sich sogar die Chefredaktionen des Hamburger Abendblattes und der Hamburger Ausgabe von „Die Welt“ des Axel-Springer-Verlags gegenüber dem Ersten Bürgermeister quasi in einer „growth coalition“ dazu verpflichteten, das Leitbild Wachsende Stadt journalistisch zu unterstützen und neben dem Präsidenten der Hamburger Universität, dem Industrieverband, dem Literaturhaus und anderen als offizielle Multiplikatoren für das Leitbild aufzutreten. Daneben wurden u. a. Veranstaltungen zu familienbewusster Personalpolitik, ein Workshop zu Fachkräften in der Luftfahrtindustrie, zur strategischen Neuorientierung der Wohnraumförderung und ressourcensparendem Bauen durchgeführt. Eine noch am ehesten auf tatsächliche Partizipation und Mitgestaltung ausgerichtete Ausnahme der Werbekampagne stellt ein im Winter 2002 von der TU Hamburg-

Harburg durchgeführter online-Ideenwettbewerb dar, an dem mehr als 500 Menschen mit konkreten Projektvorschlägen teilgenommen haben. Eine Diskussion des Leitbildes stellte dies allerdings auch nicht dar.

Statt nur noch von quantitativem Wachstum, etwa über ein Städte-Ranking, zu sprechen, wurde in den offiziellen Verlautbarungen nun auch „qualitatives Wachstum“ betont und die „Sicherung von Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit“ wurde zu einem der Oberziele des Leitbildes erklärt.<sup>112</sup> „Smart growth“ hieß in diesem Zusammenhang das Zauberwort.

Familienförderung („Traum vom Eigenheim rückt näher“), Bildungshochburg Hamburg, Hamburg als unverwechselbare Marke, Kulturmetropole, Sportstadt, Leben am Wasser, Wohnen mit Wohlgefühlcharakter, Spielraum Stadt, Mobil in Hamburg, Gemeinsam stark – das sind die Überschriften, unter denen fortan das Konzept vermarktet wurde. Die Tatsache, dass das qualitative Wachstum nunmehr stärker in den Vordergrund gegenüber dem ersten Entwurf gerückt wurde, ist sicher nicht dem Zukunftsrat allein, aber auch auf ihn und seine fundiert argumentierte Kritik zurückzuführen, die gleichzeitig den Entscheidungsträgern Ängste nahm:

„Der Zukunftsrat hat da mit seinem Indikatoren-System ‚HEINZ‘ auch eine ganz wichtige Rolle gespielt. ... Einmal ist es immer gut, wenn man nicht über ungelegte Eier spricht, sondern schon eine konkrete Anschauung [hat, D.S.], wie das aussehen könnte, z. B. jetzt für Hamburg. Damit die Entscheider, ob sie nun hier sitzen oder in der Senatskanzlei, einen kurzen, kleinen Flyer sehen und sagen können: ‚ah ha, so stellen die sich Nachhaltigkeit vor und da sind ja auch alle Dimensionen drin. Ach so, da ist ja auch Wachstum drin und so, so schlimm kann das ja gar nicht sein.‘ Das sind ja auch die Ängste, die man abarbeiten muss. ... Der Zukunftsrat zählt sich nicht zur Fundamentalopposition, gegen diese herrschende Regierung oder gegen Wachstum, sondern ist

---

<sup>112</sup> In der Fortschreibung wurde Hamburg interessanterweise in einer tabellari-schen Übersicht, bezogen auf die Wirtschaftsbereiche Außenwirtschaft und Logistik, Finanzen, Information und Kommunikation sowie Produktion, in die Konkurrenz mit München, Frankfurt a. M. und Berlin gestellt. Das Ergebnis lautete, dass Hamburg vor allem in der Logistik und im Informations-sektor auf Platz eins liegt, gemessen an der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

sehr qualifiziert, sehr engagiert und sehr diszipliniert. Mit denen kann man auch reden.“ (HH9/84) Seine Bereitschaft, mit einem breiten Nachhaltigkeitsbegriff, der auch die Ökonomie umfasst, zu arbeiten, mache ihn zu einem „besseren Partner“ im Vergleich zu diversen Umweltvereinen (HH6/220).

Tatsächlich wurde in der Fortschreibung ein Cluster „Regenerative Energien“ in das Dokument aufgenommen, der sich vor allem auf die u. a. in Hamburg weiterentwickelte Wasserstofftechnologie bezog. Hinsichtlich der Flächenentwicklung erklärte der Senat die Absicht, verstärkt auf Innenentwicklung und Nachverdichtung von Flächen zu setzen und hierfür ein Managementsystem einzuführen.

Auch das Thema „nachhaltiges Wirtschaften“ erlangt in der Fortschreibung des Leitbilds eine vertiefte Bedeutung: Im Rahmen einer „UmweltPartnerschaft“ verpflichtete sich die Stadt zusammen mit der Handels-, der Handwerkskammer sowie dem Industrieverband den Grundsätzen einer nachhaltigen Entwicklung sowie dem Klima- und Ressourcenschutz. 423 vor allem mittelständischer Unternehmen aus der Stadt wurden sogenannte Umweltpartner mit einem systematischen Umweltmanagement, etwa 1.300 Unternehmen wurden registriert, die sogenannte freiwillige Umweltleistungen erbrachten. Allein die Förderung durch das Teilprojekt „Unternehmen für Ressourcenschutz“ reduzierte den Energieverbrauch bis 2008 um über 255.000 MWh und half, knapp neun Millionen Euro Betriebskosten einzusparen. Damit wurden jährlich über 78.000 Tonnen CO<sub>2</sub> vermieden (BSU 2008). Auch hier lässt sich der Nachhaltigkeitsbegriff rhetorisch ankoppeln und in einer win-win-Rechnung auch für Nachhaltigkeitsmuffel attraktiv formulieren – so sah es jedenfalls einer meiner Gesprächspartner: „Finanzielle Restriktionen sind ein Freund der Nachhaltigkeit. Wenn es keine finanziellen Restriktionen gäbe, würde, glaube ich, noch weniger Nachhaltigkeit gemacht. Sie müssen sich vorstellen, Nachhaltigkeit ist ja immer das, womit Sie jeden Haushälter und alle anderen auch kriegen.“ (HH7/130) Gemeint ist hiermit, dass nachhaltig gestaltete Stadtentwicklung Geld einbringt, insofern sie Geld einsparen hilft. „Und es gibt viele Projekte, wenn das Geld da wäre, dann würden sie auch gemacht, ohne dass sie nachhaltig sind. Insofern ist das gar nicht so schlimm. Sparen ist auch gestalten“, so derselbe Gesprächspartner (auch HH14/99).

### 5.4.3 Das Monitoring-System der Wachsenden Stadt

Während der verkürzten Regierungszeit der Koalition aus CDU, FDP und der Partei Rechtsstaatlicher Offensive, kurz: Schill-Partei, wurde hinsichtlich der Umsetzung der Agenda 21 bzw. des Leitbildes Nachhaltigkeit grundsätzliche Zurückhaltung geübt, was von meinen Gesprächspartnern übereinstimmend auf eine Kommunikationsstörung zwischen Umweltsenator Reehag (Schill-Partei) und Bausenator Mettbach (Schill-Partei) zurückgeführt wurde. Nach der absoluten Mehrheit für die CDU bei den Wahlen 2004 kam wieder Bewegung ins Thema: Noch im selben Jahr beschloss der Hamburger Senat als eine der ersten Regierungen einer europäischen Stadt ein Monitoringsystem zur Evaluierung seiner stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen. Die Notwendigkeit, nicht nur die Stadtentwicklung, sondern auch Nachhaltigkeit anhand konkreter Zielvorgaben messbar zu machen, war vom Senat bereits 2001 im Rahmen des Sachstandsberichts zur Agenda 21 in der Hansestadt (BüDruSa 16/6557) u. a. mit den Ergebnissen der Konferenz der „Europäischen Kampagne zukunftsfähiger Städte und Gemeinden (Aalborg-Charta)“ im Februar 2000 in Hannover begründet worden. Dort war von der damaligen EU-Kommissarin Wallström ein Modell der Europäischen Kommission vorgestellt worden, das als Ergänzung zu örtlichen Indikatoren gedacht war und die Vergleichbarkeit in Städten und Gemeinden herstellen sollte.<sup>113</sup> Zu dieser Zeit war in der Hansestadt sowohl im Senat und der Umweltbehörde als auch auf Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen die Überzeugung gewachsen, dass ein Indikatorensystem benötigt wird, mit dem der Fortschritt beim Erreichen oder beim Verfehlen zentraler Ziele gemessen werden kann. Bei dieser Erkenntnis war es aber seinerzeit erst einmal belassen worden.

---

<sup>113</sup> Dieses Indikatorenmodell beinhaltete insgesamt zehn grobe Indikatoren, die folgende Items umfassten: Zufriedenheit der BürgerInnen mit ihrem Stadtteil als Lebensraum, lokaler Beitrag zur globalen Klimaveränderung, lokale Mobilität und Personennahverkehr, Zugang zu öffentlichen Grünflächen und örtlichen Dienstleistungen, Luftqualität, Verkehrsmittel der Kinder auf dem Schulweg, Anteil an Betrieben und Verwaltungen mit Umwelt- und Sozialmanagementsystemen, Anteil der Bevölkerung, der sich von Lärm stark gestört fühlt, Flächennutzung sowie Anteil ökologischer und fair gehandelter Produkte (BüDruSa 16/6557:6).

Das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein brachte 2005 in Zusammenarbeit mit der Senatskanzlei den ersten Monitor der Wachsenden Stadt heraus (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005b). Dies geschah nicht zuletzt auch auf Drängen des Zukunftsrates, der auf einer der Nachhaltigkeitskonferenzen im Rathaus plausibel deutlich machen konnte, dass eine Messung des politischen Willens unverzichtbar sei. Dafür wurden aus dem „Investitionsfonds Wachsende Stadt“ allein im Jahr 2004 mehr als 28.000 Euro bereitgestellt.

Dieses Dokument ist, ebenso wie seine jährlichen Nachfolger, davon gekennzeichnet, dass es zum einen nur auf dem bereits ohnehin vorhandenen Datenset des Landesamtes beruht und zum anderen lediglich beobachtenden Charakter hat – Zielzahlen sucht man hier vergebens. In allen Diskussionen auf verschiedensten Veranstaltungen betonte auch die dafür zuständige Senatskanzlei immer wieder, dass der Monitor keinerlei politische Zielvorgaben enthalten solle, sondern nur einzelne Aspekte aus der Stadtentwicklung der Beobachtung unterzöge, nämlich jenen, die mit dem Leitbild Wachsende Stadt angesprochen worden und für den internationalen Vergleich geeignet seien.

So sind Zahlen bzw. benchmarks zu den Themen Beschäftigungspolitik, Bevölkerungswachstum, der Steigerung internationaler Attraktivität usw. nachzulesen und in den vergleichenden Kontext der Entwicklungen in anderen Städten gestellt worden. Dabei wurden maximal Tendenzaussagen bei den Beurteilungen formuliert. Interessant im Zusammenhang mit dieser Analyse ist vor allem, dass auch Indikatoren herangezogen wurden, die als Nachhaltigkeits-Indikatoren bezeichnet werden können. Auch an diesem Punkt führt die Spur zum Zukunftsrat, der mit seinem Indikatorensystem Vorreiter zur Messung der Stadtentwicklung war. Bevor hierzu einige Erläuterungen folgen, kann in einer Art Zwischenbilanz dargestellt werden: Zwar wird in dem Leitbild Wachsende Stadt behauptet, die Idee Nachhaltigkeit gebe einen Rahmen. Jedoch muss konstatiert werden, dass dies weder für die Schwerpunktsetzungen des Leitbildes noch für das sich anschließende Monitoring erkennbar ist. Vielmehr ist die Idee ein Aspekt, der in das Wachstumsparadigma eingeordnet wird.

## 5.5 Bildung eines Indikatorensystems durch den Zukunftsrat

„Nachhaltigkeitsstrategien und -entwicklungen erfordern eine gewisse Koordination und Vernetzung, da sie weder von oben beschlossen werden, noch von unten spontan entstehen können. ... Dazu müssen Leitvorstellungen entwickelt werden. ‚Wo wollen wir in fünf, in zehn oder in zwanzig Jahren stehen?‘ sind Fragen, die beantwortet werden müssen“, so die Maxime der beiden zivilgesellschaftlichen Akteure Krajewski und Willke (2000:183) von GERMANWATCH, ebenfalls Mitglied im Zukunftsrat. Nachhaltigkeit müsse messbar gemacht werden, d. h. in Indikatoren übersetzt werden, um ihre Umsetzung kontrollieren zu können.

1998 gründete sich ein Arbeitskreis innerhalb des Zukunftsrats, der sich mit der Diskussion und Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren beschäftigte. Einige seiner Mitglieder stammten aus dem Bereich Wissenschaft oder waren selbst Mitglieder der Behörde für Stadtentwicklung.

Im Vorfeld der Konferenz der „Europäischen Kampagne zukunftsfähiger Städte und Gemeinden (Aalborg-Charta)“ veröffentlichte der Zukunftsrat Hamburg im März 1999 unter großer Beteiligung der lokalen Medien seine Indikatoren für eine zukunftsfähige Entwicklung der Stadt Hamburg. Unter Rückgriff auf Indikatorenmodelle der OECD, der Kommission für nachhaltige Entwicklung bei den Vereinten Nationen sowie Erfahrungen bei der Indikatorenentwicklung in anderen Städten der Welt, z. B. in den USA, formulierte dieser Arbeitskreis ein eigenes Indikatorenset für Hamburg mit dem Namen HEINZ, was die Abkürzung für „Hamburger Entwicklungs-Indikatoren Zukunftsfähigkeit“ ist.

Kriterien bei seiner Formulierung waren die Verständlichkeit und Plausibilität als Zukunftsfähigkeitsmaßstab, der Bezug und möglichst gleichwertige Berücksichtigung der Themendimensionen Wirtschaft, Soziales, Ökonomie und Bürgerbeteiligung sowie die Kompatibilität mit vorhandenen statistischen Daten beispielsweise im Statistischen Landesamt Hamburg (Gomm/Willke 2000). Eines der zentralen Argumente in der Diskussion ‚nach außen‘ gegenüber Politikern und Politikerinnen sowie den Mitarbeitenden in der Stadtentwicklungsbehörde lautete, dass politische Entscheidungen und Verwaltungshandeln mit den Indikatoren transparenter würden

und dadurch gegebenenfalls die Identifizierung der Bürger und Bürgerinnen mit ihrer Kommune wachse.

Zu den Indikatoren gehörten zum Beispiel die Messung der ökonomischen Nachhaltigkeit über die Verschuldungsquote Hamburgs pro Kopf oder die Zahl der Wochenmarkttage in Hamburg<sup>114</sup>; die öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen zur Messung der sozialen Dimension; der Anteil arbeitsloser 16- bis 25-Jähriger an Beschäftigten derselben Altersgruppe sowie die allgemeine Arbeitslosenquote als Indikator für die sozialen und ökonomischen Dimensionen; die Anzahl der Sozialhilfeempfänger bis 15 Jahre; die Kohlendioxid-Emissionen in Hamburg nach Entstehungsart in Tonnen pro Jahr, solange diese Daten in Hamburg erhoben wurden; die Personenkilometer im Hamburger Verkehrsverbund bezogen auf die Einwohnerzahl; oder das Verhältnis von versiegelter und nicht-versiegelter Fläche in Hektar.

Mit diesem Indikatorenset errechnete der Arbeitskreis auf den einzelnen Dimensionen ein Zeugnis Hamburgischer nachhaltiger Stadtentwicklung, das zunächst zeitgleich zur Ausgabe der Halbjahreszeugnisse an den Hamburger Schulen im Sommer 1999 sowie – aktualisiert – Ende Januar 2000 an U-Bahnhöfen der Stadt plakatiert wurden und ab 2003 regelmäßig veröffentlicht wurde. Es wurde zudem an alle politischen Parteien, Senatoren und viele Verbände verschickt und auf den Nachhaltigkeitskonferenzen mit der Senatskanzlei diskutiert. Auch hier zeitigte die Kompromiss- und Gesprächsbereitschaft beider Seiten – in diesem Fall der Senatskanzlei und des Zukunftsrats – konkrete Ergebnisse: Die Senatskanzlei nutzte für ihr Monitoring der Wachsenden Stadt die Indikatoren des Zukunftsrates für das Oberziel „Sicherung der Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit der Stadt“.

In der Darstellung der einzelnen Dimensionen griff der Zukunftsrat ab 2002 auf das Ampel-Prinzip zurück: Bei einer roten Ampel, die neben dem betreffenden Indikator dargestellt wurde, wurde die Entwicklung als nicht nachhaltig bewertet. Gelb signalisierte, dass die betreffende Entwicklung nicht eindeutig einge-

---

<sup>114</sup> Diesem Indikator liegt die Maßgabe der Nachhaltigkeitsliteratur zugrunde, nach der die Versorgung der Stadtbevölkerung mit Lebensmitteln soweit wie möglich aus der Region erfolgen sollte, um u. a. lange und ressourcenintensive Transportwege zu vermeiden.

schätzt werden konnte und daher besondere Beachtung verdient. Grün signalisierte logischerweise positive Entwicklungen.

Bei der Überarbeitung der Indikatoren band der Zukunftsrat Expertinnen und Experten aus Hamburger Behörden, Verbänden, Wissenschaft und Politik über eine Fachtagung ein. Dadurch waren Frontstellungen zwischen dem Zukunftsrat und der Verwaltung bei allen weiteren Veröffentlichungen des Zukunftsrates zum Thema nicht plausibel. Der Zukunftsrat hatte sich seine Arbeit nebenbei quasi staatlich legitimieren lassen, auch wenn dies sicher nicht im Vordergrund der Debatte stand.

Die erste umfassende Bilanz im Jahr 2003, die unter dem Namen HEINZ veröffentlicht wurde, konstatierte für die beobachteten wirtschaftlichen Entwicklungen der Jahre 1992 bis 2002 fünf mal eine positive Entwicklung (BIP wuchs, stabile Preise, mehr nachhaltige Produkte, mehr öko-zertifizierte Betriebe, mehr Spenden für gemeinnützige Zwecke), zwei mal stand die Ampel auf rot (höhere Arbeitslosigkeit, mehr Schulden). Auf gelb stand sie beim stagnierenden fairen Nord-Süd-Handel, bei den stagnierenden Forschungsausgaben, effizienteren Ressourcennutzung bei gleichzeitig höherer Gesamtproduktion und bei der stagnierenden regionalen Lebensmittelversorgung.

Bei den sozialen Indikatoren war es genau anders herum: fünf mal rot (mehr Sozialhilfeempfänger, Schulabgänger ohne Abschluss, mehr „Ausländerkinder“ ohne Schulabschluss, weniger staatliche Entwicklungshilfe und zunehmende Überalterung der Gesellschaft), drei mal grün (höheres Gesundheitsniveau, geringerer Abstand zwischen den armen und reichen Stadtteilen, Gleichstellung). Auf gelb stand die Ampel beim Thema öffentliche Sicherheit.

Bei den Indikatoren zur Messung der politischen Partizipation stand sie angesichts zurückgehender Mitgliedzahlen bei den Parteien und der Wahlbeteiligung auf rot, aber auf grün bezogen auf die Zahl der Vereinsgründungen und Bürgerbegehren. Die wirtschaftliche Entwicklung wurde also als nachhaltiger eingeschätzt als die soziale Entwicklung. Bei den Umweltindikatoren wurden ebenso viele positiv wie negativ bewertet (Rot: mehr Flächenversiegelung, mehr Abfall, erhöhter Kohlendioxid-Ausstoß; gelb: Anteil von Öko-Strom wächst marginal, weniger Fluglärm, aber öfter, keine

Verkehrswende; grün: bessere Luftwerte, bessere Wassergüte, mehr Naturschutz- und Grünflächen)

Im Jahr 2005 überarbeitete die Arbeitsgruppe Indikatoren des Zukunftsrates den Katalog der Nachhaltigkeits-Teilziele noch einmal. Es wurde hinterfragt, ob einzelne Teilziele anderen Teilzielen widersprechen und unter welchen Bedingungen ein solcher Widerspruch vermieden werden könnte. Die Teilziele wurden dahingehend überprüft, ob sie zu mehr Nachhaltigkeit führen oder nicht. Es zeigte sich z. B., dass das wirtschaftliche Teilziel „Innovationsfähigkeit stärken“ nicht in jedem Fall zu mehr Nachhaltigkeit führt – es umfasst auch Forschungen und Erfindungen, die Umwelt schädigen oder soziale Probleme verschärfen können (vgl. HEINZ-Bericht 2005). Dabei stellten sich immer wieder Datenprobleme: So waren manche statistischen Zeitreihen des statistischen Landesamtes bzw. des Statistikamts Nord (seit 2004) mehrmals unterbrochen oder aber gar nicht verfügbar: Etwa Angaben zur Arm/Reich-Schere zwischen den Stadtteilen oder Angaben zu Forschungs- und Entwicklungsausgaben. Als eklatante statistische Lücke müssen in diesem Zusammenhang die fehlenden Zahlen zu den Kohlendioxid-Emissionen ab 2003 bezeichnet werden, eine politische Steuerung wird damit mindestens erschwert – die in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie anvisierte Senkung um 25 Prozent bis 2005 schien in Hamburg nicht wahrgenommen worden zu sein.<sup>115</sup> Der HEINZ 2005 ergab folgende Ampelstellungen (siehe Abb. 8).

---

<sup>115</sup> Dies ist meines Erachtens ein wunderschönes Beispiel dafür, wie geduldig Papier ist: Noch 1990 sprach der Senat in einer Mitteilung an die Bürgerschaft (Nr. 13/6944) vom „Zwang zum Handeln“ um die Klimagefahren abzuwenden.

Abbildung 8: Die Nachhaltigkeitsampel HEINZ 2005

**DIE NACHHALTIGKEITS-AMPEL DES HEINZ 2005 FÜR HAMBURG**

	<b>Wirtschaft</b>	<p>zu hohe Arbeitslosigkeit in Hamburg</p> <p>zu hohe Staatsverschuldung, zu viele Steuergelder für Schuldzinsen</p> <p>zu wenige Unternehmen, die Umweltprogramme nutzen</p>
	<b>Umwelt</b>	<p>steigende CO2-Emissionen in Hamburg verhindern Klimaschutz</p> <p>zu wenig Naturschutzfläche (Natura 2000) viel zu spät gemeldet</p> <p>steigende Umweltbelastungen durch Verkehr (am Beispiel CO2)</p>
	<b>Soziales</b>	<p>immer mehr Menschen auf Sozialleistungen angewiesen</p> <p>hoher Anteil an Jugendlichen, die Schule ohne Abschluss verlassen</p> <p>fortschreitende soziale Aufspaltung Hamburgs in arme und reiche Stadtteile (an den Beispielen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe)</p> <p>sinkende Integrationschancen ausländischer Mitbürger/-innen (am Beispiel Schulabschluss)</p> <p>Rückschläge für das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern (besonders deutlich am Beispiel der Durchschnittsverdienste)</p> <p>zunehmend problematische Überalterung der Bevölkerung</p>
	<b>Wirtschaft</b>	<p>unnötig hoher Import von Lebensmitteln, die auch regional reichlich vorhandenen sind (am Beispiel Äpfel)</p> <p>leichte Zunahme des fairen Handels (am Beispiel Transfair-Kaffee) auf niedrigem Niveau</p> <p>wenig Interesse an nachhaltigen Produkten (am Beispiel Solaranlagen)</p>
	<b>Umwelt</b>	<p>hohes Abfallaufkommen geht langsam zurück</p> <p>gesundheitsschädliche Luftbelastung kann reduziert werden</p> <p>hohe Flächeninanspruchnahme bzw. Bodenversiegelung für Siedlungs- und Verkehrsflächen, Tendenz zur Zeit nicht abschätzbar</p> <p>Belastung mit gesundheitsschädlichem Fluglärm leicht rückläufig</p>
	<b>Soziales</b>	<p>weniger, aber im Bundesdurchschnitt zu viele Straftaten</p>
	<b>Wirtschaft</b>	<p>nahezu Preisstabilität durch relativ geringen Anstieg der Lebenshaltungskosten</p>
	<b>Umwelt</b>	<p>sinkender Wasserverbrauch und bessere Gewässerqualität</p>
	<b>Soziales</b>	<p>Rückgang bei Sterblichkeit unter 65 Jahren durch gute medizinische Versorgung</p>

Quelle: Zukunftsrat Hamburg 2006

Deutlich wird hier, dass auf der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit vor allem negative Tendenzen ausgemacht wurden. Auch

im Wirtschafts- und Umweltbereich steht die Ampel häufiger auf rot. Dies liegt nicht nur an den Entwicklungen selbst, sondern auch an den normativen Zielwerten, die mittlerweile in die Beurteilung aufgenommen wurden.

Mit dem HEINZ 2005 wurde die Stadt Hamburg erstmals mit 32 Zielzahlen für ihre Stadtentwicklung bis zum Jahr 2020 konfrontiert, die explizit nicht in einem „mathematisch-rationalen“, sondern „normativen Verfahren“ entstanden waren und damit „angreifbar“ waren.<sup>116</sup> So wurde etwa eine Arbeitslosenquote von unter 3 Prozent für das Jahr 2020 angepeilt, eine Inflationsrate von 1 Prozent oder ein 10-prozentiger Anteil aller Hamburger Unternehmen mit Umweltprogrammen (vgl. für weitere Details Zukunftsrat Hamburg 2005).

Ein Jahr später stand die Ampel weiterhin überwiegend auf rot für Hamburg: Trotz steigendem Bruttoinlandsprodukt, das in HEINZ als Nachhaltigkeitsindikator nicht mehr auftaucht, klaffte die soziale Schere immer weiter auseinander. Gleichzeitig stieg das Abfallaufkommen und der Flächenverbrauch sprunghaft um 10,82 km<sup>2</sup> an, bemängelte der Zukunftsrat (vgl. Zukunftsrat Hamburg 2006).

Der HEINZ, so kann man zusammenfassend sagen, stellt gewissermaßen eine normative Bewertung des Monitors der Wachsenden Stadt dar. Während letzterer Hamburgs Entwicklungen vor allem mit dem Ziel der Beschreibung in den Kontext der Entwicklungen anderer europäischer Vergleichsstädte im Wettbewerb um Einwohner und Unternehmen stellt, rückt HEINZ die Stadt in eine Welt der globalen Verantwortung, er stellt gewissermaßen die Kehrseite der Medaille dar.

### 5.5.1 Die Projektstelle Nachhaltigkeit: Nachhaltigkeit als „Nieschenprodukt“?

Am 1. Oktober 2002 wurde das bis dato in der Präsidialabteilung des Umwelt- und Gesundheitssenators Rehaag (Schill-Partei) angesiedelte Aufgabengebiet „nachhaltige Entwicklung“ in eine „Projektstelle“ umgewandelt, die nicht zuletzt dank des über Hamburgs

---

<sup>116</sup> Das Jahr 2020 wurde als Etappenziel auf dem Weg zu einer nachhaltigen Gesellschaft im Jahr 2050 formuliert.

Grenzen hinaus positiv aufgenommenen Kursbuchs Umwelt (vgl. 5.3.3) bis 2003 den Vorsitz und die Geschäftsführung im neuen „Bund-Länder-Arbeitskreis nachhaltige Entwicklung“ der deutschen Umweltminister übernahm sowie die Agenda 21-Initiativen und Umweltbildungsprojekte etc. in Hamburg betreute. Diese Institution war vor allem zur Bearbeitung von Grundsatzfragen gedacht, als Anlaufstelle für die Beratung von Projekten, die Vernetzung mit anderen Bundesländern aber auch der Organisationen und Initiativen in Hamburg. Nur punktuell waren finanzielle Förderungen möglich – die Projektstelle verfügte etwa über 15.000 Euro pro Jahr.

Nach Aussage meiner Gesprächspartner in der Projektstelle scheiterte eine Verankerung des Themas auf Behördenseite an fehlendem Geld, fehlendem Personal, fehlender strategischer und institutioneller Steuerung sowie fehlender Konkretisierung des Themas Nachhaltigkeit:

„Also ich denke, was schwierig ist, einmal Geld zu bekommen für das Thema Nachhaltigkeit. Also, das heißt, unser Budget ist sehr begrenzt, man kann relativ wenig ... machen. Das Personaltableau ist abgebaut worden, wir befinden uns in einem Schrumpfungsprozess. ... Also, es zu schaffen, dass das Leitbild Nachhaltigkeit nicht nur ein nettes Leitbild ist, sondern tatsächlich in konkrete Beschlüsse mündet, in konkrete veränderte Ausrichtungen von Maßnahmen, das ist etwas, das wir nicht schaffen können und auch nicht geschafft haben. Ursprünglich haben wir auch einmal überlegt, wir hätten gerne einen Nachhaltigkeitsplan, eine Nachhaltigkeitsstrategie für Hamburg, und wir würden dieses auch gerne in der Senatskanzlei angesiedelt wissen, weil wir denken, dass wir das von hier aus nicht steuern können, das hat aber alles keine Chance gehabt. Weil wir viel zu uninteressant sind dafür... Ich glaube, dass das Problem ist, wenn Sie Nachhaltigkeit nicht konkret machen. Wenn Sie es nicht verbinden mit klaren Zielen und Indikatoren ... es hat so etwas wie ‚Ja, das machen wir ja schon alles.‘ ... Sie haben ja auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau sehr viel Zustimmung für dieses Leitbild, wenn es aber dann konkret dahingeht, Förderprogramme zu verändern, auf Nachhaltigkeitskriterien auszurichten, Senatsbeschlüsse auf Nachhaltigkeitskriterien auszurichten, Mittelvergabe auf Nachhaltigkeitskriterien auszurichten, dann ... geht’s nicht.“ (HH13/95) „Ich finde nichts ist schlimmer für die

Nachhaltigkeitsdiskussion als das Unkonkrete. ... Sie müssten vor allen Dingen sehr viel mehr Personal haben, Macht haben, und Geld haben. ... Umwelt- und Nachhaltigkeit ist ein Nischenprodukt. Er wird immer in 10 Prozent der gesellschaftlichen Aktivität sich aufhalten. Und eben nur 10 Prozent der Menschen fragen da auch nach und wollen das.“ (HH13/97, auch HH3/141, HH12/153)

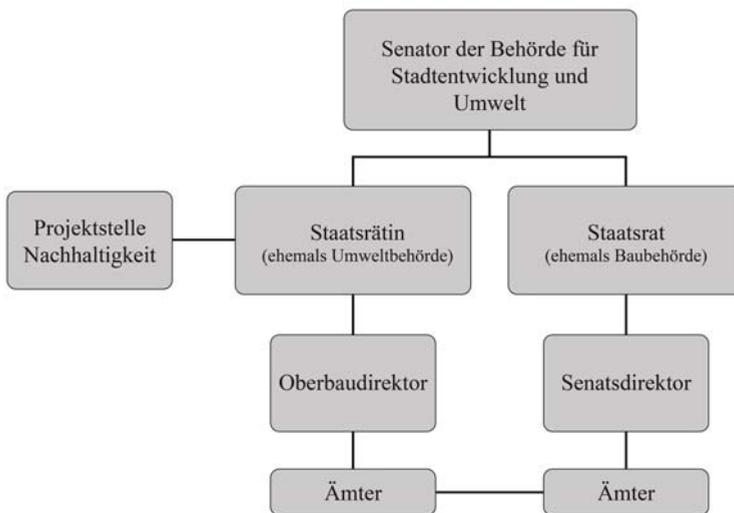
Andererseits machten meine Gesprächspartner positive Erfahrungen mit dem Terminus: „Das war auch immer mein Ziel, den Leuten den Begriff Nachhaltigkeit schmackhaft zu machen, da es eigentlich die einzige Möglichkeit im Umweltbereich ist, positiv zu punkten, ohne als Besserwisser oder als Blockierer oder sonst irgendwie zu erscheinen.“ (HH9/36) „Das ist ja ein positiver Begriff, somit auch imageträchtig, den man für die ‚wachsende Stadt‘ mitnutzen kann. Das fand eine gute Akzeptanz in der Senatskanzlei.“ (HH9/80)

Beobachtet wurde hier ein Paradigmenwechsel, bei dem das eigentlich „grüne Thema“ Umweltschutz, ebenso wie nachhaltige Entwicklung, ins „konservative Lager“ wechselte: „Erst wurde es eher mit dem linken Spektrum der Gesellschaft verknüpft. Dieses linke Spektrum hat gewisse Feindbilder gegenüber dem konservativen Lager gepflegt. Wie das konservative Lager gewisse Bilder über das andere Lager gepflegt hat. Gleichzeitig ist dies aber auch ein Lager, das einen Teil der Gesellschaft darstellt, der sich sehr engagiert, so bürgergesellschaftlich. Sie geben viele Impulse rein. Die moderne Nachhaltigkeits- und Umweltkommunikation sieht ja, wenn man mit verschiedenen Verhaltentypologien sich beschäftigt, dass es auch im konservativen Bereich sehr positive und gute Zugänge gibt, nachhaltige Entwicklung zu etablieren und zu verstärken bzw. entsprechend zu motivieren. Ich denke mal, das hat jetzt geklappt, dass in diesem konservativen Spektrum, die Nachhaltigkeit ... für unsere Kinder ... auch irgendwie seinen Platz hat und seinen Raum hat zu wachsen. Man muss sich einfach mit der herrschenden Klasse arrangieren, sich aktiv auseinandersetzen, möglichst auf win-win-Ebene, um was zu erreichen.“ (HH9/95, auch HH3/134)

Nach dem Regierungswechsel zur Alleinherrschaft der CDU 2004, was von einigen Behördenvertretern als Wechsel zu einem professionellen Management empfunden wurde, wurden die Behörden für Bau und Verkehr sowie Umwelt zur neuen Behörde für

Stadtentwicklung und Umwelt zusammengelegt – mit weiterhin zwei Staatsräten für die beiden Bereiche, an zunächst zwei getrennten Standorten in der Stadt.<sup>117</sup> Die eben genannte Projektstelle wurde der Staatssekretärin für Umwelt zugeordnet, im Laufe der Regierung von Beusts 2006 jedoch zur ‚normalen‘ Abteilung im Amt für Natur- und Ressourcenschutz hierarchisch gesehen degradiert. Im Gegensatz zur Charta von Aalborg, hat Hamburg die Commitments von Aalborg (vgl. Kapitel 4.3.2) dann nicht mehr unterzeichnet. In einem Gespräch mit einem Behördenvertreter wurde das damit begründet, Hamburg wolle nicht eine weitere hohle Absichtsbekundung veröffentlichen.

Abbildung 9: Ausschnitt aus der Hamburger Verwaltung



Quelle: Eigene Darstellung, Stand: Oktober 2006

<sup>117</sup> Zwar war von Regierungsseite betont worden, damit würde das Umweltthema „vom Bremserhäuschen ins Führerhaus“ (Stadtentwicklungs- und Umweltsenator Michael Freytag, CDU) umziehen, dies konnten allerdings meine Gesprächspartner im Nachgang nicht bestätigen. Jenseits der Frage, ob der Umzug für das Umweltthema nun gut oder schlecht war, kann sicher gesagt werden, dass es für das Nachhaltigkeitsthema von meinen Gesprächspartnern auch als vorteilhaft gesehen wurde: Der Grund hierfür wurde darin gesehen, dass damit eher eine Auseinandersetzung um ein Thema auf der fachlichen Ebene geführt werden konnte, anstatt als Streitpunkt erst im Senat aufzutau- chen, in dem die Sterblichkeitsrate der Themen doch als relativ hoch eingeschätzt wurde.

Die Grafik oben deutet den hierarchisch gesehen höchsten institutionellen Ort für die Idee Nachhaltigkeit in Form der genannten Projektstelle an. Danach gab es in meinem Untersuchungszeitraum im gesamten politischen System Hamburgs keinen anderen – wenngleich das Amt für Naturschutz sich hier auch punktuell aufgefordert sah, die Thematik mit zu berücksichtigen.

Die Ausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft folgten den traditionellen Ressortgrenzen, d. h. es gab einen Ausschuss für Stadtentwicklung, einen für die Umwelt usw. Bei den Parteien gab es mit Ausnahme der CDU-Fraktion ebenfalls keinen explizit definierten Ort bzw. organisatorische Einheit für Nachhaltigkeit: Ein Abgeordneter der CDU-Fraktion, Rüdiger Kruse, war gleichzeitig haushalts- und finanzpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion in der Bürgerschaft sowie Fachsprecher für Nachhaltige Entwicklung und damit der einzige Bürgerschaftsabgeordnete, der sich nicht nur Umweltschutz, sondern auch Nachhaltigkeit auf die Fahnen geschrieben hatte. Darüber hinaus bekleidete er das Amt als Geschäftsführer der Schutzgemeinschaft Deutscher Wald in Hamburg, war Mitglied im Zukunftsrat, und war auch deshalb immer wieder wichtiger Gesprächspartner für die Einschätzung von Stimmungslagen und Gestaltungsoptionen für den Zukunftsrat Hamburg. Die anderen Parteien verfügten über ihre Experten zu den Themen Umweltschutz und Stadtentwicklung, die zum Teil, etwa bei der GAL, eine integrative nachhaltigkeitspolitische Position einnahmen, etwa, in dem sie versuchten, Nachhaltigkeitsgesichtspunkte „nebenbei“ in das Politikfeld bzw. in die Diskussion der jeweiligen Ausschüsse einfließen zu lassen.<sup>118</sup>

### *Die Hamburger Nachhaltigkeitskonferenzen*

Zu einer der weiteren Aufgaben der Projektstelle gehörte die Organisation der jährlichen Nachhaltigkeitskonferenzen im Hamburger Rathaus, von denen es bis 2006 fünf gab. Als Mitveranstalter fungierten zuletzt das Eine-Welt-Netzwerk sowie der Zukunftsrat, die

---

<sup>118</sup> Dies war insbesondere bei den Politikern und Politikerinnen selbstverständlicher, die „nachhaltigkeitsnahe“ Fächer wie Stadtsoziologie oder Stadtgeografie studiert hatten.

Schutzgemeinschaft Deutscher Wald (SDW) sowie der Bundesdeutsche Arbeitskreis für umweltbewusstes Management (B.A.U.M.). Bei den Eröffnungen war mindestens ein Staatsrat, wenn nicht ein Senator, mit einer Rede dabei, bei der dann notwendigerweise auf das Thema Bezug genommen werden musste. Auf diesen Konferenzen, die in den repräsentativen Räumen des Rathauses stattfanden, formulierten Behördenvertreter, Politiker und Repräsentanten der genannten Organisationen ihre Vorstellungen für eine nachhaltige Entwicklung Hamburgs in verschiedenen Arbeitsgruppen, die sich mit den internationalen Beziehungen ebenso wie mit der Stadtentwicklung, der nachhaltigen Mobilität, dem nachhaltigen Bauen usw. beschäftigten. Die Konferenzen wurden anschließend in Broschüren dokumentiert und bildeten insofern einen Bezugsrahmen für die nachfolgenden Debatten, als sie für die zivilgesellschaftlichen Gruppen einen Informationsstand aus den Fachabteilungen der Behörden zusammenfassten und „schwarz auf weiß“ dokumentierten. Hinter die hier öffentlich gemachten Einsichten, Problembeschreibungen, Kenntnisstände usw. konnte hinterher niemand mehr ernsthaft zurückgehen. Außerdem wurde von einigen Beteiligten das Arbeitsklima hervorgehoben, in dem „ernsthaftes Nachdenken“ möglich gewesen sei.

Eine Rolle spielte hierbei auch die Erkenntnis, dass es keinen festgelegten Nachhaltigkeitsbegriff gibt bzw. geben kann: „Dieser Standpunkt ist zum einen durch die praktische Arbeit erworben. ... Das ist ein ständiger Lernprozess. Mein Bild von Nachhaltigkeit vor drei Jahren ist deutlich ein anderes, als mein Bild von Nachhaltigkeit das ich jetzt habe. Früher war ich eher der Ansicht, es gibt die absolute Wahrheit: das ist Nachhaltigkeit - peng! Das ist ein ziemlich arroganter Anspruch. Ich persönlich habe dadurch einfach mehr Sicherheit, dass ich sage, Nachhaltigkeit ist etwas, was im Fluss ist. Das ist etwas, was sich im Laufe der Jahre oder Generationen ändert. Der Fokus ändert sich immer, insofern laufe ich nicht mehr rum mit diesem Anspruch, die absolute Wahrheit über nachhaltige Entwicklung haben zu müssen. Unter den jetzigen Bedingungen bin ich ein Stück gelassener. Und das lässt mich stärker bereit sein, Impulse aufzunehmen. Das lässt mich beispielsweise in der Lage sein, diese sozialen Komponenten mit aufzunehmen, die ich früher nicht so im Fokus gehabt habe bei Nachhaltigkeit.“ (HH9/113)

## *„Hamburg lernt Nachhaltigkeit“*

Für die Umsetzung der „UN-Dekade Nachhaltige Entwicklung 2005-2014“ übertrug der CDU-geführte Hamburger Senat der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt bzw. der genannten Projektstelle Nachhaltigkeit die Verantwortung – anstatt der Behörde für Bildung.<sup>119</sup> Auch bei diesem Thema waren Diskussionen mit dem Zukunftsrat vorangegangen, so war schon 2001 die damalige Schulsenatorin Ute Pape bei einem Ratstreffen dabei und versicherte, dass „Globales Lernen“ unbedingt zu einer Konzeption eines Bildungsprogramms für eine nachhaltige Entwicklung gehöre.

2005 schließlich startete der Senat die Initiative „Hamburg lernt Nachhaltigkeit“, in deren Leitungsgremium der Zukunftsrat vertreten war. „Verwaltung arbeitet ja sehr auf der Grundlage von geschriebenen Papieren, und Sie können damit jetzt weiterarbeiten, dass unser Senator gesagt hat, wir machen eine Initiative: Hamburg lernt Nachhaltigkeit. So einen Zustand haben wir hier in der Stadt Hamburg noch nicht gehabt“, freut sich ein Befragter (HH13/97). Das Ergebnis ist der sogenannte Hamburger Aktionsplan (HHAP), der ebenfalls in der Behörde als ‚echter‘ politischer Willensausdruck aufgenommen wurde. Der Aktionsplan wurde von der damaligen Staatsrätin für Umwelt, Herlind Gundelach, auf der 4. Konferenz über nachhaltige Entwicklung im selben Jahr vorgestellt. Hamburg war das erste Bundesland Deutschlands, das einen eigenen Aktionsplan zur Unterstützung der UN-Dekade vorgelegt hat. Im Kern besteht es aus einer Bestandsaufnahme und einer langen Liste von etwa 100 einzelnen Projekten zum Thema, die zum

---

<sup>119</sup> Die Vereinten Nationen hatten nach dem UN-Weltgipfel von Johannesburg 2002 beschlossen, eine Weltdekade „Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE)“ für die Jahre 2005 bis 2014 auszurufen, um das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in allen Bildungsbereichen zu verankern. Die Deutsche UNESCO-Kommission (DUK) forderte daher in ihrer „Hamburger Erklärung“ 2003 alle Verantwortlichen in Bund, Ländern und Gemeinden sowie interessierte Institutionen der Wirtschaft, Einrichtungen von Forschung und Lehre und der Zivilgesellschaft auf, sich zu einer „Allianz Nachhaltigkeit lernen“ zusammenzufinden, um einen gemeinsamen Aktionsplan für die Dekade zu entwickeln und Programme sowie Koordinationsmechanismen für dessen Umsetzung zu schaffen (vgl. <http://www.unes-co.de/hamburger-erklaerung.html?&L=0>, letzter Zugriff 15.9.2008).

überwiegenden Teil weder von der Behörde initiiert, noch finanziell oder auf andere Weise durch die Behörde unterstützt worden waren.<sup>120</sup> Positiv zu verbuchen ist, dass der Plan auf eine große Resonanz in der Dritte-Welt- und Umweltpädagogen-Szene gestoßen ist (vgl. Menzel 2008: 176), insofern also eine Vernetzungs- und Kommunikationsfunktion erfüllt. Inwiefern dieser Aktionsplan zu einer längerfristigen Verankerung des Themas in den Curricula der Bildungseinrichtungen beiträgt, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden.

## **5.6 Wandel des Steuerungsmusters in Hamburg?**

Zusammenfassend geht es nachfolgend um die Frage, inwieweit unter Bezug auf die Agenda 21 ein Wandel des Hamburger Steuerungsmusters im Politikfeld Stadtentwicklung für die Jahre 1996 bis 2006 zu verzeichnen ist: Ist also ein Wandel der Steuerungsinstrumente (Stichworte: Ordnungsrecht oder Leitbildsteuerung), der Inhalte (Nachhaltigkeit) und/oder ein Wandel auf Ebene der Steuerungsakteure (Stichworte: Staat oder horizontale Netzwerke) zu finden? Wenn ja: Wie lässt sich dieser Wandel erklären?

Zunächst der Befund: Hamburg hat keine Nachhaltigkeitsstrategie. Bezogen auf die Inhalte, also die Objekte politischer Steuerung, kann aber resümiert werden, dass es an Absichtsbekundungen und Plänen zur Umsetzung der Agenda 21 in Hamburg unter Rot-Grün und dann wieder unter der CDU-Alleinherrschaft nicht mangelte.

Dabei bezogen sich die Behördenvertreter sowie die Politiker und Politikerinnen vor allem auf die Nachhaltigkeitsdimension Ökologie, und zwar immer dann, wenn sich rhetorische oder tatsächliche win-win-Situationen herstellen ließen. Die Instrumente, mit denen die Idee Nachhaltigkeit ins politisch-administrative System eingespielt wurde, unterlagen insbesondere ab dem Jahrtausend-Wechsel klar einem Wachstumsparadigma: Nur das, was

---

<sup>120</sup> Um hier aufgenommen zu werden mussten u. a. die Schlüsselthemen der Nachhaltigkeit behandelt, die Geschlechtergerechtigkeit berücksichtigt, lokale und globale Probleme aufgegriffen und Lösungsstrategien erarbeitet werden oder die Lernstätte selbst zum nachhaltigen Ort weiterentwickelt werden. Vgl. die entsprechenden Leitlinien unter <http://www.hamburg.de/servlet/contentblob/205286/hln-leitlinien-pdf/data.pdf>, letzter Zugriff 15.9.2008.

durch das Nadelöhr dieser win-win-Situationen von Ökonomie und Ökologie passte, schien als legitim anerkenbar gewesen zu sein. Die soziale Dimension geriet dabei aus dem Blickfeld.<sup>121</sup>

Dabei war die Debatte etwa in der Bürgerschaft und später zwischen Behörde und Zivilgesellschaft zunächst weit davon entfernt, ein Streit über die richtige Deutung des Wissens über die negativen Folgen menschlicher Aktivitäten auf dem Globus zu werden. Dass etwas in der Richtung der gesellschaftlichen Entwicklung, sei es im Klimaschutz, sei es bei der Ressourcenausnutzung oder dem Konsumverhalten usw. korrigiert werden muss, wurde von niemandem ernsthaft angezweifelt. Den ‚Normalbetrieb‘ des politisch-administrativen Systems störte diese Erkenntnis aber nicht.

Wie in Kapitel 4 argumentiert wurde, ist das Thema Nachhaltigkeit nicht nur ein Thema, das vertikal integriert werden soll, sondern auch ein Querschnittsthema, das prinzipiell an alle politischen Ressorts der Stadt adressiert ist. Daraus resultiert theoretisch die Notwendigkeit einer fächerübergreifenden institutionellen Verankerung. Trotz der Regierungsbeteiligung der Grünen seit 1997 in der Regierung des Ersten Bürgermeisters Ortwin Runde kam es jedoch nur zu wenigen positiven Effekten außerhalb der Umweltbehörde (so ähnlich auch die Bilanz von Jochen Menzel 2000). Dies lässt sich für die CDU-Regierung teilweise revidieren: So war mit der Projektstelle Nachhaltigkeit ein kleiner Ansatz gegeben, auf Staatsrats-Ebene ein Gewicht für das Leitbild in die Waagschale zu werfen. Darüber hinaus kann die Ansiedlung des Monitors der „Wachsenden Stadt“ in der Senatskanzlei, bei dem auch Nachhaltigkeits-Indikatoren berücksichtigt wurden, auf der Haben-Seite verbucht werden.

Auffällig an der oben dargestellten Chronologie der Ereignisse ist, dass das Thema Nachhaltigkeit unter Rot-Grün überwiegend in der Bürgerschaft verhandelt und darüber entschieden wurde. Unter der konservativen Regierung sind für die Ereignisse vor allem die Senatsdrucksachen von Bedeutung. Der Debattenort verlagerte sich also vom Parlament hin zu den administrativen Strukturen, von der

---

<sup>121</sup> Noch einmal: Das soll nicht heißen, dass in Hamburg keine Sozialpolitik betrieben wurde. Vielmehr wird hier nur festgestellt, dass auf dem Politikfeld Stadtentwicklung das Soziale, vom Thema Bildung abgesehen, im Begründungskontext Nachhaltigkeit weitgehend außen vor gelassen wurde.

Öffentlichkeit in die Bürokratie. Das Parlament konnte unter der schwarzen Regierung die neue „Rahmenbedingung Nachhaltigkeit“ nur noch zur Kenntnis nehmen – sie war längst im Senat festgelegt worden. Von meinen Gesprächspartnern ist dies überwiegend als Zeichen effizienten Regierens interpretiert worden: Dies mag ein weiterer Grund dafür sein, dass meine Gesprächspartner auffallend oft darauf drängten, dass die Idee Nachhaltigkeit in der Senatskanzlei strategisch bearbeitet und von ihr in die politischen Prozesse eingesteuert wird: Von der Ansiedlung des Themas beim „Chef der Regierung“ versprach man sich folgerichtig mehr Durchsetzungskraft der Idee Nachhaltigkeit. Mit dieser Entwicklung korrespondiert die Vorstellung von einer Stadt, die wie ein Unternehmen gemanagt werden muss, – jedenfalls haben in einem Unternehmen meistens die Manager bzw. der Eigentümer das Sagen. Die Mitsprache der Mitarbeiter ist da nachrangig.

Einen stadtweiten Agenda 21-Prozess unter ernsthafter Einbindung der Bevölkerung der Stadt, die sich nach aller Theorie leicht hätte einbinden lassen müssen, gab es zu keinem Zeitpunkt. In dieser Hinsicht kann also auch nicht von ‚good governance‘ gesprochen werden. Stattdessen fuhr die Stadt eine zweigleisige Strategie, und zwar unabhängig von den gerade herrschenden Parteien: Nach innen vertraute sie auf die bereits bestehende Gesetzeslage. Die europäische Gesetzgebung spielte hierbei, wie schon in Kapitel 4 dargestellt, eine gewichtige Rolle.

Des Weiteren war, unter Widerspiegelung der Ökologielastigkeit der wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Debatte, mit dem Kursbuch Umwelt ein Dokument geschrieben worden, das weit über die Grenzen Hamburgs hinaus anerkannt wurde und eine konkrete Handlungsperspektive bot. Mindestens potenziell hätte sich durch die darin enthaltenen konkreten, in Zielzahlen kondensierten Vorstellungen für die Stadt Hamburg ein Wissensmarkt öffnen können, nämlich spätestens dann, wenn die verbindliche Festlegung der Zielzahlen für alle Ressorts ‚gedroht‘ hätte. Zu einer Diskussion der sich an das Dokument möglicherweise anschließenden Instrumente, wie es ursprünglich der Plan war, ist es nie gekommen.

Zwei Gründe können dafür angegeben werden: Zum einen war die Initiierung dieser notwendig ressortübergreifenden Diskussion die Umweltbehörde als politischer Akteur zu schwach mit politi-

scher Macht ausgestattet. Zum anderen gab es dann den politischen Machtwechsel, der eine Fortführung der Diskussion des Dokuments unmöglich machte.

Nach außen, im Verhältnis zur Gesellschaft setzten die politischen Akteurinnen und Akteure sowie die Behördenmitglieder zunächst auf Bewusstseinsbildung und die Hervorhebung beispielgebender Projekte, die sie zum größten Teil nicht zu verantworten hatten. Diese Ansätze können den sogenannten weichen Steuerungsmedien zugeordnet werden, die stark von der Freiwilligkeit einzelner Personen abhängig sind, sich für das Thema einzusetzen. Die zeitliche Integration des Nachhaltigkeitsprinzips war also zu keinem Zeitpunkt ernsthaft gegeben. Dass dies so blieb lässt sich mit der personellen Konstanz z. B. in der Projektstelle Nachhaltigkeit, dem fehlenden Einsatz finanzieller Mittel und einem fehlenden anders lautenden politischen Auftrag erklären.

Eine Zäsur bei der Implementation der Idee Nachhaltigkeit stellt die Veröffentlichung des „Leitbildes: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ dar. Letzteres kommt im Titel zwar als Leitbild daher, beinhaltet aber, wie oben bereits dargestellt, zum Teil sehr konkrete Handlungsanweisungen an die Behörde für Stadtentwicklung und konnte sich einer Sympathie selbst derer rühmen, die an seiner Formulierung gar nicht beteiligt waren (namentlich: der Opposition). Dieses Leitbild kann also als Instrument ordnungspolitischer Maßgabe gezählt werden, oder auch als Instrument eines straffen und effektiven Managements. Dieses Leitbild war offenbar in der Lage, in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Sicherheit und Klarheit in einem komplexen Binnenverhältnis der einzelnen Planungsabteilungen und in einer als angstbesetzt wahrgenommenen Welt (da draußen) herzustellen.

Das in dem Dokument enthaltene Wachstumparadigma legt nahe, das Verhältnis von Staat und Bürger als das eines Kundenverhältnisses zu konzipieren. Bürger werden hier zu Verbrauchern, denen die Stadt etwas anbieten muss. Die Stadt muss dann eine Nachfrage nach sich selbst durch gutes Marketing erzeugen, daher die Logik in allen Veröffentlichungen, dass Hamburg als florierende Wirtschaftsmetropole (hochqualifizierte, gut situierte) Bevölkerung anziehen soll. Wirtschaftsentwicklung wird hier zu einem Instrument von Bevölkerungsentwicklung gemacht. Und dies mit einer Strategie, die vom Ende her denkt: Anstatt von einem konkre-

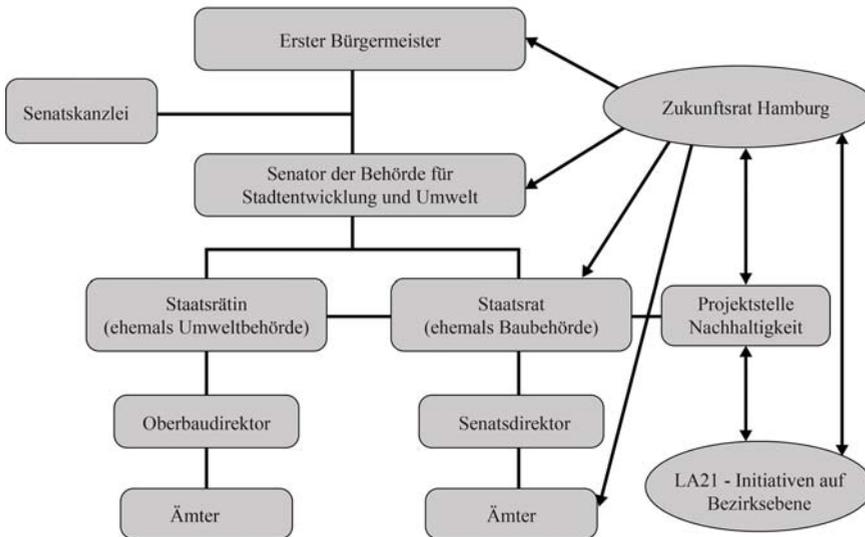
ten Bedarf an Flächen auszugehen, werden Flächen für die wachsende Stadt zunächst ausgewiesen und dann darauf gesetzt, dass diese auch in Anspruch genommen werden – und zwar weniger in den komplizierten Rechtsräumen der Innenstadt, sondern vielmehr nach wie vor in den Randgebieten, z. B. auf ehemaligen landwirtschaftlichen Nutzflächen. Die Instrumente der nachhaltigen Flächenentwicklung, wie sie in Kapitel 3.1.3 vorgestellt wurden, sind weitgehend vernachlässigt worden.

Wirtschaftliche Entwicklung und Bevölkerungsentwicklung soll, so wird in dem Dokument festgeschrieben, nicht auf Kosten von Lebensqualität gehen. Mit dem Begriff Lebensqualität ist der Begriff Nachhaltigkeit durchaus verbunden: Intelligentes Flächenmanagement, ein sorgsamer Flächenverbrauch, Entkopplung von Wachstum und Ressourcenverbrauch sowie der Klimaschutz sind die in diesem Zusammenhang gebrauchten Stichworte, die aber entgegen den Verlautbarungen hier nicht als Funktion, als Rahmenbedingung für Wachstum konzipiert wurden. Vielmehr ist die tatsächlich zum Tragen kommende Logik andersherum: Nachhaltigkeit wird am Ende der wirtschaftsfördernden Maßnahmen, bei der Frage des „Wie“ berücksichtigt, nicht bei der Frage des „Ob“. Dies wird z. B. bei den von der Stadt formulierten Clustern Luftfahrt, Hafen und Logistik, Informationstechnologie und Medien deutlich, die allein nach Maßgaben der Standortkonkurrenz formuliert sind.

Dass es überhaupt zur Festschreibung einer „Rahmenbedingung Nachhaltige Entwicklung“ kam, ist das Ergebnis der Einflussnahme des Zukunftsrates Hamburg. Der Zukunftsrat arbeitete vor allem mit zwei Strategien: der Strategie des Netzwerkens hinter verschlossenen Türen und der Bereitstellung professionell generierten Wissens in seinen Arbeitskreisen. Darüber erwies er sich als kompromissfähig hinsichtlich der Herstellung von win-win-Situationen.

Folgende Grafik verdeutlicht das Verhältnis des Zukunftsrats Hamburg gegenüber der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und gegenüber den LA 21-Initiativen im Oktober 2006.

Abbildung 10: Netzwerk nachhaltiger Stadtentwicklung Hamburg



Quelle: Eigene Darstellung, Stand: Oktober 2006

Der Zukunftsrat hatte Zugang zu allen wichtigen Ebenen des politisch-administrativen Systems, die ihre Herkunft im Umweltressort hatten, und war auch mit den LA 21-Initiativen über seine Mitglieder gut vernetzt. Aber erst mit der Veröffentlichung des HEINZ öffnete sich das, was mit der Metapher von Nullmeier und Rüb als Wissensmarkt bezeichnet werden kann: ein Ort, auf dem um die beste, sicherste, plausibelste Deutung von Wissen und die Definitionsmacht über mögliche Geschehnisse in der Zukunft regelrecht gefeilscht und gewetteifert wird. Angekündigt hatte sich dies mit dem Streit über die erste Fassung des Leitbilds, in dem noch von einer erreichbaren Bevölkerungszahl von 2 Millionen ausgegangen war, woran sich eine breite öffentliche Debatte um den Sinn von quantitativem vs. qualitativem Wachstum entzündete.

Den Rahmen hierfür lieferten neben den Medien die Nachhaltigkeitskonferenzen, auf denen sich Staat und Zivilgesellschaft in einzelnen Arbeitskreisen begegneten. Erst mit Auftauchen der auf den Punkt, sprich: die Zahl, gebrachten verschiedenen Vorstellungen, war eine ernsthafte Auseinandersetzung möglich geworden.

Der Zukunftsrat wurde hier, treibt man die Wissensmärkte-Metapher weiter, ein erfolgreicher Händler von Wissen und Deutungsangeboten: Er ist mindestens im Falle des Monitoring-System der Wachsenden Stadt mit seinem ‚Produkt‘ HEINZ schneller auf dem Markt gewesen und hat so die ‚Konkurrenz‘ im Senat dazu bewegen können, nachzulegen in der Indikatorenbildung. Menzel resümiert selbst: „Die Nachhaltigkeits-Indikatoren hatten in Hamburg Neuigkeitswert, waren kompetent entwickelt und trafen auf ein allgemeines Mess-, Kontroll- und Evaluierungs-Bedürfnis in Politik und Wirtschaft.“ (Menzel 2008:177) Dass dies passieren konnte, war freilich nicht voraussetzungslos, sondern hängt mit der diskursiven Kompatibilität des Wachstumsbegriffs beider Seiten zusammen:

Alle Stellungnahmen des Zukunftsrats blieben anschlussfähig an die Wachstumsrhetorik des Senats, auch wenn sie für weiterreichende Umsteuerungen hinsichtlich der Wachstumsperspektiven plädierten. Letztlich griffen die Kommentare des Zukunftsrates die im administrativen Raum kolportierten Konzepte und Strategien auf, um sie dann fortzuentwickeln und „besser“ zu machen. Dieses Vorgehen ähnelt der in der Agenda 21 bereits angelegten Perspektive (vgl. Kapitel 4), weshalb der Strategie neoliberale Tendenzen vorgeworfen wurden.

Meine in die Beschreibungen verwobenen Darstellungen der Deutungsmuster und Kausalketten der von mir befragten Akteurinnen und Akteure in der Behörde und Politik unterstreichen, dass für sie die diskursive Anschließbarkeit der ökologischen Dimension des Nachhaltigkeits-Leitbildes an ökonomische Wachstumsrhetoriken in der „Wachsenden Stadt“ Hamburg von enormer Bedeutung war.

Die Behörde ist zum Erfolg verdammt, d. h. wenn Wachstum ein gesellschaftlich positiv konnotierter Begriff ist, ist für gegenteilige Deutungen erst mal kein Platz. Der Zukunftsrat ist nicht radikal, er hat auch einen positiv konnotierten Begriff von Wachstum, er negiert diese Vorstellung über Wirkungszusammenhänge – Wachstum bringt Wohlstand und nutzt dem Umweltschutz – nicht. Hier trafen also zwei Deutungsmuster aufeinander, die in großen Teilen kompatibel waren, so ist m. E. folgerichtig, dass in dem horizontalen Netzwerk aus Zukunftsrat (genauer: Koordinierungskreis des Zukunftsrates) und den mit dem Thema Nachhaltigkeit befasst-

ten Vertretern und Vertreterinnen der BSU eine weitreichende Integration der Deutungen stattfand, und eben keine Zurückweisung: Daher kam der Begriff Nachhaltigkeit zum Beispiel ins Spiel, als es um die Bewahrung Hamburgs Image als grüne Metropole und um Hamburg als Magnet für Touristen ging, als sich das Thema Nachhaltigkeit mit dem Thema Wachstum über die Ideen der Effizienz und Suffizienz verbinden ließ und Deutungen gekoppelt werden konnten. So war die Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Stadt Hamburg mühelos mit der Sicherung des Wirtschaftsstandortes gleichbedeutend und eine optimale win-win-Situation war hergestellt.

Die Anschlussfähigkeit des Nachhaltigkeitsverständnisses des Zukunftsrates an das der Politik zeigte sich beispielsweise in den fundiert argumentierenden Stellungnahmen des Zukunftsratsprechers zu den aktuellen stadtentwicklungspolitischen Themen oder auch in den kommentierenden Vorträgen bei den Eröffnungsveranstaltungen der Nachhaltigkeitskonferenzen im Rathaus: Von Seiten der Behördenmitarbeiter wurde der Zukunftsrat als Netzwerk „vernünftiger Leute“ wahrgenommen, weil es keine pauschale Anti-Globalisierungs-Rhetorik pflegte, sondern auf Basis der Einsicht in ökonomische Notwendigkeiten argumentierte, die der im Zentrum des politisch-administrativen Systems vertretenen relativ ähnlich war. Der Zukunftsrat erwies sich in dieser Hinsicht als kompatibel zur herrschenden politischen Kultur.

Bemerkenswert aus demokratietheoretischer Perspektive ist an dem Zukunftsrat, dass er kein mandatierter Akteur ist, sondern ganz im Sinne des Lobbyings vornehmlich hinter verschlossenen Türen versucht Einfluss zu nehmen – und damit sind vor allem im Durchschnitt fünf bis zehn Personen gemeint, die im Koordinierungskreis des Zukunftsrats sitzen. So urteilt auch ein befragtes Mitglied: „Auch wenn Sie sich zum Beispiel die ganzen Ratsreffen angucken – also für eine 1,7-Millionen-Metropole kann man doch nicht von erfolgreicher zivilgesellschaftlicher Beteiligung sprechen, wenn im Hörsaal nachher 20 Leute sitzen, die man auf jeder Veranstaltung trifft.“ (HH16/164) Aus der Perspektive der Governance-Diskussion (vgl. Kapitel 2) ist der Zukunftsrat offenbar ein Paradebeispiel für einen mit Legitimationsproblemen behafteten, informell Einfluss nehmenden politischen Akteur der netzwerkförmigen politischen Steuerung.

Kurz gesagt: Es hat eine Veränderung des Hamburger Steuerungsmusters gegeben, allerdings nur zum Teil ursächlich durch die Agenda 21 (unter Rot-Grün) und unter der konservativen Regierung nur mittelbar im Fahrwasser des Leitbildes „Wachsende Stadt“: Bei den Instrumenten ist eine Entwicklung hin zu einer teilweisen Einführung einer Leitbildsteuerung durch das Leitbild Nachhaltigkeit zu verzeichnen, bei den Inhalten ist eine Integration der Idee Nachhaltigkeit am härtesten und sichtbarsten bei der Indikatorenentwicklung zu finden. Beim Organisations- und Institutionengefüge sticht die Projektstelle Nachhaltigkeit sowie die Ansiedlung des Themas über das Monitoring der „wachsenden Stadt“ in der Senatskanzlei hervor. Hinsichtlich der Akteurskonstellation ist die Veränderung am deutlichsten: Mit Unterzeichnung der Aalborg-Charta betrat der Zukunftsrat Hamburg die politische Bühne und ist seither für die politischen und behördlichen Akteurinnen und Akteure ganz klar ein wichtiger Ansprechpartner. Erklärt werden kann dies damit, dass der Nachhaltigkeitsbegriff mit seinen drei Säulen ökonomische und ökologische Partikularinteressen unter ein Dach zu bringen vermag. Des Weiteren ist als Erklärung anzuführen, dass sich der Zukunftsrat erfolgreich als professionell agierender Akteur positionieren konnte.

Eine Einordnung des Hamburger politisch-administrativen Systems in die im Kapitel 2 aufgeführte Übersicht der Modi des Regierens findet im Schlusskapitel statt.

## 6 „Wien ist anders“? Nachhaltige Stadtentwicklung in Wien

In diesem Kapitel wird für die Stadt Wien untersucht, ob und inwiefern ein Wandel des Steuerungsmusters der Stadt durch die Agenda 21 bzw. die Idee der Nachhaltigkeit für den Untersuchungszeitraum von 1996 bis 2006 nachgezeichnet werden kann. Hierfür werden entsprechend der Systematik, wie sie bereits für Hamburg angewandt wurde, zunächst Entwicklungstrends beschrieben und als wichtige Kontextfaktoren für die Analyse des Politikfeldes Stadtentwicklung gekennzeichnet, und zwar die ökonomische Situation der Stadt sowie die damit verschränkte Bevölkerungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme (Abschnitt 6.1 und 6.2).

Im Anschluss an die Darstellung der Kontextfaktoren erfolgt die Analyse des Steuerungsmusters Wiens und die Diskussion der Frage, wie und in welcher Form die Agenda 21 bzw. das gesellschaftliche Leitbild Nachhaltigkeit ins Wiener politische System gekommen ist und als Steuerungsinhalt, -instrument oder als Wandel von Akteurskonstellationen identifiziert werden kann. Auch bei dieser Darstellung rekonstruiere ich anhand zentraler Dokumente und Programmatiken zunächst chronologisch und fasse dann entlang meiner analytischen Dimensionen die Ereignisse nochmals zusammen. Deutlich werden wird, dass sich die Begründungsstrategien für eine nachhaltige Stadtentwicklung auch hier vor allem auf die Herstellung von win-win-Situationen im Verhältnis von ökonomischer und ökologischer Entwicklungen zuspitzen lassen und zwar begünstigt von einer ausgeprägten „Freunderlwirtschaft“ (Abschnitt 6.3) in der „Umweltmusterstadt Wien“ (Abschnitt 6.4.1).

Bei den Steuerungsinstrumenten sticht insbesondere die Berücksichtigung von Nachhaltigkeits-Indikatoren im Stadtentwicklungsprogramm STEP aus dem Jahr 2005 anhand von verschiedenen Zielgebieten hervor. Wie in Hamburg hat sich darüber hinaus seit Unterzeichnung der Aalborg-Charta ein bezirklicher Agenda-Prozess entwickelt, der paradoxerweise zwar staatlich, d. h. städtisch gesteuert und finanziert wurde, aber dennoch relativ beziehungslos zum politisch-administrativen Zentrum blieb. Was das im Einzelnen bedeutet erläutere ich in Abschnitt 6.5.

## **6.1 Von der morbiden Schönen zur Drehscheibe nach Osteuropa**

Die wirtschaftlichen Strukturen des kleinen alpinen Landes Österreich unterliegen den gleichen Veränderungen wie die Volkswirtschaften anderer westlicher Staaten auch. So steigert der Dienstleistungssektor seinen Anteil am Bruttosozialprodukt auf Kosten der Landwirtschaft und zunehmend auch auf Kosten der Industrie und des weiterverarbeitenden Gewerbes – und dies bei einem hohen Importanteil an Ressourcen und Energieträgern bei einem gleichzeitigen und frühzeitigen Verzicht auf Atomkraft.

„Wien ist anders.“ Diesen Werbe-Slogan gab das Wiener Rathaus Mitte der 1980er Jahre heraus, um das Klischee von der morbiden Schönheit an der Donau abzuschütteln, die Robert Musil in seinem „Mann ohne Eigenschaften“ noch als kochende Blase kurz vor dem Platzen beschrieben hatte. Stattdessen sollte der Slogan den Aufbruch in moderne Zeiten vermitteln, was vor allem darauf abzielte, Wien für den Tourismus zu vermarkten. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs sah sich Wien als Tor zu den neuen Märkten Mitteleuropas und hoffte auf die Ansiedelung von Headquarters internationaler Konzerne. In der Hauptstadt siedelten sich dann auch tatsächlich die Zentralen zahlreicher ausländischer Unternehmen, Versicherungen und Banken an. Die Vermögensverwaltung nimmt dementsprechend den ersten Platz (etwa 22 Prozent) der Bruttowertschöpfung ein, gefolgt vom Handel, der Industrie und dem Öffentlichen Dienst. Vor allem die EDV-Branche, die Informations- und Kommunikationstechnologien und zahlreiche Privatisierungen öffentlicher Unternehmen sorgten für eine neue Dynamik in den 1990er Jahren (Seiß 2007:37). „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“, berichtet Klagge (2006:29). In den Bereichen Verkehr, Freizeit und Erholung sowie der Stadtsanierung und im Wohnungsneubau hat die Stadt in großem Umfang investiert.

Im Gegensatz zu Hamburg und anderen Großstädten sind die Wiener Wirtschaftsstrukturen nicht von einigen Leitsektoren geprägt, sondern eher von der Kleinteiligkeit und Diversität der Wie-

ner Wirtschaft. Doch nutzten im Jahr 2000 200 der 500 größten europäischen Unternehmen Wien als Ausgangspunkt ihrer Wirtschaftsbeziehungen zu den Reformstaaten Osteuropas (MA 18 2000a:4). Gemessen am regionalen Bruttoinlandsprodukt lag Wien 2004, wie in den Jahren zuvor auch, an der Spitze in ganz Österreich, und zwar mit 40.300 Euro im Jahr (also leicht unterhalb von dem von Hamburg). Die Stadt ist mit ihren etwa 71.000 Betrieben und 790.000 Beschäftigten im Jahr 2000 logischerweise der wichtigste Betriebsstandort Österreichs. Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte pro Einwohner lag im Jahr 2005 bei 19.200 Euro – auch hier lag Wien damit seit 1996 unangefochten an der Spitze (vgl. Statistik Austria 2007a). Wien gilt außerdem als eine der sichersten Städte der Welt, gemessen an der Kriminalitätsrate.

Mit der Erweiterung der EU am 1. Mai 2004 rückt Wien wieder in die Mitte von Ost- und Westeuropa und versteht sich seitdem als kulturelle und wirtschaftliche Drehscheibe Europas. 280 US-Unternehmen eröffneten in den Jahren um den EU-Beitritt Österreichs ihren europäischen Stützpunkt in Wien.

„Der alte Anzug der Haupt- und Residenzstadt ist längst prächtig und touristengerecht herausgeputzt. Ihren Beitrag zum Weltkulturerbe sieht die Stadt zuerst in Schloß Schönbrunn, das 1996 in die UNESCO-Welterbe-Liste aufgenommen wird, dann in der gesamten Wiener Innenstadt, die 2001 folgt. Auch die Wohnbauten der Zwischenkriegszeit werden renoviert, aber den Mut, den Karl-Marx-Hof zum Weltkulturerbe auszurufen und Wien damit als Stadt des sozialen Wohnbaus zu positionieren, bringt niemand auf. Barock und Historismus sollen die große Zeit Wiens markieren“, so der Architekturforscher Kühn (2007:186), der auf die lange Tradition sozialen Wohnungsbaus in der Stadt anspielt.

Wien verfügt über einen – im Vergleich mit Hamburg – großen Anteil an städtischer Wohnungsfläche (ich komme weiter unten noch darauf zurück). Dies ist untrennbar mit der Tradition des Roten Wiens verknüpft, in dem in den 1920er und 1930er Jahren insgesamt 64.000 kommunale Wohnungen für die „Arbeiter“ und ihre Familien gebaut wurden. Kennzeichnend für die damaligen Wohnformen waren die dazugehörigen Gemeinschaftsreinrichtungen (wie Badehäuser, Waschküchen, Kindergärten usw.) und die Tatsache, dass die Miete nur vier bis acht Prozent eines Arbeitermonatslohns ausmachte.

Zu den spektakulären Großprojekten, mit denen Wien über Österreichs Grenzen hinaus Aufsehen erregte, gehörte die Vienna Donau City in Nachbarschaft zur UNO-City (einem von vier Standorten der UNO weltweit), mit dem Konferenzzentrum Vienna International Centre und dem Sitz der OPEC. Sie entstand auf dem 17,4 Hektar großen Gelände, das ursprünglich für die Weltausstellung 1995 vorgesehen war und sollte als zweite City die Wiener Innenstadt entlasten – sie diente dann vor allem der Wohnraumversorgung der Anfang der 1990er nach Wien einwandernden Bürgerinnen und Bürger aus Mitteleuropa. Die angestrebte funktionale Verflechtung des Areals mit der City konnte nie erreicht werden.<sup>122</sup> Konversionsprojekte wie z. B. der Ausbau des Gasometers in Wiens Südosten, in Simmering (11. Bezirk), für Wohnen und Gewerbe („G-Town“), die Umnutzung des Allgemeinen Krankenhauses im Norden der Stadt sowie die Verbindung von alter und neuer Architektur im Museumsquartier in der Innenstadt, direkt am Wiener Ring, sowie städtebauliche Verdichtungen im Umkreis von fünf Kilometern um den Stephansdom erwiesen sich aber als gelungen gefeierte Projekte der Stadterneuerung.

## 6.2 Bevölkerungsentwicklung

Wien ist der größte Ballungsraum Österreichs. 1914 lebten in der Metropole, die als Zentrum einer Weltmacht fungierte, noch 2,1 Millionen Einwohner, davon etwa 1,95 Millionen im Wiener Stadtkern, in dem ein dichtes Gedränge herrschte: Damals waren 170.000 „Bettgeher“ registriert, die nur schicht- und stundenweise in überfüllten Mietskasernen ein Bett mieten konnten. 1925 waren es nur noch 1,9 Millionen in der gesamten Gemeinde Wien. Bis 1987 schrumpfte die Zahl weiter auf 1,6 Millionen aufgrund von Suburbanisierung (vgl. Schweizer 1987:311), während die Bevölkerung in den Vororten sukzessive zunahm: Waren 1910 nur 100.000 Menschen in einem Radius bis zu 30 Kilometern um die Stadtgrenze herum registriert worden, waren es 1981 671.000, die

---

<sup>122</sup> Die Bewerbung für die Expo, die gemeinsam mit Budapest ausgerichtet werden sollte, musste 1991 aufgrund eines Volksentscheides abgesagt werden. Vor allem ein befürchteter Verkehrskollaps, möglicherweise steigende Mieten und insgesamt zu hohe Kosten waren die Gründe für die Ablehnung von 65 Prozent der ca. 580.000 abgegebenen Nein-Stimmen.

zum Teil aus der Gemeinde Wien ausgewandert waren, zum anderen Teil aber auch aus weiter weg gelegenen Ortschaften in Richtung Wiener Ballungsraum zogen.

Mit Fall des Eisernen Vorhangs Ende der 1980er Jahre wuchs die 1,5-Millionen-Stadt innerhalb von fünf Jahren um 100.000 Einwohner, die überwiegend aus Mittel- und Osteuropa stammten (Seiß 2007:13). Waren die 1980er Jahre noch von einer „sanften Stadterneuerung“ geprägt, bei der ganzheitliche strategische Betrachtungen differenzierte Wohnkonzepte möglich machen sollten, erhielt, wie bereits erwähnt, die Stadtplanung nach Fall des Eisernen Vorhangs eine neue Dynamik. Zu Beginn der 1990er Jahre beschloss die Wiener Stadtregierung, den geförderten Wohnungsneubau auf 10.000 jährlich anzuheben. Die Stadt Wien knüpfte mit diesem Bekenntnis an ihre bereits erwähnte Tradition im Wohnbau an, welche ihren Ursprung im Roten Wien der Zwischenkriegszeit hat.

Zwischen 1990 und 1993 stieg die Anzahl der Einwohner um netto 90.000 an, bedingt durch 111.000 neue Bürger und Bürgerinnen aus dem Ausland, die die Zahl der aus Wien in das Umland ziehenden Menschen bei Weitem überstieg (Seiß 2007:18). Ein groß angelegtes Bauprogramm in den Stadterweiterungsbezirken nördlich der Donau war die Reaktion darauf. Etwa 48.000 Menschen türkischer Herkunft und etwa 120.000 Menschen aus Jugoslawien bildeten die Hälfte aller ausländischen Volksgruppen in Wien.<sup>123</sup> In den Jahren 1992 bis 1998 wurden insgesamt 10.000 neue Wohnungen gebaut. Im Jahr 2000 lebten etwa 300.000 Zuwanderer in Wien, weshalb die Stadt über ein (gering mit Ressourcen aber vielen Aufgaben ausgestattetes) eigenes Ressort für Integrationsfragen verfügt.

In Österreich wurden alle zehn Jahre Volkszählungen durchgeführt (die letzte war 2001), was für längere Zeiträume eine gute statistische Basis liefert, aber leider für einen Zehnjahres-Zeitraum

---

<sup>123</sup> Ab 1994 schwächten sich die internationalen Wanderungsgewinne durch restriktive gesetzliche Maßnahmen stark ab und stiegen erst am Ende des Jahrzehnts durch verstärkten Familiennachzug und Kriegereignisse im ehemaligen Jugoslawien wieder an. In den fünf Jahren zwischen 1994 und 1998 verzeichnete Österreich nur einen Nettowanderungsgewinn von insgesamt 19.000 Personen, was der Zahl des Jahres 1999 allein entsprach (Statistik Austria 2007a).

keine brauchbaren Aussagen erlaubt. Ab 2002 wurde die Datenbasis des bevölkerungsstatistischen Systems der Statistik Austria auf Meldedaten aus dem Zentralen Melderegister umgestellt, was eine Qualitätsverbesserung der Daten nach sich zog. Demnach verzeichnete Wien im Jahr 2004 einen Bevölkerungszuwachs um 1,7 Prozent gegenüber 2002 (Statistik Austria 2007b:15 f.), was ebenfalls vor allem mit dem Zuzug aus dem Ausland zu erklären ist. Darüber hinaus wurde zum ersten Mal eine positive Geburtenbilanz registriert, d. h. dass mehr Menschen geboren wurden als gestorben sind, und zwar in der Gruppe der österreichischen Staatsangehörigen. Von 2004 bis 2006 wuchs die Bevölkerung in Wien noch einmal um 3,3 Prozent auf 1,65 Millionen Menschen, was rund 72 Prozent des gesamten Bevölkerungszuwachses in Österreich ausmachte. Besonders stark profitierten die äußeren Bezirke Favoriten (10. Bezirk), Floridsdorf (21. Bezirk) und Donaustadt (22. Bezirk) davon, während Josefstadt (8. Bezirk), Innere Stadt (Bezirk 1) nahe dem Zentrum und Hietzing (13. Bezirk) nahe dem Wienerwald im Westen der Stadt deutlich unter dem Wiener Durchschnitt lagen. Hier macht sich die Zerschneidung der Stadt durch die Donau bemerkbar. Damit einher ging der Verlust von Arbeitsplätzen in der City in den dominierenden Wirtschaftsgruppen Öffentliche Verwaltung (minus 25 Prozent), Kredit- und Versicherungswesen (minus 16 Prozent) sowie Verkehr und Nachrichtenübermittlung (minus 35 Prozent) in den Jahren 1996 bis 2001 (Werkstattbericht 61).

Auch in Wien wurde mit steigenden Bevölkerungszahlen eine steigende Prosperität der Stadt verbunden. So wurde im Stadtentwicklungsplan STEP 2005 (s. u.) von einem Bevölkerungswachstum von 70.000 bis 140.000 ausgegangen und ebenfalls von der Erreichung der Zwei-Millionen-Marke geträumt, die die Basis künftiger positiver ökonomischer Entwicklung sein sollte.

### **6.3 Wiener Stadtentwicklung: „We are family“ oder: „Es soll alles anders bleiben“**

Wien umfasst eine Fläche von 415 Quadratkilometern und ist damit flächenmäßig das kleinste Bundesland Österreichs. Im europäischen Vergleich nimmt die Stadtregion einen mittleren Platz unter den europäischen Regionen ein. Im Vergleich zu Hamburg ist Wien um etwa 340 Quadratkilometer kleiner. In Relation zum Be-

völkerungswachstum wächst die Flächeninanspruchnahme im Wiener Umland geringer als in der Metropolregion Hamburg. Dennoch entwickelte sie sich schneller als das Bevölkerungswachstum (Winkler 2005). Ebenso wie in Hamburg gingen neue Flächenausweisungen für Siedlungszwecke und den Verkehr auf Kosten landwirtschaftlich genutzter Fläche: Mehr als 1100 Hektar Land betraf dies im Zeitraum 1989 bis 2001. Bis zur Jahrtausendwende ist die Flächeninanspruchnahme überproportional im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung gestiegen. Danach haben sich die Niveaus stark angenähert (ebd.).

Dabei folgte die Stadtentwicklung im frühen 20. Jahrhundert jahrzehntelang explizit dem raumordnerischen Modell, wie es Hamburg mit seinem „Farn“ von Fritz Schumacher verfolgt hatte – nämlich der Entwicklung und Erschließung entlang von Verkehrsachsen mit gleichzeitigen Tabu-Zonen für die Bebauung in den Zwischenräumen. Dabei ging die sternförmige Entwicklung in Wien, bedingt u. a. durch die Donau, im Anschluss an die gründerzeitlichen Strukturen in eine andere Richtung als in Hamburg, nämlich vor allem nach Süden mit der Donau im Rücken. Da der Wienerwald mit seinen Fallwinden die Stadt mit Frischluft versorgt, war aus traditionellen und Umweltschutz-Gründen eine weitere Ausdehnung der Stadt Richtung Westen, in den Wienerwald hinein, stark bis vollständig begrenzt. Aber ähnlich wie jüngst Hamburg mit seinem geplanten „Sprung über die Elbe“ Richtung Süden, entdeckte Wien bereits in den 1960er Jahren die andere Seite des Flusses und damit den Norden bzw. Osten der Stadt für sich.<sup>124</sup>

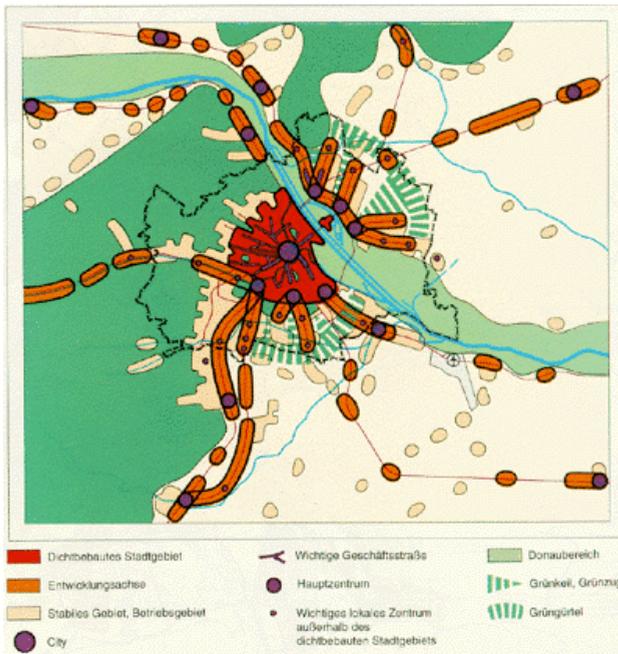
Das grüne Netzwerk in Wien, das durch die grünen Tabu-Zonen der Stadtentwicklung, wie sie in Abbildung 11 aus dem Jahr 1994 exemplarisch gezeigt werden, entstand, stand freilich immer wieder unter Bebauungsdruck: „Städte bauen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert heißt für mich in erster Linie Flächenfraß verhindern!“,

---

<sup>124</sup> Da ich mich in dieser Studie auf den städtischen Kontext von Wien konzentriere, lasse ich die regionale Zusammenarbeit, wie etwa in der Planungsgemeinschaft Ost, mit der seit 1994 auf Grundlage eines siedlungspolitischen Konzepts Ostregion die Entwicklung von dezentralen Entwicklungsperspektiven versucht wird, weg (vgl. hierzu etwa Winkler 2008). Des Weiteren lasse ich es hier bei einem Verweis auf das Stadt-Umland-Management (SUM) in dessen Rahmen diverse Aufgabenfelder inhaltlich und geografisch zwischen Wien und Niederösterreich neu strukturiert wurden.

so die Maxime des amtsführenden Stadtrats für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Verkehr, Hannes Swoboda (1994), der den „Siedlungsbrei anglo-amerikanischer Städte“ als abschreckendes Beispiel und Begründung seiner Politik anführte.

Abbildung 11: Räumliches Entwicklungsmodell der Stadt Wien



Quelle: Magistratsabteilung 18 1994

Der Ort, in dem die Stadtentwicklungspolitik geplant wird, ist die Magistratsabteilung 18 (MA 18), die die Richtlinien für die Stadtentwicklung formuliert und somit zur städtischen Infrastruktur wesentlich beiträgt. Sie ist darüber hinaus mit der regionalen und internationalen Verkehrsanbindung befasst. Daneben beschäftigen sich die MA 21a und 21b mit der Stadtteilplanung und Flächennutzung.

Die politischen Vorgaben stammen aus dem Gemeinderat bzw. dem dort tätigen Ausschuss für Stadtentwicklung und Verkehr. Umgesetzt werden diese Vorgaben dann von einer Menge anderer Abteilungen. Der zuständige Stadtrat ist indes geschäftsführender

Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr. Mit anderen Worten: Anders als in Hamburg ist der Umweltbereich ein davon abgetrennter Bereich. Dafür wanderte während der Legislaturen das Verkehrsthema hin und her: 1996 war es noch im Stadtentwicklungsressort, ab der Wahl 1996 im Umweltressort, ab 2000 war es wieder an das Stadtentwicklungsressort angekoppelt.

„... die Wiener Stadtpolitik [arbeitet, D.S.] konsequent und zielgerichtet seit Jahren an einer Hauptaufgabe: Wien soll anders werden und gleichzeitig bleiben wie es ist. Wien soll moderner, dynamischer, innovativer, offener werden, aber gleichzeitig gemütlich, langsam und traditionsbewusst bleiben. Wien soll eine Weltstadt werden, obwohl Wien in den Köpfen seiner Bewohner bereits eine Weltstadt ist und wenn man was ist, braucht man es bekanntlich nicht mehr zu werden“, so fasst eine Publikation der MA 18 die schwierige Aufgabe Wiener Stadtentwicklungspolitik zusammen (MA 18 2000b:2).

Die Stadt bzw. das Land Wien verfügt (im Gegensatz zu allen anderen acht Ländern in Österreich) über keine gesonderten Instrumente der Regionalplanung bzw. der örtlichen Raumordnung. Wien weist ebenso wie Hamburg nur eine Planungsebene, die Gemeindeebene, auf.

Zwar gibt es eine große Anzahl von übergeordneten Plänen und Konzepten für die Wiener Stadtentwicklung, die vom Gemeinderat beschlossen wurden und in diesem Abschnitt im Einzelnen analysiert werden. Diese haben aber allesamt keinen Gesetzes- oder Verordnungsstatus für die langfristige und gesamtstädtische Entwicklung Wiens. Die verbindliche Planung ergibt sich daher allein aus Hunderten von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen. Ihre Umsetzung basiert im Wesentlichen auf der Bauordnung.<sup>125</sup> 1996 hob der Verfassungsgerichtshof jedoch einen Teil der Wiener Bauordnung auf. Die Begründung lautete, dass ihr eine Zielvorgabe der Raumordnung fehle. Die Folge war, dass theoretisch ab dem Jahr 1930 fast alle Flächenwidmungs- und Bebauungspläne ihre Gültigkeit verloren und bis 2006 hätten neu festgelegt werden müssen. Dies wäre de facto einem Baustopp für die meisten Gebiete gleichgekommen.

---

<sup>125</sup> Hinzu kommen die Nebengesetze der Wiener Bauordnung wie das Baumschutzgesetz, das Kleingartengesetz sowie Landes- und Bundesgesetze.

Vermieden wurde dies durch die Aufnahme von 14 zum Teil sehr allgemeinen Zielen in die eilends beschlossene Novelle der Wiener Bauordnung im September 1996, so dass der größte Teil der F- und B-Pläne übergeleitet werden konnte (MA 18 2000b:64), andere aber neu entwickelt werden mussten (und dabei schon aus chronologischen Gründen natürlich nicht immer auf die unten noch darzustellenden Stadtentwicklungsprogramme und Strategiepläne bezogen werden konnten). Diese Ziele bieten im Prinzip Anchlüsse für Nachhaltigkeitskriterien oder qualitative Nachhaltigkeitsziele. Neben einer vorsorgenden Flächenwirtschaft, die sich offenhalten soll für die Bevölkerungsentwicklung und die Ansprüche ans Wohnen, wurden Mischnutzungen der Flächen sowie ein sparsamer und ökologischer Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen sowie dem Grund und Boden angemahnt (Landesgesetzblatt für Wien 1996/10). Hinsichtlich der praktischen Einlösung dieser Maxime wurde allerdings selbst von beteiligten Planern 2006 eine skeptische Bilanz gezogen: „Noch nicht viel zusammengebracht haben wir bei der Entsiegelung von Flächen, ... da tut sich nichts, da haben wir auch überlegt, jetzt mit dem Bodenschutzgesetz [zu agieren, D.S.], aber da warten wir jetzt die EU-Pläne ab.“ (W2/148)

Da nur eine Planungsebene besteht, gibt es genau wie in Hamburg keine unabhängige Aufsichtsbehörde für die Flächenwidmungsfragen, was flexible Reaktionen auf die Marktlage ermöglicht, aber auch die Realisierung von Großprojekten, die in den zentralen Stadtentwicklungsplänen nicht vorgesehen oder demokratisch legitimiert sind. Entsprechend lesen sich manche Kommentare dazu: „Statt der großen Zukunftsprojekte setzt sie [die Stadtplanung, D.S.] ... auf die Patchwork City, in der allerlei Ideen miteinander konkurrieren dürfen, Themensiedlungen, einmal frauenfreundlich, einmal autofrei, nie umfassend und nie verbindlich“, so die Kritik des Architekturforschers Kühn (2007:187), der damit einmal mehr auf die prekäre Steuerungswirkung nicht nur der Bauordnung, sondern der Stadtplanung insgesamt verweist.

In einer Auseinandersetzung mit den zentralen Akteuren der Stadt, die für die Bautätigkeit verantwortlich gemacht werden, schreibt der Journalist, Raumplaner und „Urban +“-Mitarbeiter

Reinhard Seiß (2007)<sup>126</sup>: „Wofür einst rauchende Schlote standen, stehen heute gläserne Bürotürme, nämlich für prosperierende Wirtschaft. Bekanntlich täuschten manche Schornsteine aber bloß vor, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen zu sichern, und waren lediglich durch hohe Subventionen und auf Kosten der Umwelt am Rauchen zu halten. ... In Wien scheint die Symbolkraft von ‚Glaspalästen‘ so stark, dass die Stadtväter bereits davon sprechen, Hunderte Arbeitsplätze zu schaffen, sobald sie einem Bauwerber auch nur die Genehmigung für ein Bürogebäude erteilen, in dem Hunderte Angestellte Platz hätten, ungeachtet, ob das Objekt tatsächlich realisiert und verwertet wird.“ (Seiß 2007:37)<sup>127</sup>

Anhand einzelner städtebaulicher Großprojekte wie z. B. der Donau City und dem Millennium Tower<sup>128</sup> zeichnet Seiß die Abweichungen der tatsächlichen Baumaßnahmen von städtischer Planung nach und stellt insgesamt die Widmungspraxis, wie sie theoretisch in der Bauordnung geregelt ist, in Zweifel. In seiner Perspektive sind die Beamten der Stadtplanung reine Erfüllungsgehilfen der SPÖ, die mit Ausnahme der Jahre 1934 bis 1945 seit 1919 an der Macht ist, sowie der Investoren: „Es sind die Grundeigentümer, Investoren und Politiker, die die Entscheidungen treffen und die Stadtverwaltung moderiert nur noch.“ (ebd.) Insbesondere die Verflechtungen der Banken mit der SPÖ und ihr Besitz an Immobilien sei der Schlüssel für die prägenden baulichen Maßnahmen der „Freunderlwirtschaft“ (vgl. Seiß 2007:109 ff.).

Diese wiegt umso schwerer, als Wien traditionell über einen – verglichen mit Hamburg – enormen Bestand an Wohnungen verfügt. Die „Wiener Wohnen“ verwaltet, saniert und bewirtschaftet die städtischen Wohnhausanlagen. Dazu gehört die bemerkenswer-

---

<sup>126</sup> „Urban +“ ist ein gemeinnütziger Verein von Planerinnen und Planern, Architektinnen und Architekten sowie Publizisten und Filmemachern, die sich eine kritische Auseinandersetzung mit der Wiener Stadt- und Raumplanung zum Ziel gesetzt haben.

<sup>127</sup> Das Fehlen jeden bodenpolitischen Instrumentariums führte indes dazu, dass durch öffentliche Planungen und Investitionen erreichte Wertsteigerungen von Grundstücken ohne jede Abgeltung dem Grundeigentümer zufließen. So muss die Stadt bei Grundankäufen für Schulen oder Krankenhäuser dann den Mehrwert bezahlen, den sie vorher selbst generiert und schon einmal bezahlt hat (MA 18 2000b:65).

<sup>128</sup> Der Millennium Tower im 20. Bezirk beherbergt ein Einkaufszentrum und ist mit etwa 140 Metern das mit Abstand höchste Gebäude in Wien.

te Anzahl von 220.000 Gemeindewohnungen, 6.000 Lokalen und mehr als 47.000 Garagen- und Abstellplätzen.<sup>129</sup> Hinzu kommen die Krankenhäuser: Der Wiener Krankenanstaltverbund gehört zu den größten Gesundheitseinrichtungen Europas mit zwölf Krankenhäusern, elf Geriatriezentren und 32.000 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen. Darüber hinaus wird der Wiener Wirtschaftsförderungsfonds vorwiegend aus öffentlichen Mitteln der Stadt Wien finanziert. Mit rund 3,5 Millionen Quadratmetern gehört er zu den größten Liegenschaftseigentümern der Stadt.

Seiß erklärt die mangelnde Kontrolle und Durchsetzung von städtebaulichen Kriterien hauptsächlich mit ökonomischem Druck, der dazu führe, dass Investoren viel Freiraum bei der Interpretation der planerischen Vorgaben erhielten – Hauptsache, sie investierten und die Baubranche könne Aufträge verzeichnen. Das Ergebnis: „Für kurzfristig denkende Investoren ist es bekanntlich attraktiver – weil einfacher und kostengünstiger – monofunktionale Objekte zu bauen.“ (Seiß 2007:32) Multifunktionale Durchmischungen, wie sie in städtischen Planungen zentral für die Idee lebendiger Quartiere seien, blieben dabei auf der Strecke, vom Investor entgegen den Planungen realisierte Vorhaben würden häufig nachträglich in Flächenwidmungsplänen legitimiert.

Ein Beispiel: Zehn Jahre nach dem ersten Stadtentwicklungsplan (STEP) 1984 für die Stadt Wien, für den noch eine langsam an Einwohnerzahl schrumpfende Stadt die zentrale Entwicklungsperspektive war, sollten zeitlich weitreichende Zielvorgaben für die Entwicklung der Stadt gemacht werden, um den Boomjahren nach Fall des Eisernen Vorhangs eine längerfristige Orientierung zu geben. „Der Stadtentwicklungsplan 1994 ... stellt den Versuch dar, aufbauend auf dem 1984 definierten achsialen, polyzentrischen Entwicklungsmodell, sowohl die sektoralen als auch räumlichen Anforderungen einer wachsenden Stadt in integrativer Art und Weise zu strukturieren und stadtverträglich zu ordnen“, wie es im Vorwort heißt. Der STEP fungiert insofern als Quasi-Raumordnungsgesetz, weil alle Maßnahmen darauf geprüft werden, ob sie konform sind mit dem STEP oder nicht – wobei der betreffende Bezirk weitreichendes Mitspracherecht hat (W2/74). Doch nach einer Studie des Magistrats zu „Büromarkt und Stadt-

---

<sup>129</sup> Zu den Hamburger Zahlen vgl. Kapitel 5.3.

entwicklung“ 2002 lagen erstaunliche 42 Prozent der zwischen 1995 bis 2001 realisierten Großvorhaben – gemeint sind Gebäude mit mindestens 10.000 Quadratmetern Bruttogeschossfläche – außerhalb der Standortkriterien des STEP 94, der zum Teil ganz andere Zentrumsbildungen vorgesehen hatte. Mit anderen Worten: Die an den STEP anschließende Flächenwidmungspolitik hat sich – wenn man allein den Büromarkt betrachtet – de facto abgekoppelt von den Planungen.

„Das Rathaus argumentiert dies damit, dass Wien über ein möglichst vielfältiges Angebot an Bürostandorten verfügen müsse, um im internationalen Wettbewerb bestehen und jedem Interessenten einen maßgeschneiderten Bauplatz offerieren zu können“, so die Erklärung von Seiß (2007: 38; er gibt dort den Leerstand an Büroflächen mit 600.000 Quadratmetern an). Der Magistrat begründet dies demgegenüber mit dem institutionellen Setting: „Das oft beklagte ‚Vollzugsdefizit‘ dieser Programme ist ... evident. Dies nicht zuletzt deshalb, weil diese zwar in Abstimmung mit anderen Ressorts, aber doch im Wesentlichen von der Stadtplanung der Stadt Wien erstellt wurden, einem Ressort, dem im Rahmen der Geschäftseinteilung der Stadt nur beschränkt maßnahmenorientierte Aufgaben zufallen“, so lautet die selbstkritische Einschätzung in einer Veröffentlichung der zuständigen Magistratsabteilung (MA 18 2000b:6).

Eine Gemeinderätin der Stadt Wien spitzt das dabei zum Tragen kommende Verhältnis zwischen Stadt und Investor so zu: „Früher galt in Wien: Sie wünschen – wir widmen. ... Heute heißt es: Sie bauen - wir widmen.“ (zit. nach Seiß 2007:100)

In meinen Interviews mit Entscheidungsträgern innerhalb der Behörden wurde das von Seiß gemalte Bild zwar als scharf bezeichnet, aber dennoch als in den Grundzügen gerechtfertigt bestätigt (und auf die Einführung des Kontrakt-Managements in der Verwaltung verwiesen).

2002 kam es schließlich nach Korruptionsvorwürfen der Grünen gegen die Magistratsgruppe 21b zu einer Untersuchung der Flächenwidmungspraxis der Stadt Wien durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss, dem ersten in der Geschichte der

Stadt überhaupt.<sup>130</sup> Im Ergebnis wurde zwar kein Fehlverhalten der politischen Führung in Gestalt des Stadtrats festgestellt, und es konnte auch keine Korruption nachgewiesen werden, aber es wurde dennoch eine Reihe von Ungereimtheiten in den betreffenden Verfahren ermittelt. In deren Folge wurde das Controlling verbessert, der Umgang mit „Grenzfällen“ der nachträglichen Korrektur von Widmungen klargestellt und Verantwortlichkeiten neuerlich definiert.

## **6.4 Bezüge der Wiener Stadtentwicklungspolitik zum Leitbild Nachhaltigkeit**

### **6.4.1 „Umweltmusterstadt Wien“ als Voraussetzung**

Auch in diesem Abschnitt wird nicht der Anspruch erhoben, die gesamte Stadtentwicklungspolitik in Wien abzubilden. Vielmehr beschränke ich mich mit Hilfe zentraler Dokumente und meiner Interviews darauf zu rekonstruieren, wo das Nachhaltigkeitsleitbild für Wien aufgegriffen wurde. Bevor ich damit beginne, muss darauf hingewiesen werden, dass das Thema Umweltschutz in Wien seit Jahren stark vertreten ist. Ein von mir befragter Politiker formulierte das 2005 so: „Um es ganz kühn zu sagen, dieses Nachhaltigkeitsthema ist in dieser Stadt sehr gut aufgehoben, schon von der herrschenden Stadtpolitik. Ich meine, wir haben seit 35 Jahren einen Umweltstadtrat oder -stadträtin in der Stadt, zu Zeiten, wo andere noch gar nicht über Umwelt geredet haben. ... Und daher glaube ich, gibt es da nicht so viel zu tun.“ (W12/95)

Erklärt werden kann dies zum einen mit der starken landwirtschaftlichen Prägung Österreichs, in der der Wert „der Natur“ an sich wertgeschätzt wird, und dem Bewusstsein, ökonomisch stark vom Tourismus abhängig zu sein. Im Denken der Wiener Bürgerinnen und Bürger ist Wien als Umweltmusterstadt fest verankert. Im Gemeinderat, also dem städtischen Parlament, wird immer wie-

---

<sup>130</sup> Hierbei ging es u. a. um den Vorwurf der Vorteilsgewährung einer Baugesellschaft gegen Zahlung einer Provision. Ihr sei der Bau von mehr Wohneinheiten als geplant und Gestaltungsfreiraum jenseits der Bauordnung überlassen worden, und zwar zeitlich gesehen nach öffentlicher Auslegung der Planwerke (vgl. den „Bericht gem. § 59e der Wiener Stadtverfassung der Untersuchungskommission des Gemeinderates betreffend die Praxis der Wiener Flächenwidmung“ 2002).

der auf den Anspruch Wiens auf Führerschaft im Feld der Umweltpolitik in Europa gepocht (Landtag der Stadt Wien 1996:16). Wiens Selbstbezeichnung als „Umweltmusterstadt“ (MA 18 2000a:4; MA 18 1996) stützt sich dabei vor allem auf die relativ umweltorientierte Stadtpolitik und die Milliardeninvestitionen in Forschung und Entwicklung in den Bereichen Abfallwirtschaft bis Verkehrstechnik. Zahlreiche Institutionen, unter ihnen die Umweltberatung, die 1988 gegründet wurde und jährlich von 15.000 Wienerinnen und Wienern genutzt wird, wurden von der Stadt unterhalten.<sup>131</sup> Nach einer Studie der Stadt Wien aus dem Jahr 2005 war die Umweltqualität in der Stadt eine der Faktoren für eine große Zufriedenheit der Bewohner und Bewohnerinnen mit ihrer Stadt (vgl. das Protokoll der Gemeinderatssitzung am 24. Mai 2005), neben ihrem internationalen Ansehen. Einige der relevanten Stationen in der Umweltschutzgesetzgebung Wiens sollen nachfolgend genannt werden.

Wien trat 1991 dem Klimabündnis der europäischen Städte mit den indianischen Völkern Amazoniens bei. Ziel dieses Bündnisses ist es, zum aktiven Schutz des Regenwaldes beizutragen und damit dem Treibhauseffekt entgegenzuwirken. Wien verpflichtete sich damit schon zu diesem vergleichsweise frühen Zeitpunkt, bis zum Jahr 2010 die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 50 Prozent gegenüber 1991 zu verringern, auf die Produktion und Verwendung von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) zu verzichten sowie die Urbevölkerung Amazoniens bei ihrem Kampf für die Erhaltung des Regenwaldes zu unterstützen.

1993 wurde die Wiener Umwelthanwaltschaft per Gesetz eingerichtet, zeitgleich mit einem ehrenamtlich tätigen Rat der Umwelt-Sachverständigen.<sup>132</sup> Die Anwaltschaft ist eine weisungsfreie Institution in Wien, deren oberstes Ziel es ist, im Namen der Wiener Bevölkerung die Interessen des Umweltschutzes zu wahren und somit zu einer Verbesserung der Wiener Umweltsituation beizutragen.

---

<sup>131</sup> Für einen Überblick der Vielzahl der europäisch finanzierten Projekte in Wien vgl. den Umweltbericht der Stadt Wien, MA 22 2004.

<sup>132</sup> Der Rat hat die Aufgabe, den amtsführenden Stadtrat für Umwelt sowie die Umwelthanwaltschaft zu beraten. Ihm gehören sechs Sachverständige an, die auf Vorschlag der Akademie der Wissenschaften vom Land Wien bestellt werden. Ihm gehört auch die Leitung der Wiener Umweltschutzabteilung MA 22 an.

gen.<sup>133</sup> Interessanterweise gilt sie nach EU-Recht als Behörde, die deshalb bei Entscheidungen einzubinden ist – nach österreichischem Recht gilt das nicht. Sie fungiert als Beratungs- und Beschwerdestelle für die Wiener Bürger (pro Jahr ca. 2.000 Anfragen), vertritt ‚die Umwelt‘ in den Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Baumaßnahmen (die seit 2004 auch von NGO eingeleitet werden können) und hat die Möglichkeit, schon während laufender Begutachtungsprozesse Stellungnahmen und Empfehlungen abzugeben, wenn denn das betreffende Bauvorhaben groß genug ist.<sup>134</sup> Dabei werden Nachhaltigkeitsgesichtspunkte explizit berücksichtigt und sie ist an der Erarbeitung EU-weiter Regelungen mitbeteiligt. Darüber hinaus fungiert sie immer wieder als Vermittlerin in Bürgerbeteiligungsverfahren und legt dem Landtag regelmäßig Tätigkeitsberichte vor, die allerdings nach Aussagen meiner Interviewpartner nur allzu häufig lediglich entgegengenommen werden. „Einer der wesentlichen Kritikpunkte ... ist, dass bei Flächenwidmungen so gut wie nie auf die Stellungnahme und auf die Einsprüche der Wiener Umweltschutzorganisation eingegangen wurde“, so die Kritik eines Grünen-Abgeordneten während einer Debatte im Landtag (am 19. Dezember 1996). Hinzu kommt: Betrug das Budget der Anwaltschaft in den Jahren 1994 und 1995 noch 2 Millionen österreichische Schilling jährlich, so sank es bis 1996 auf 1,2 Millionen Schilling – trotz Erweiterung der Aufgabengebiete.

In den neu erarbeiteten Stadtentwicklungsplan STEP 1994 (s. o.) wurde ein neues Wiener Verkehrskonzept integriert und gemeinsam mit dem STEP 1994 im Gemeinderat angenommen. Die Stadt Wien setzte sich hier zum Ziel, den Modal Split (d.h. die Verkehrsaufteilung zwischen motorisiertem Individualverkehr, öffentlichem Verkehr, Radfahren und Zu-Fuß-Gehen) im täglichen Berufsverkehr zu Gunsten der Verkehrsarten des Umweltverbundes, in dem der öffentliche Verkehr, der Fußgänger- und der Radfahrverkehr zusammengefasst werden, zu erhöhen.

---

<sup>133</sup> Eine derartige Institution wurde in allen österreichischen Ländern eingerichtet und in einem Netzwerk koordiniert.

<sup>134</sup> Insbesondere was den immer wieder heftig umstrittenen Garagenbau in Wien angeht, hat sie hier häufig keine Handhabe, weil etwa fünf Garagen als keine relevante Größe gelten – auch wenn sie in der Summe doch einen erklecklichen Anteil an den Neubauten haben mögen.

1995 war schließlich als „Grünes Ja(hr)“ für Wien proklamiert worden: Neunzig Jahre nach Unterschutzstellung des Wienerwaldes konnte der „grüne Ring“ um Wien (s. Grafik) „per Gemeinderatsbeschluss“ (Swoboda 1994) geschlossen werden. Der Wienerwald gehört zu einem der weltweit bekanntesten unverwechselbaren Profilbildern der Stadt Wien und ist als Naherholungszentrum aus der Stadt nicht wegzudenken. Um die dennoch zunehmend lückenhaft gewordenen Grünflächen um den westlichen Teil der Stadt zu schützen, wurde das Dokument „Grüngürtel Wien 1995“ vom Gemeinderat beschlossen. Ziel dieses rechtlich unverbindlichen Landschafts- und Freiraumkonzepts ist die Sicherstellung eines gesamtstädtischen, übergeordneten Grünsystems. Das Freiraumsystem umfasst über 19.000 Hektar mit Schwerpunkt im Süden und Westen Wiens. Mit einem sogenannten 1000-Hektar-Programm sollte das ‚Grünland‘ durch Aufkäufe und entsprechende Widmungen dauerhaft als für tabu für jegliche Bautätigkeit erklärt werden.<sup>135</sup> Daneben wurde im Oktober 1996 ein Nationalpark eröffnet, der Nationalpark Donau-Auen in und östlich von Wien, die größte zusammenhängende Auenlandschaft Mitteleuropas.

Nach der Charta von Valencia im November 1995 unterzeichnete Wien 1996 auch die Charta von Aalborg, besser gesagt: Bürgermeister Häupl (SPÖ) tat dies, „kraft seines Amtes“ und kurz nach der verlorenen absoluten Mehrheit im Gemeinderat und Landtag. Diese Unterzeichnung wurde vom Wiener Gemeinderat – im Gegensatz zum Hamburger Fall – nie ratifiziert.<sup>136</sup> Seit der Habitat II-Konferenz in Istanbul 1996 beteiligt sich Wien auch an einer Datensammlung der Vereinten Nationen zum Thema der best practices, so wie es schon in der Agenda 21 vorgedacht worden war. Die Stadt ist Partner des United Nations Center for Human Settlement

---

<sup>135</sup> Sowohl der Stadtentwicklungsbericht 2000 als auch der Österreichische Rechnungshof 2004 monierten später, dass die Stadt Wien ihre Ziele aber weitgehend verfehlt und es nicht geschafft habe, die Umwandlung von Grünflächen in Bauland zu stoppen. Als Reaktion darauf kann die Einführung einer Siedlungsgrenze in den STEP 2005 gelten (darauf gehe ich weiter unten noch ein).

<sup>136</sup> Die Charta von Valencia ist ein Dokument, das vor allem auf Umweltschutzfragen in den europäischen Regionen abzielt und wurde am 21. November 1995 im spanischen Valencia von politischen Vertretern „gebilligt“ (vgl. Kapitel 4.3.1).

und dessen „Best practices and local leadership programme“, mit der der internationale Austausch von Erfahrungen, Techniken und Verfahren der Stadtentwicklung befördert werden soll. So wurde in Wien ein regionales Zentrum für Mittel- und Osteuropa eingerichtet sowie ein Kompetenzzentrum für städtische Umwelttechnologien (sogenannte ‚hubs‘).<sup>137</sup>

„...Dann gab’s eigentlich so in den späten 90er Jahren großes Verständnis für die Umwelt. Momentan lässt es wieder ein bisschen nach, was offensichtlich mit der wirtschaftlichen Situation und mit den Arbeitslosen zusammenhängt, zumindest spüren wir das in Wien“, beschreibt einer meiner Interviewpartner die Situation 2004 (W2/14).

Wie immer man die Umweltpolitik in Wien auch beurteilen mag – festzuhalten ist im Kontext der vorliegenden Arbeit, dass zum Zeitpunkt des Auftauchens des Leitbildes Nachhaltigkeit in der stadtplanerischen und politischen Debatte eine Säule des Nachhaltigkeitsleitbildes schon konkretisiert worden ist, nämlich die Umwelt-Säule. Sie ist vergleichsweise elaboriert ausgearbeitet und eindeutig auf das Politikfeld Stadtentwicklung bezogen, nicht nur auf das Umweltressort.

Meine Suche nach dem Widerschein der Nachhaltigkeitsidee im Politikfeld geht aber über das Thema Umweltschutz hinaus: Welche Spuren der Idee Nachhaltigkeit bzw. der Agenda 21 sind im Politikfeld, dem entsprechenden Organisations- und Institutionsgefüge und im Verhältnis der politischen Akteure zueinander zu finden? Der Startpunkt meines Untersuchungszeitraums 1996 bis 2005 begann mit einem Paukenschlag für die SPÖ. Sie verlor bei den Wahlen erstmals ihre absolute Mehrheit und musste in eine

---

<sup>137</sup> Die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der diversen Hochschulen Wiens, die sich mit (nachhaltiger) Stadt- und Regionalplanung bzw. -entwicklung beschäftigen, hat einen starken informellen Charakter. Gleichwohl werden nicht selten Gutachteraufträge an die lokale Wissenschaft vergeben, „die dann aber meistens in irgendeiner Schublade verschwinden“, so einer der Wissenschaftler (W1/6). Dies werde unter anderem damit begründet, dass die Hochschulen bis 2004 zum Regelungsgebiet des schwarz geführten Bundes waren. Wissenschaftliche Expertisen, die nicht zur Sichtweise der rot dominierten Stadt passten oder informelle Sprachregeln verletzten, würden daher tendenziell abgeschmettert: „Manchmal reichte es schon, dass als Adressat der Studie ein falscher Name angegeben wurde, um die Studie politisch zu desavouieren.“ (W1/6)

Koalition mit der ÖVP eintreten, die bis 2001 andauerte. Um das wichtigste Ergebnis gleich vorwegzunehmen: Auch Wien hat keine Nachhaltigkeitsstrategie. Dennoch lassen sich zahlreiche Indizien für die ernsthafte Berücksichtigung des Leitbildes Nachhaltigkeit und der Agenda 21 finden.

#### 6.4.2 Gründung eines Ökosozialen Forums

Im Jahr 1998 wurde u. a. vom Bürgermeister der Stadt Wien das Ökosoziale Forum Wien als Bestandteil des Ökosozialen Forums Österreich ins Leben gerufen (Ömer 2003). Dies ist eine überparteiliche Plattform mit dem Ziel, eine „ökosoziale Politik für Wien“ zu unterstützen. Mit klarem Bezug auf das 3-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit wurde angestrebt, dass „die drei Bereiche ... nicht mehr sektoral behandelt oder gegeneinander ausgespielt, sondern im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips als Synthese“ zusammengeführt werden (Häupl/Riegler/Weber 2003). In dem Forum berieten 83 Personen aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung über eine ökologisch, sozial und ökonomisch ausgewogene Entwicklung Wiens. Als Probleme wurde zum Beispiel das „Greisslersterben“, der Zusammenbruch von kleinräumigen Versorgungsstrukturen, die Polarisierung zwischen in- und ausländischen Menschen, die großen Abfallmengen und anderes identifiziert.

Der Ausgangspunkt der Überlegungen lautete: „Auch die Bundeshauptstadt Wien muss im Wettbewerb der Städte und Regionen ihren Platz neu bestimmen.“ (ebd.:3) Umweltschutz wurde also ähnlich wie in Hamburg als Standortfaktor gesehen, nicht zuletzt weil Umweltschutz zu effizientem Wirtschaften führe, so der damalige amtsführende SPÖ-Stadtrat für Umwelt und Verkehr in einer Parlamentsdebatte (vgl. Protokoll des Landtags vom 19. Dezember 1996). Das Argument, aus der herkömmlichen Umweltpolitik künftig eine Nachhaltigkeitspolitik zu machen, war für ihn insbesondere eines, das an dem Verursacherprinzip ansetzt: „...deshalb ist die Umweltpolitik an einer Trendwende angelangt. Dort, wo massiv etwas geschehen muss, ist die Frage der Nachhaltigkeit gegeben. Bei der Energie, bei der Verkehrspolitik, im Haushalt, bei der Nahrung und wo auch immer, zeigt sich, dass nur einzeln und geringfügige Emissionen anfallen und daher die herkömmliche Vorgangsweise der gesetzlichen Bekämpfung dieser

Schadstoffe sehr schwierig ist ... Daher muss diese Nachhaltigkeit international koordiniert sein, aber natürlich ... mit den Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam erarbeitet werden.“ (a. a. O.:17) Bewusstseinsbildung bei den Bürgern und deren politische Teilhabe wurden somit als notwendige Bedingung zur Realisierung von Nachhaltigkeit entworfen.

Auch im Zusammenhang mit der Formulierung des Naturschutzgesetzes wurde eine Öffnung des Politikmusters für die Idee der Nachhaltigkeit propagiert, indem das Nachhaltigkeitsprinzip als vorsorgendes und bewahrendes Prinzip des Handelns und Entscheidens aufgenommen wurde – das betrifft immerhin 40 Prozent der Fläche Wiens, die unter Schutz gestellt sind.

Für die Wiener Wirtschaft wurde von der Magistratsabteilung für Umweltschutz ein ÖkoBusinessPlan Wien ins Leben gerufen, mit dem die Unterstützung und Beratung bei verschiedensten zertifizierten systemischen Umweltmanagementprogrammen zur Verkürzung von Transportketten, Vermeidung von Müll und CO<sub>2</sub>-Emissionen und zur Einsparung von Wasser angeboten wurden. Bis 2006 beteiligten sich mehr als 600 Betriebe daran, die mehr als 9000 Umweltprojekte und Maßnahmen umsetzten. Die durch gesteigerte Energieeffizienz eingesparten Kosten wurden in einem Bericht hierzu auf 30 Millionen Euro beziffert. Interessant ist insbesondere, dass ab 2006 (also dem Ende meines Untersuchungszeitraums) explizit eine Zielerweiterung in Richtung Nachhaltigkeit vorgenommen und die soziale Dimension im wirtschaftlichen Handeln der Unternehmen in ihrer Bedeutung unterstrichen wurde.

#### 6.4.3 Das Klimaschutzprogramm

1999 beschloss die Stadt Wien ein umfassendes Klimaschutzprogramm (KliP Wien) unter der Leitung einer Klimaschutzkoordinationsstelle der Magistratsdirektion (welche etwa ähnliche Aufgaben hat wie die Senatskanzlei in Hamburg) und der Umweltgeschäftsgruppe MA 22.<sup>138</sup> Die Koordinationsstelle setzt sich aus einem Kernteam der Magistratsdirektion und je einem Experten zu den

---

<sup>138</sup> Da dieses Programm theoretisch weitreichende Folgen für die baulichen und verkehrlichen Entwicklungen der Stadt hat, wird es hier mit aufgenommen, obwohl die Umweltschutzabteilung des Magistrats und nicht die Stadtentwicklungsabteilung die Federführung hat.

klimarelevanten Bereichen Beschaffung, Energie und Mobilität zusammen. Sie kommen aus den Wiener Stadtwerken, dem Wiener Krankenanstaltverbund, der Wiener Umwelthanwaltschaft, der Wiener Wohnen, dem Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds sowie dem Wirtschaftsförderungsfonds.

Das KliP umfasst die Handlungsfelder Strom- und Fernwärmeerzeugung, Wohnen, Betriebe, Mobilität und Stadtverwaltung, denen 36 Maßnahmenprogramme zugeordnet wurden, die explizit auch als Beschäftigungs- und Wirtschaftsprogramme verstanden wurden. Inhalt des Programms, das mit einem Budget von etwa 50.000 Euro startete, waren auch Reduktionsziele für das Jahr 2010. Unter anderem wurde angestrebt, Treibhausgase mit einem CO<sub>2</sub>-Äquivalent von 2,6 Tonnen bis dahin einzusparen. Diese Ziele wurden bereits 2006 erreicht, weshalb die Stadt Wien im Rahmen eines Wettbewerbs vom europäischen Städtenetzwerk Klima-Bündnis als „Climate Star 2009“ ausgezeichnet wurde.

Der Maßnahmenkatalog bezog sich direkt auf die Vereinbarungen der 3. UN-Klimakonferenz in Kyoto 1997. Er umfasste u. a. den Aufbau eines Ökostrom-Angebots durch Wienstrom, eine Machbarkeitsstudie für ein Biomasse-Kraftwerk, den Ausbau der Fernwärme und von Erneuerbaren Energien, die Initiierung von Wettbewerben für einen klimafreundlichen geförderten Wohnungsbau, ein Hochhauskonzept, CarSharing und Fahrgemeinschaften, den Verkehrsmasterplan, den ÖkoBusinessPlan Wien (s. o.), die Ökologisierung des Wiener Beschaffungswesens, die weitgehende Umstellung der Stadtgüter auf biologischen Landbau sowie entsprechende Anreize für wissenschaftliche Arbeiten.

Da der Stromverbrauch privater Haushalte vor allem infolge der ständigen Zunahme der Zahl elektronischer Geräte stark angestiegen war, wurde dem Energiesparen hohe Bedeutung zugesprochen. 2004 wurde daher ein parteienübergreifender Prozess gestartet, um ein „Energiesparprogramm“ für Wien auszuarbeiten. Die Bereiche Haushalte, Gewerbe, Dienstleistungen, Industrie, öffentliche Einrichtungen, Landwirtschaft und Verkehr wurden auf Potenziale zum Energiesparen durchleuchtet und die dazu notwendigen Rahmenbedingungen und Maßnahmen definiert.

Eine Treibhausgasbilanz des Umweltbundesamtes Österreich ergab 2004, dass der Anteil Wiens an den Treibhausgasemissionen ganz Österreichs zwar nur 10,1 Prozent betrug und die Pro-Kopf-

Emissionen mit 5,7 Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten deutlich unter dem österreichischen Durchschnitt von 11,2 Tonnen lagen, aber in den Sektoren Energieversorgung und Verkehr ein steigender Trend zu verzeichnen war. Der Trend zu größeren und stärkeren Autos und ein gestiegenes Mobilitätsbedürfnis wurden für Letzteres als Grund angegeben. Das Einsparziel von 2,6 Tonnen CO<sub>2</sub>-äquivalenten Gasen wurde jedoch bereits 2006 erreicht. Dies erklärt sich vor allem durch geänderte Rahmenbedingungen wie die Liberalisierung der Energiemärkte der EU und Veränderungen in der Datenbasis, weshalb das Ziel für 2010 auf 7,3 Millionen Tonnen nachträglich erhöht wurde (Stadt Wien 2007).<sup>139</sup>

#### 6.4.4 Umweltschutz und Nachhaltigkeit im Einklang

Auf einer Landesumweltreferentenkonferenz wurde 1999 beschlossen, österreichweit die Umweltpolitik auf die Grundsätze der Nachhaltigkeit hin auszurichten. Hierzu wurden Nachhaltigkeitskoordinationsstellen in den Ländern, so auch in Wien, eingerichtet, die auch für die Internationale Kooperation auf diesem Themenfeld zuständig wurden sowie für die Erstellung von Berichten an eben jene Konferenz. Ausdrücklich ging die Aufgabendefinition vom Umweltschutz aus, der in alle anderen Bereiche integriert werden sollte. Dies ging soweit, dass sogar staatliche Förderanträge beim Wiener Wirtschaftsförderungsfonds (WWFF) einer Prüfung hinsichtlich Umweltschutzaspekten unterzogen wurden. Institutionell gesehen interessant ist in diesem Zusammenhang, dass diese Koordinationsstelle im Jahr 2000 nicht in der MA 18, die für Stadtentwicklung zuständig ist, eingerichtet wurde, sondern folgerichtig in der MA 22, der Magistratsabteilung für Umweltschutz. Sie ist hier aber hierarchisch gesehen abgeschlagen als Bestandteil ohnehin schwach ausgestatteter „Querschnittsabteilungen“ und nur mit einer Personalstelle besetzt.

#### 6.4.5 Der Strategieplan 2000

Der Strategieplan von 2000 (Stadt Wien 2000) stellt gewissermaßen den „Aktionsplan“ des Stadtentwicklungsprogramms von 1995 dar. Während Letzterer zwar unter Mitwirkung aller Ressorts, aber

---

<sup>139</sup> 2009 wurde das KliPII mit einer Laufzeit bis 2020 verabschiedet.

letztlich doch ‚nur‘ von der Stadtplanungsabteilung geschrieben wurde, ist der Strategieplan unter gleichberechtigter Mitwirkung aller Ressorts entstanden.

„Im Gegensatz zum Stadtentwicklungsplan von 1994 ... versteht sich der Strategieplan als prozessorientierte Querschnittsaufgabe von Politik und Verwaltung unter intensiver Einbindung von Wirtschaft, Wissenschaft und Bevölkerung. Das grundsätzlich Neue an diesem Vorgehen ist die Tatsache, dass hier erstmals der Versuch unternommen wird, den gesamten Planungsprozess ... von der Entwicklung einer längerfristigen Vision für die Stadt bis hin zur Realisierung von Maßnahmenprogrammen und strategischen Leitprojekten ... in einen organisatorischen Rahmen einzubinden, der weit über die engen Ressortgrenzen der Stadtplanung hinausreicht.“ (MA 18 2000a:7)

Erstmals wurde hier also ein ressortübergreifendes Netzwerk gebildet, in dem alle Fächer involviert waren und über die alle bisher genannten strategischen Entwicklungsprogramme miteinander in Verbindung gebracht werden sollten. Klare Verantwortungszuschreibungen, die Festsetzung von Umsetzungszeiträumen, die Festsetzung von Erfolgsindikatoren im Rahmen eines ständigen Monitorings und klare thematische Schwerpunktsetzungen sollten die Umsetzung diesmal garantieren und einen ausreichend flexiblen Rahmen für den Umsetzungsprozess bilden, anstatt einen idealiter angestrebten Endzustand zu definieren. Dabei wurde das Rollenverständnis von Stadtplanung explizit dahingehend erweitert, dass über die eigentlichen Fachgrenzen hinaus Aufgaben zu lösen sind – „in Belangen der Migration und Integration ebenso wie in ökologischen und sozialen Fragen“ (MA 18 2000b:64). „Public-private best practices“ in Form von mehr als 30 Projekten kam in diesem Prozess eine überragende Bedeutung zu: „Diese Projekte sind die zentralen Impulsträger für die Umsetzung des Strategieplans.“ (MA 18 2000a:8) Insbesondere eine geschäftsgruppenübergreifende Kooperation im Magistrat sollte mit ihnen evoziert werden. Darunter fanden sich Projekte zur thermisch-energetischen Wohnraumsanierung ebenso wie konkrete Pläne für Stadtentwicklungszonen wie in Aspang, ein Umweltmanagement in den Amtshäusern der Stadt usw.

Selbstverständlich wurden für den Strategieplan keine vollständig neuen Projekte erfunden. Vielmehr wurden in der Mehrzahl

Projekte aufgenommen, die bereits in der Planung oder im Aufbau befindlich waren, und Teile von ihnen dockten bereits an europäische Förderprogramme an. Diese Projekte wurden in fünf Strategiefeldern sortiert, von denen insbesondere das Strategiefeld „Wien bleibt Stadt der Lebens- und Umfeldqualität“ am ehesten dem Nachhaltigkeitsleitbild nahekommt, aber eben nicht explizit in diesem Kontext verortet wird.<sup>140</sup>

#### 6.4.6 Masterplan Verkehr 2003

In einem „Masterplan Verkehr“ (MA 18 2003a) wurden mit Blick auf die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN) die Prinzipien der Verkehrsentwicklung direkt aus dem Nachhaltigkeits-Dreiklang abgeleitet als Verkehrsvermeidung und -verlagerung, Verbesserung für den „notwendigen Wirtschaftsverkehr“, geschlechtergerecht verteilte Mobilitätschancen, intelligente Mobilität sowie effektive Verkehrsmittelnutzung. Als konkrete Ziele wurden u. a. festgelegt:

- die Verminderung des motorisierten Individualverkehrs auf 25 Prozent aller Wege,
- die Erhöhung des Radverkehrs auf 8 Prozent,
- die Steigerung des Öffentlichen Verkehrs von 34 Prozent auf 40 Prozent sowie
- im stadtgrenzenüberschreitenden Verkehr die Änderung der Verkehrsmittelaufteilung zwischen Öffentlichem Verkehr und Motorisiertem Individualverkehr von 35 Prozent zu 65 Prozent auf 45 Prozent zu 55 Prozent.

#### 6.4.7 SUPer NOW – Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung als Mittel der Stadtentwicklung

Es war ausgerechnet eine Richtlinie des Europäischen Parlaments (Anhang 1 der Nr. 2001/42/EG) zum Zwecke der Initiierung nachhaltiger Politik mit der versucht wurde, der Kluft zwischen Planung und baulicher Realität für den Nordosten der Stadt, dem sogenann-

---

<sup>140</sup> Die anderen Felder heißen „Wien in Europa und in der Region“, „Perspektiven für Wirtschaft und Arbeit“, „Förderung von Wissenschaft, Bildung und Kultur“ sowie „Sicherung von Natur und Stadtraum“.

ten Transdanubien, Herr zu werden.<sup>141</sup> Diese Richtlinie, deren Ziele 2006 in § 2 der Wiener Bauordnung aufgenommen wurden, schreibt eine strategische Umweltprüfung (SUP) vor und besagt Folgendes: Vor der Realisierung eines Bauvorhabens müssen die voraussichtlichen Umweltauswirkungen, die die Verwirklichung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen haben, dargestellt und bewertet werden. In diesem Bewertungsprozess müssen alle möglichen „vernünftigen“ Alternativen geprüft werden.<sup>142</sup>

Konkret ging es im Nordosten der Stadt (NOW, in den Bezirken Floridsdorf und Donaustadt) um Großprojekte zur Abmilderung der Suburbanisierung wie einer weiteren Donauüberquerung, die U-Bahnverlängerung, den Ausbau der S-Bahn, die Erschließung des Flugfeldes Aspern für Siedlungszwecke, die Nordost-Umfahrung und die Querung der Lobau sowie „andererseits ... sich abzeichnender Divergenzen zwischen der tatsächlichen Raumentwicklung und der in Plänen festgehaltenen gewünschten Entwicklung.“ (MA 18 2003b) Insbesondere die Querung der Lobau, die zu einem der wichtigsten Naherholungsgebiete Wiens zählt und den größten Teil des Nationalparks Donau-Auen ausmacht, war extrem umstritten.<sup>143</sup>

Das Vorgehen bei der SUP entspricht einer Vernetzung bereits vorhandener Planungen (von Verkehrskonzepten, Stadtentwicklungsplänen und -berichten, 1000-Hektar-Programm usw.) und ihrer Verdichtung auf den infrage stehenden Stadtbereich und einer konsensorientierten Einbindung von verschiedenen Interessengruppen vor Ort, einschließlich der ebenfalls betroffenen niederösterrei-

---

<sup>141</sup> Ziel der Richtlinie ist es, mit Hilfe der SUP im Hinblick auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen (vgl. Art. 1 der Richtlinie). Ihre Formulierung war u. a. von der österreichischen Ratspräsidentschaft initiiert worden.

<sup>142</sup> Es ist diese Prüfung von grundsätzlich anderen Alternativen, die die Neuerung gegenüber den bereits seit langem etablierten Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) ausmacht. Sie ist mit dem Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung vom 25.6.2005 auch in deutsches Recht umgesetzt worden, spielt aber in Hamburg in meinem Untersuchungszeitraum noch keine Rolle.

<sup>143</sup> Floridsdorf und Donaustadt machen zusammen ein Drittel von Wiens Fläche aus, auf dem aber nur 15 Prozent der Bevölkerung leben, die aber 45 Prozent des donauquerenden Verkehrs durch tägliches Pendeln zum Arbeitsplatz generieren.

chischen Vertreter. Neben Verkehrsexperten und Mitgliedern der MA 18, den Verkehrsbetrieben, Wissenschaftlern und der Koordinationsstelle Österreichischer Umweltorganisationen („Ökobüro“) war die Bevölkerung über SUP-Foren mit 300 bis 600 teilnehmenden Personen und über das Internet in die Diskussionen eingebunden.

Der Prozess gliederte sich in vier Schritte: Der Analyse der Ausgangslage (Darstellung des status quo und bisherige Entwicklung, Zusammenstellung von Zielen und Zielkonflikten, Zusammenstellung der bisherigen Projektvorhaben), folgte die Festlegung der Ziele und Formulierung von quantitativen und qualitativen Bewertungsindikatoren, die alle drei Dimensionen des Leitbildes Nachhaltigkeit abgebildet haben.<sup>144</sup> Danach wurden auf Basis erkennbarer Trends der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklungen fünf verschiedene Entwicklungsszenarien bezogen auf Flächenentwicklung, Verkehrsaufkommen usw., bis zum Jahr 2021 entwickelt und anhand der Indikatoren bewertet. Am Ende wurde ein Bericht ausgearbeitet, der zwischen der Verwirklichung der verschiedenen Projekte etwa anhand des zu erwartenden Flächenverbrauchs differenzierte.

Als konsensual produziertes und nicht rechtlich verbindliches Ergebnis konnte u. a. die Priorisierung des Öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Individualverkehr, Mischnutzungen der Areale, die rasche Entwicklung des Flugfeldes Aspern auch als Unternehmensstandort, die Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit mit Niederösterreich, die Errichtung der 6. Straßendonauquerung in Form einer eingehausten (heißt: quasi mit Glaswänden versehenen) sechsspurigen Brücke nicht vor 2015 sowie die Verlängerung der Autobahn 22 in eingedeckter Form notiert werden: „Aus Sicht des ÖKOBÜROS hat die SUPerNOW klare Verbesserungen gebracht“, so die Stellungnahme der Koordinierungsstelle österreichischer Umweltschutzverbände (Ökobüro 2003). Beschlossen wurde, die Realisierung der Projekte sowie die damit zusammenhängende zeitliche Reihenfolge im Rahmen eines Monitorings durch die Wiener Umwelthanwaltschaft überwachen zu lassen. Die umstrittene Querung oder Untertunnelung der grundwasserführenden Lobau statt

---

<sup>144</sup> Die qualitativen Indikatoren kamen dort zum Tragen, wo quantifizierte Bewertungsgrundlagen und Daten fehlten.

einer Umfahrung – die von der Stadt favorisierte Variante – wurde während dieses Prozesses von den Beteiligten vom Tisch genommen.<sup>145</sup>

Doch eine ein Jahr später vorgelegte Prüfung durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen ergab hinsichtlich der Donauquerung dann ein anderes Bild: „Das Projekt einer Querung der Donau auf Höhe des Ölhafens Lobau mit einer Brücke scheint dem Rat in Hinblick auf die bestehende gesetzliche Lage und die internationalen Verpflichtungen Österreichs nicht genehmigungsfähig“, so der Umweltsachverständigenrat nach einer Prüfung, in der er anregt, nicht erst nach bereits erfolgten verkehrspolitisch relevanten Planungen Umweltschutzaspekte zum Tragen kommen zu lassen, sondern schon währenddessen, wie in der Richtlinie ja auch nahegelegt (Rat der Sachverständigen für Umweltfragen Wien 2004). Die Stadtplaner scheinen es geahnt zu haben: Noch während der Rat seine Stellungnahme formulierte, legten die Stadtplaner schon mit einem neuen Plan nach, nach dem sowohl die Donau als auch die Lobau untertunnelt werden sollten.

Wiederum ein Jahr später, nach einer Reihe von Protestdemonstrationen von Umweltschützern und Anwohnern, unter ihnen verschiedene Bürgerinitiativen, Virus und GLOBAL 2000, eine Anfang der 1980er Jahre gegründete Umweltschutzorganisation aus der Friedens-, Naturschutz- und Anti-Akw-Bewegung, einigte sich der Bürgermeister Häupl mit dem Infrastrukturminister Österreichs auf den Verlauf der Trasse. Dabei setzte sich Häupl mit seiner Forderung nach Untertunnelung der Donau durch und erklärte sich auch damit einverstanden, dass die Autobahn im weiteren Verlauf den Nationalpark an der breitesten Stelle unterquert. Und dies ganz im Gegensatz zu dem in der SUP festgehaltenen Erkenntnis, dass diese Variante die schlechteste aller Varianten hinsichtlich der Bewertungsindikatoren ist, unter anderem, weil sie Suburbanisierung befördere und damit auf lange Sicht mehr Verkehr und Emissionen generiere. Selbst Mitglieder der betreffenden Geschäftsgruppe des Magistrats konnten sich diese Entscheidung nicht erklären: „Wir wissen eigentlich bis heute nicht, was denn den Umschwung bewogen hat, weil noch am Abend vorher hat es ein Ge-

---

<sup>145</sup> Die SPÖ favorisierte demgegenüber die Querung an der kürzestmöglichen Stelle.

spräch zwischen Herrn A. und dem Bürgermeister gegeben, ..., und da war es klar: die innen liegende Trasse wird vertreten. Also was immer da in den Köpfen herumgelaufen ist, wissen wir nicht, wir vermuten, das war eine politische Entscheidung, den Minister zu stärken. Wir werden den ja auch bei anderen Entscheidungen brauchen, also z. B. Mitfinanzierung von der U-Bahn, und und. Ich glaube, es war einfach eine Referenz von unserem Bürgermeister dem Minister gegenüber.“ (W2/157) Mit anderen Worten: Das angepeilte Ziel, mit der SUP politische Entscheidungen mit der Planung in Deckung zu bringen, wurde klar verfehlt. „Es hat das genaue Gegenteil von dem gebracht, was wir eigentlich erarbeitet haben, das war für mich eine Watschen. Das hab ich aber auch kundgetan, allen die's hören wollten oder nicht hören wollten, da frag ich mich, wozu wir dann eigentlich dies machen, ja?“ (W4/55)

GLOBAL 2000 rechnete vor, das die Lobau-Autobahn die Stadt Wien Kosten und Steuerausfälle von 100 Millionen Euro im Jahr bescheren würde: „Den Löwenanteil macht dabei die Abwanderung von rund 50.000 Einwohnern in den Speckgürtel aus. Auf Grundlage des Finanzausgleichs entspricht dies einem Minus von 55 Millionen Euro an jährlichen Steuereinnahmen. Entgangene Kommunal- und Grundsteuer für abgewanderte Betriebe und Arbeitsplätze schlagen mit rund 15 Millionen Euro zu Buche. Die neuen Autobahnprojekte rund um Wien werden weiters dazu führen, dass es einerseits noch mehr PendlerInnen gibt und diese im noch größeren Ausmaß das eigene Auto verwenden. ... Wien wäre einerseits gezwungen, seine öffentlichen Verkehrsmittel mit einem geringeren Kostendeckungsbeitrag zu betreiben und andererseits für die Autofahrenden Pendler verstärkt Parkraum zu schaffen. Beides wird die Stadt Wien mehr als 20 Millionen Euro kosten.“ (GLOBAL 2000:2005) Hinzu kämen Baukosten von 1,2 Milliarden Euro für die 8 Kilometer lange Strecke.

Daher evozierte der Häupl-Beschluss weiteren öffentlichen Protest: Im November 2006 eröffneten die Umweltschützer schließlich ein Widerstands-Camp in der Lobau, das die Probebohrungen für die Untertunnelung aus Gründen der Sicherheit unmöglich machte, und zwar wegen der Anwesenheit der Umweltschützer. Das Unternehmen drohte mit Schadensersatzklagen. Erst nach Zusagen für einen Runden Tisch hinter verschlossenen Türen und einem „Verkehrskongress“ wurde das Camp wieder abgebaut. Den Runden

Tisch verließen die Umweltschützer dann aber, weil sie sich hingehalten fühlten. (Der Kongress kam schlussendlich im März 2008 zustande.)<sup>146</sup>

Seitdem hat die SUP auch in der Verwaltung einen schlechten Ruf: „Jetzt müssten wir eigentlich, dem Buchstaben nach, sämtliche Flächenentwicklungsapparate einer SUP unterziehen. Und das ist wahrscheinlich das Ende der Planung.“ (W4/72)

#### 6.4.8 Strategieplan Wien 2004: Nachhaltigkeit als Lebensqualität

Mit dem 2004 überarbeiteten Strategieplan beschloss der Gemeinderat ein Dokument, das vor dem Hintergrund der Erweiterung der Europäischen Union 2004 vor allem die internationale Positionierung Wiens im Blick hat. Es definiert 41 „strategische Projekte“ der Stadtentwicklung (unter denen die Lobau-Querung selbstverständlicher Bestandteil ist). Insgesamt wird ein Re-Labeling von Themen und politischen Zielen mittels Cluster-Bildung („Life Science“, „Creative Industries“ usw.) vorgenommen, um im europäischen Wettbewerb bestehen zu können: „Dadurch soll die Entwicklung von Alleinstellungsmerkmalen für den Qualitätsstandort Wien gewährleistet werden.“ (MA 18 2004:53) Nach Aussagen meiner Gesprächspartner ist es aber wiederum die damit erreichte horizontale Verknüpfung verschiedener Magistratsabteilungen, die zum damaligen Zeitpunkt als gewinnbringend zu bewerten war.

Es ist auch das Dokument, das sich auf Drängen der Magistratsabteilung Umwelt erstmals explizit dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet und seitdem auch als regionale Nachhaltigkeitsstrategie verstanden wird. „Wiens Stadtpolitik und Stadtentwicklung müssen dafür Sorge tragen, dass die Handlungsweisen der Gegenwart auch künftigen Generationen eine optimale Befriedigung ihrer Bedürfnisse ermöglichen. Nachhaltige Entwicklung zielt auf Lebensqualität, auf Gerechtigkeit unter den Menschen sowie zwischen den Generationen und auf gemeinsame Verantwortung für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt ab“, heißt es dort. Nachhaltigkeit wird zwar hier mit „Lebensqualität“ gleichgesetzt, also als Synthese aus objektivem, materiellem Wohlstand und sub-

---

<sup>146</sup> Der letzte Stand 2011 war, dass die Untertunnelung nicht vor 2020 fertiggestellt ist.

jektivem Wohlbefinden in der „Wohlfühlstadt Wien“ verstanden. Andererseits wird es auch als ein unverbundenes Querschnittsthema neben Standortpolitik, Gender Mainstreaming, nachhaltige soziale Sicherheit sowie Lebens- und Umweltqualität gestellt (MA 18 2004:19). Tatsächlich ist nicht zu erkennen, inwiefern das Leitbild Nachhaltigkeit als Leitplanke für die Entwicklung der Stadt dienen soll: Es ist in den Strategiefeldern nicht systematisch durchdekliniert, in Steuerungsinstrumente oder ordnungspolitische Rahmen übersetzt. Vielmehr wird der Eindruck erweckt, Nachhaltigkeit stelle sich bei der Umsetzung der Projekte von selbst her – was stimmen kann, dann aber nicht das Ergebnis bewusster politischer Steuerung, sondern Nebeneffekt ist.

#### 6.4.9 Stadtentwicklungsplan 2005

2005 erzielten die Grünen mit fast 15 Prozent ihren besten Wahlerfolg aller Zeiten bei den Wahlen in Wien, die absolute Mehrheit ging an die SPÖ, danach folgte die ÖVP, dicht gefolgt von der FPÖ.

Der Stadtentwicklungsplan Wien wurde indes von denselben Akteuren entworfen, die bereits den Strategieplan geschrieben hatten. Mit ihm wurde der Anspruch erhoben, vor dem Hintergrund „sich dynamisch entwickelnder regionaler Verflechtungen und der Chance auf eine grenzüberschreitende Europaregion mit dem Kernraum Wien – Bratislava die regionale Perspektive der Entwicklung Wiens“ (MA 18 2005:12) aufzunehmen.<sup>147</sup> Mit ihm soll auf die mittel- bis langfristigen Konzepte und Programme, den Strategieplan und den Masterplan Verkehr, „aufgesetzt werden“, wie es etwas nebulös formuliert wird. War der STEP 1994 noch durch die Notwendigkeit einer Neuorientierung innerhalb des sogenannten Neuen Europas und der Vorsorge für eine erstmals wieder wachsende Stadt gekennzeichnet, liegt das Schwergewicht mit dem STEP 05 auf der Umsetzung. Das bedeutet, dass er sich auf die konkrete Benennung der Handlungsräume und die für sie vorgese-

---

<sup>147</sup> Dies wird in einer kartographischen Darstellung der städtebaulichen Vorhaben damit zum Ausdruck gebracht, dass die Stadtgrenze nicht mit eingezeichnet wurde. Tatsächlich beschränkt sich das raumkonzeptionelle Verständnis an dieser Stelle aber vor allem auf die aus Wiener Sicht problematische Abwanderung von Gewerbe und Einzelhandel.

henen Instrumente und Maßnahmen sowie auf die Einbeziehung der Region über die Staatsgrenzen hinweg konzentriert. Hierfür wurden 13 bezirksübergreifende Zielgebiete ausgewählt, in denen entweder „besondere Problemlagen“ oder „herausragende Entwicklungspotenziale und Chancen“ vorliegen. Diese Zielgebiete sind zum Teil mit den bezirklichen Agenda 21-Gruppen inhaltlich diskutiert worden, wobei den von mir befragten Akteuren nicht deutlich wurde, inwieweit deren Anregungen Eingang in die Planungen gefunden haben. Die Zielgebiete werden allerdings bis dato einem Monitoring zur Erfolgskontrolle unterworfen – was in weiten Teilen der Öffentlichkeit als positiv bewertet wird.

Bei dem breitestmöglich angelegten, drei Jahre andauernden Erarbeitungsprozess unter Federführung der MA 18 wurden von diversen Arbeitsgruppen aus Planung, Wissenschaft und Bevölkerung (insgesamt 700 Personen) folgende wesentlichen sechs Zielsetzungen formuliert:

- durch attraktive Standortpolitik, attraktive Standorte, Infrastruktur und innovative Einrichtungen ein investitionsfreudiges Klima für die Wirtschaft zu schaffen sowie die Nahversorgung zu sichern,
- die Vielfalt und Qualität des Lebensraums in der Region Wien durch Sicherung und Ausbau des Grüngürtels und der Donaulandschaft gemeinsam mit Niederösterreich zu gewährleisten,
- die bauliche Entwicklung entlang leistungsfähiger öffentlicher Verkehrsmittel zu konzentrieren und mit der Ressource Boden sparsam umzugehen, Nutzungsmischungen zu forcieren und die funktionelle und soziale Entmischung zu verhindern,
- den Anteil des Umweltverbundes (Radfahren, Zufußgehen, öffentlicher Verkehr) zu steigern und gleichzeitig den Anteil des motorisierten Individualverkehrs zu reduzieren,
- die Lebensqualität in Wien durch chancengleichen Zugang zu Einrichtungen des kulturellen Lebens, zu den Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Betreuungseinrichtungen, zu Wohnraum ausreichender Größe und Qualität sowie zu Natur- und Erholungsräumen zu gewährleisten sowie

- den Anforderungen der Wissensgesellschaft durch eine adäquate Förderung von Forschung und Lehre Rechnung zu tragen und so Wien als Wissensmetropole zu positionieren.

Den Hintergrund dieser Zielformulierung zeichnen fünf verschiedene Leitbilder: das regionale räumliche Leitbild der Region (mit mehreren Zentren und grenzüberschreitenden Kooperationen) sowie das räumliche Leitbild der Stadtentwicklung, das räumliche Wirtschaftsleitbild, das Leitbild Grünräume der Stadtregion und das Leitbild bauliche Entwicklung. Mit dem Leitbild Grünräume der Stadtregion wird erstmals eine Siedlungsgrenze festgeschrieben – dies ist eine ambitionierte Entscheidung, die besagt, dass außerhalb dieser Linie am Wienerwald „für eine noch zu bestimmende Frist“ keine Bebauung und Besiedelung stattfinden darf.<sup>148</sup> Zu diesem Mix an expliziten Leitbildern gesellt sich dann noch das Leitbild Nachhaltigkeit. Dieses wird erstmals nicht mehr als integraler Bestandteil des Handlungsziels Lebensqualität gesehen, sondern extra als Leitbild der Stadtentwicklung quer zu den genannten entworfen<sup>149</sup> Als weitere quer liegende explizite Leitbilder wurden die Fortentwicklung der Lebensqualität (gemessen an einem Lebenszufriedenheitsindex), Partizipation, Gender Mainstreaming und Diversity (Betonung der Wichtigkeit von Migrations- und Integrationspolitik) formuliert. Die Logik ist offenbar, in den sechs oben genannten Leitbildern jeweils den eben genannten querschnittsorientierten Leitbildern als impliziten Leitbildern zur Geltung zu verhelfen. Wie dies vonstatten gehen soll, welche Handlungsvorgaben für den konkreten Verwaltungsangestellten daraus resultieren, bleibt mit Ausnahmen unklar: Die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger wird als notwendig hinsichtlich der Verankerung und Realisierung des STEP gesehen, und Agenda 21-Prozesse werden erstmals als wichtig auf dem Weg der nachhaltigen Entwicklung der Bezirke eingestuft. Partizipation, Gender Mainstreaming und Diversity werden auch als Bestandteil von Nachhaltigkeit gesehen,

---

<sup>148</sup> Noch bevor das Leitbild im Gemeinderat beschlossen wurde, waren schon von den Autoren selbst unter der Hand erhebliche Zweifel geäußert worden, ob diese Grenze die nächsten zwei Jahre übersteht. Tatsächlich ergaben sich wenig später diverse Notwendigkeiten, diese Grenze aufzuweichen.

<sup>149</sup> Hierbei wird explizit auf die drei bekannten Dimensionen eingegangen.

aber dennoch extra ausgewiesen und unverbunden nebeneinander gestellt – wie schon im Strategieplan.<sup>150</sup>

Der STEP folgt ansonsten den bekannten Begründungsmustern: Auf Basis von Bevölkerungsvorausschätzungen werden Szenarien der städtischen Entwicklungsperspektiven und -optionen beleuchtet und Maßnahmen daran angeschlossen. Dabei lassen sich in einzelnen Details durchaus auch Argumentationen aus dem Feld nachhaltiger Stadtentwicklungspolitik wiedererkennen – etwa, wenn unter dem Stichwort Standortpolitik für die räumliche und soziale Durchlässigkeit der Stadt plädiert wird und dafür, bei regulativen Vorgaben der Wohnraumförderung auch qualitative Kriterien anzuwenden. In meinen Interviews und auch Diskussionen mit Stadtplanern wurde allerdings deutlich, dass hier zum Teil Interpretationen zum Tragen kommen, die das Dilemma eines weit gefassten Nachhaltigkeitsbegriffs erkennen lassen. So wurde von einem zentralen Autor des STEP betont, Nachhaltigkeit müsse ökologisch UND ökonomisch verstanden werden: „Deshalb müssen Straßen gebaut werden.“ (W13/22)

Der STEP soll alle fünf Jahre in einem Bericht evaluiert werden, der dem Gemeinderat vorgelegt wird. Die Entwicklung der Zielgebiete selbst soll einer fortlaufenden Beobachtung unterliegen, um intern oder extern veränderte Rahmenbedingungen oder die Effizienz von Umsetzungspraxen in einem Lernprozess beobachten und/oder verändern zu können. Auf diese Weise soll ein sich ständig änderndes Dokument entstehen.

Eine „Verrechtlichung“ des STEP wurde zwar diskutiert, aber vom zuständigen Stadtrat abgelehnt, da ein Gemeinderatsbeschluss ohnehin bindend sei. Eine Konsequenz, die sich daraus ergibt, lautet, dass die EU-Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP, s. o.) ausgehebelt wird, da diese nur bei verbindlicher Planung zum Einsatz kommen muss. Da der STEP zwar vom Gemeinderat angenommen wurde aber keinen Gesetzesstatus hat, so die Argumentation von Entscheidungsträgern, können in diesem Rahmen also Projekte realisiert werden, ohne dass eine SUP durchgeführt werden muss – so einfach kann europäische Rahmensetzung unterlaufen werden.

---

<sup>150</sup> Insgesamt hinterlässt diese Konstruktion beim Leser eine Ratlosigkeit, die auch von mir nicht behoben werden kann.

## 6.5 Die Agenda 21- Initiativen in Wien: Instrumente zur Demokratisierung?

Wie oben bereits erwähnt, wurde die Unterzeichnung der Aalborg-Charta vom Gemeinderat der Stadt nie ratifiziert. Dennoch wurde in den Veröffentlichungen, die sich in den Nachfolgejahren darauf bezogen, immer von einer vertraglichen Verpflichtung der Stadt Wien gesprochen. Schon zu Beginn der ersten Konzepte für einen LA 21-Prozess in Wien, so im Nachklang zu einem Workshop mit Münchner Agenda 21-Vertretern, wurde auf die Vielzahl von Projekten und Programmen verwiesen, die den Kriterien einer LA 21 „wenigstens teilweise entsprochen“ hätten (Magistrat 1998:9). „Es tritt die Neigung zutage, frühere Aktivitäten, die aus ganz anderen problem- und politiksektoralen ‚Logiken‘ entstanden sind, nachträglich mit dem Etikett Nachhaltigkeit symbolisch ‚aufzuladen‘“, konstatiert Pleschberger (2000:164).

Es war der Reisebericht einer Mitarbeiterin der Bezirksverwaltung von einem Besuch in der Stadt Münster im August 1997 – Münster entwickelte gerade einen Agenda-Prozess – und die damit verbundene „mündliche Überzeugung“ (Pleschberger 2000:164), die dazu führten, dass eine neue Arbeitsgruppe ein Grobkonzept für einen vergleichbaren Prozess in Wien erarbeitete. Sie tat dies in Zusammenarbeit mit der sogenannten Innovationseinrichtung Zukunfts.Station.Wien.<sup>151</sup> Das Ergebnis war ein Organisationskonzept mit dem Titel „Wien wird anders“ (Pirhofer/Kanatschnig/Korab 1998). Kennzeichen dieses Konzepts war die nicht weiter begründete Fokussierung auf die Themen Freizeit und Wohnen sowie Arbeit und Ausbildung sowie die Beschränkung der effektiven Partizipation auf Wissenschaft, Politik und Verwaltung. Eine Bürgerbeteiligung war nur über „lokale Fachforen“ vorgesehen. Insbesondere die wienweite Ausdehnung des Prozesses war dem damaligen

---

<sup>151</sup> Der von der Stadt Wien 1996 gegründete Verein erarbeitet zusammen mit wissenschaftlichen Einrichtungen der Stadt strategische Ziele zu urbaner nachhaltiger Entwicklung. Noch im Gründungsjahr wurde die Zukunfts.Station vom Bürgermeister der Stadt Wien, Michael Häupl, und UN-HABITAT Exekutivdirektor, Klaus Toepfer, mit der Erarbeitung von Grundlagen für ein geplantes UN-HABITAT Zentrum in Wien mit regionalem und thematischem Schwerpunkt betraut.

Stadtrat ein Dorn im Auge, was ihn schließlich zu einer Ablehnung des Konzepts veranlasste. Pleschberger (2006:165) äußerte diesbezüglich den Verdacht, dass die Furcht vor einer möglichen Beteiligungsabsenz oder einem Bürgerprotest der Grund dafür waren.

Dass es dennoch zu einem LA 21-Prozess kam, erklärt Pleschberger so: „Für die Weiterverfolgung der Initiative wirkte der Bürgermeister-Faktor. Er hatte die Stadt mit der Unterschrift unter die Charta von Aalborg sozusagen ‚verpflichtet‘. Zudem war die Lokale Agenda 21 im globalen und lokalen Diskurskontext permanent präsent, dem sich die Wiener Politik nicht entziehen konnte. Auch erzeugten die anderen großstädtischen Vergleichsfälle eine Art Sachzwang, dass sich Wien nicht aus der internationalen Agenda-Entwicklung auskoppeln konnte. Agenda-interessierte Personen konnten vor diesem Hintergrund mit vielen ‚guten Gründen‘ das örtliche Agenda-Projekt verfolgen und mit Anfragen und Initiativen die Stadtregierung unter Zugzwang setzen.“ (Pleschberger 2006:165)

Es war zwei Jahre nach Unterzeichnung der Aalborg-Charta, dass im 9. Bezirk, Alsergrund, ein Pilotprojekt zur Lokalen Agenda 21 gestartet wurde. Initiiert wurde dies durch den SPÖ-Bezirksvorsteher Hans Benke und den grünen Klub, die Volkshochschule Wien-Nordwest (die Leiterin Christine Benke ist mit dem Bezirksvorsteher verheiratet) sowie der Stadtpsychologin Cornelia Ehmayer. Diese hatte ein „persönliches“ Agenda-Projekt ausgearbeitet, das auf der Community Psychology aufbaute, die stark in einer lebensweltlichen Perspektive auf die politischen Prozesse vor Ort wurzelt. Von Beginn an standen die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, eine Demokratisierung, im Vordergrund: „Die Anregungen für die Vorgehensweise gewannen die Initiatoren aus den Beobachtungen von LA-21-Prozessen in Deutschland, die sie allerdings als zu verwaltungsnah und bürokratisch einschätzten, sowie aus den Ansätzen der Gemeinde- und Umweltpsychologie, in denen durch aktives Handeln Lern- und Veränderungsprozesse initiiert werden.“ (Binder-Zehetner und Taucher 2008:123) Ausgangspunkt waren also Defizitdiagnosen in Deutschland, nicht etwa in der eigenen politischen Kultur. Die Volkshochschule bot den neutralen Boden, auf dem sich Bürger, Politik und Verwaltung treffen konnten: das erste Agenda-Büro war damit gegründet. Dieses Pilotprojekt der LA 21

diente später tatsächlich als gutes Beispiel für die Herstellung einer neuen politischen Kultur (vgl. Novy/Hammer 2007). Insgesamt wurden 1,5 Millionen Schilling von der Stadt und dem Bezirk aufgebracht. Die Initiative wurde immer wieder in der Gemeinderats-sitzung der Stadt Wien als Advokat von bestimmten Interessen im Zusammenhang mit Bebauungsvorhaben von der SPÖ oder den Grünen angeführt, etwa wenn es um die Erhaltung von Grünflächen ging (vgl. etwa das Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 29. September 2002).

„Die Inhalte, die die Bevölkerung aufgriff, wie z. B. verkehrsberuhigende Maßnahmen, neue Gestaltung von öffentlichen Räumen, Sprachhilfe für Kinder mit nicht deutscher Muttersprache, wurden als weniger irritierend empfunden als die Form, in der sie nun bearbeitet wurden. Bewohner des Alsergrund definierten Projekte, mit denen sie die von ihnen gewünschten Veränderungen erreichen wollten, sie arbeiteten über längere Zeit in Gruppen zusammen, entwickelten inhaltliche Konzepte und verhandelten mit Magistrat und Politik bezüglich der Umsetzung ihrer Ideen ... und unvermeidlich entstanden Konflikte – fachliche vor allem im Verhältnis zum Magistrat, Legitimations- und Zuständigkeitskonflikte im Verhältnis zur Politik.“ (Binder-Zehetner/Taucher 2008:123) So stellten sich Fragen wie etwa die, wer die Verantwortung für Erfolg oder Misserfolg von Maßnahmen trägt oder wer die Ergebnisse in der Öffentlichkeit präsentieren darf. Bewältigt werden konnten diese Konflikte vor allem, weil die Beteiligten den Ehrgeiz entwickelt hatten, sich ‚nach außen‘, zu den anderen Bezirken hin, als erfolgreich darzustellen. Auch aufseiten der Politik war dieser Wille ausgeprägt. So kam es, dass auf Drängen der Initiative sogar ein beträchtliches Areal aus einer Fläche herausgenommen wurde, das eigentlich zur Überplanung vorgesehen war. Das machte insbesondere die politische Seite glaubwürdig.

Bezüglich der oben kurz angerissenen bearbeiteten Inhalte ist in diesem ersten Agenda-Prozess eine erstaunliche Vielfalt an Themen zu verzeichnen, die sicher ‚irgendwie‘ unter die Agenda 21 von Rio de Janeiro subsumiert werden können, aber relativ unverbunden erscheinen. Die Ziele der Agenda kommen in den Beschreibungen der Projekte höchstens am Rande vor. Ein direkter Bezug, etwa auf das Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit, ist nicht erkennbar, dafür ein direkter Bezug auf die vierte Säule, näm-

lich der Partizipation. Die Projekte machen ansonsten den Eindruck, als entstammten sie einem Programm, das „Unser Grätzl soll schöner werden“ heißen könnte. So kommt auch Michaela Glanzer in ihrer Studie zum Schluss: „Ich sehe die LA 21 im Alsergrund im Beteiligungsbereich als sehr erfolgreich. Es gelang den Verantwortlichen, Menschen zu aktivieren und ein länger anhaltendes Engagement zu unterstützen ... Auf der inhaltlichen Ebene schließe ich mich aber der Kritik von WissenschaftlerInnen und Verwaltung an. Die bisherigen Projekte haben zueinander wenig Bezug und sind in keinen inhaltlichen Gesamtrahmen eingebunden. Es ist nicht erkennbar, welche Richtung zukünftige Projekte einschlagen sollen.“ (Glanzer 2001:105) Zudem käme erschwerend hinzu, dass die Bezirksentwicklungsleitlinien, die vom Bezirk erstellt werden und an die sich LA 21-Projekte ‚andocken‘ könnten, keine rechtliche Verbindlichkeit haben, sondern nur als Argumentationsgrundlage für die Vertreter des Bezirks gegenüber der Stadt dienen.

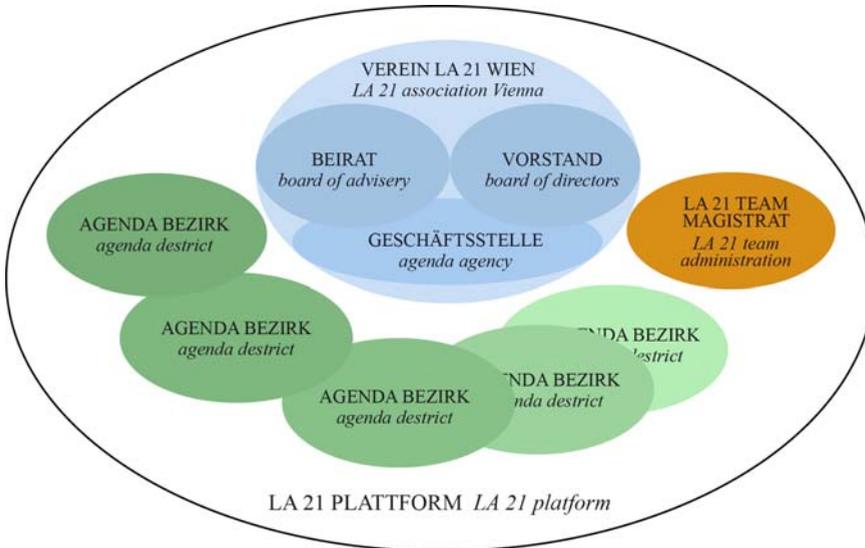
Trotzdem: Im Mai 2002 wurde eine wesentliche Erweiterung der Agenda 21-Prozesse auf andere Bezirke in Wien beschlossen. Dieser Beschluss wurde gestärkt durch die „Gemeinsame Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich“ durch die Landesumweltreferentenkonferenz im Herbst des darauf folgenden Jahres. Ein Agenda-Prozess auf Landesebene wurde von den politischen Akteuren grundsätzlich als nicht durchführbar abgelehnt. Die Begründung des zuständigen Stadtrats Rudolf Schicker in der Gemeinderatssitzung vom 24. April 2006 lautete weiterhin: „Wenn ein Bezirk ... noch keinen Beschluss gefasst hat, sich an der Lokalen Agenda in der Wiener Form zu beteiligen, dann macht es auch wenig Sinn, ihn damit zu beglücken. Was EU-Projekte betrifft, so haben wir hier einiges an Möglichkeiten. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass sich unser Agenda-Prozess doch deutlich von anderen Städten unterscheidet, wo eine Millionenstadt oder mehrere Millionen Einwohner umfassende Stadt zentral betreut wird. Davon halte ich nichts! Für mich ist insbesondere der Abschnitt 3 der Charta von Aalborg wichtig, dass es hierbei um einen lokalen Prozess geht, und ‚lokal‘ bedeutet in einer Millionenstadt aus meiner Sicht, dass es eben Sache der Bezirke ist.“ Dies ist eine Position, die von Aktiven vor Ort bisweilen als Geringschätzung aufgefasst wurde und in großem Gegensatz zur Unterzeichnung der Aalborg Commitments der Stadt Wien im Jahr 2006 stand.

### 6.5.1 Organisationsstruktur des LA-Prozesses in Wien

Mit der Erweiterung des Prozesses wurde auch die gesamte Organisation neu festgezurr. Im Folgenden wird die Struktur des erweiterten Agenda-Prozesses in Wien im Einzelnen dargestellt. Diese orientiert sich stark an Ansätzen in München oder Münster.

Für den Prozess wurde ein Verein „Lokale Agenda 21 in Wien zur Förderung von Bürgerbeteiligungsprozessen“ gegründet, der die Basis des Organisationsmodells des Prozesses war. Insgesamt brachte die Stadt im genannten Zeitraum bis 2006 jährlich 200.000 Euro für die Tätigkeiten des Vereins und 300.000 Euro für die Mitfinanzierung der LA 21-Bezirksprozesse auf. Stadt und Bezirk teilen sich die Prozesskosten eines LA 21-Prozesses fifty-fifty, d. h. aus den Bezirksbudgets der teilnehmenden Bezirke kamen noch einmal 300.000 Euro hinzu. Die Stadt Wien ist auch Mitglied in diesem Verein, den Vorstands-Vorsitz hat der Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr. Weitere Mitglieder des insgesamt siebenköpfigen Vorstands sind Gemeinderäte und -rätinnen nach parteipolitischem Proporz. In der Geschäftsstelle haben das Management sowie die Informationsarbeit ihren Platz. Ein etwa 16-köpfiger Beirat aus Wissenschaftlern, Expertinnen und Experten der Stadtverwaltung sowie den Bezirksvorstehern der teilnehmenden Bezirke berät den Vorstand in Sachen Qualitätssicherung, Weiterentwicklung der lokalen Agenda-Prozesse und bei der Auswahl der Bezirke. Folgende Grafik veranschaulicht die Struktur.

Abbildung 12: Organisationsaufbau der Lokalen Agenda 21-Initiative in Wien



Quelle: Verein LA 21 Wien (2006)

Die Funktion des Vereins als Unterstützungsstelle ist eine, die zwar wertgeschätzt, aber auch als Manko empfunden wird: „Wir können keine Forschungsaufträge vergeben oder top down Ideen initiieren – nicht, weil wir das formal nicht könnten, sondern weil wir dann schräg angeschaut würden“, so ein Beteiligter aus dem Verein (W 7/100). So wurde sorgsam der Eindruck vermieden, die Definitionsmacht an den einzelnen Orten der Initiativen ankratzen zu wollen.

Um am Prozess teilzunehmen, was prinzipiell bis dato für alle Bezirke möglich ist, bedurfte es zunächst eines Beschlusses der Bezirksvertretung. Maximal ein Bezirk wurde jährlich vom Beirat als weiterer Teilnehmer ausgewählt.

Ein LA 21-Team im Magistrat sollte (bis 2007) die Vernetzung der Initiativen mit dem Magistrat sicher stellen. Er setzte sich aus Vertretern der Dienststellen des Magistrats zusammen und umfasste etwa 25 Personen. Dieses Team war die Informationsdrehscheibe zwischen der Stadtverwaltung und den Initiativen, griff Themen

der LA 21-Prozesse auf, die von gesamtstädtischer Relevanz waren und unterstützte mit Fachwissen.

Einmal pro Jahr fanden sich alle Beteiligten dann zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch zusammen, der LA 21-Plattform.

Bis zum Jahr 2006 beschlossen acht Bezirke ihre Teilnahme. Damit waren theoretisch etwa 40 Prozent der Wiener Bevölkerung potenziell eingebunden. Dazu zählen nicht nur innerstädtische Bezirke, sondern auch Stadtrandbezirke und Bezirke in der klassischen Gürtelzone, zum Beispiel der 15. Bezirk.<sup>152</sup>

Allerdings lief auch schon 2007 die erste Förderphase für sechs Bezirke aus. Von den 100.000 Euro jährlich pro Bezirk bis 2007 wurden von da an nur noch je 30 Prozent von der Stadt Wien übernommen. Die Bezirke mussten zumindest den gleichen Betrag dazulegen, konnten aber auch höhere finanzielle Beiträge leisten. Vier der sechs Bezirke nutzten diese Möglichkeit und finanzierten den LA 21-Prozess in gleicher Höhe wie in den ersten 4 Jahren weiter. Somit verringerten sich die Budgets nicht dramatisch.

In jedem Agenda-Bezirk wurde dieselbe Struktur aufgebaut. Nach einer Ausschreibung wurde durch den Verein eine Organisation beauftragt, den Prozess im Bezirk zu managen.

---

<sup>152</sup> Es hat zweimal eine Vernetzung aller Agendagruppen der Stadt zum Thema Mobilität und öffentlicher Raum gegeben, bei denen sich die Initiativen untereinander austauschen sowie mit Stadtrat Schicker ihre Projekte diskutieren konnten. Eine weitere thematische Vernetzung fand zum Thema „Interkultureller Dialog“ mit Stadträtin Frauenberger statt. Zudem haben sich auch bezirksübergreifende Agendagruppen gebildet, z. B. zum car sharing, oder auch Vernetzungen zwischen den Gruppen, die sich mit dem Thema „Interkultureller Dialog“ befassen. Des Weiteren hat sich im 23. Bezirk eine Zusammenarbeit zwischen den zwei Agendagruppen Generationendialog und Interkultureller Dialog entwickelt.

Abbildung 13: Die Organisation der LA 21 im Agenda-Bezirk



Quelle: Verein LA 21 Wien (2006)

Ein Steuerungsteam aus Bezirkspolitikerinnen und -politikern, Bürgern, dem Agenda-Büro des Bezirks sowie dem Verein setzte inhaltliche Schwerpunkte und sorgte für die Anbindung der Aktivitäten an die Bezirkspolitik, die die Realisierung der Projekte sicherstellen sollte. Die Ideen für diese Projekte wurden in Projektgruppen, Arbeitskreisen, Diskussionsforen und Zukunftswerkstätten von Aktiven erarbeitet und waren stark konsensorientiert, nur selten wurden Mehrheitsbeschlüsse herbeigeführt.

Auch der Beteiligungsprozess lief gleichförmig ab: Erwachsene, Kinder und Jugendliche organisierten sich in Projektgruppen und Arbeitskreisen, in denen sie ihre Interessen und Bedürfnisse einbringen konnten. Dort wurden diese kollektiv bearbeitet und in Lösungs- und Projektvorschläge gegossen. Erster Ansprechpartner ist die Steuerungsgruppe der LA 21 im Bezirk. In der Steuerungsgruppe sind alle Parteien aus der Bezirksvertretung vertreten und beratschlagen gemeinsam mit den Bürgern, welche weiteren Schritte in einem Agenda-Projekt sinnvoll sind, ob das geplante Projekt z. B. in einer Kommission (Verkehr, Umwelt, Bezirksentwicklung oder Soziales) im Bezirk vorgestellt werden soll oder ob die politi-

schen Vertreter der Meinung sind, dass das Projekt in einer Bezirksvertretungssitzung beschlossen und ein gemeinsamer Antrag vorbereitet werden kann. Bei Projekten, in denen auch bauliche Veränderungen vorgesehen waren (das betraf etwa die Hälfte der Projekte), mussten „Wirtschaftlichkeitsbesprechungen“ durchgeführt werden, bei denen die Kosten für die Umsetzung errechnet und die Ausschreibungen für die Vergabe der entsprechenden Bauaufträge vorbereitet wurden.

Wie oben schon erwähnt wies der Wiener LA 21-Prozess von Beginn an einen starken Bezug zu den in Kapitel 2 beschriebenen normativen Dimensionen von Urban Governance bzw. den prozessorientierten Perspektiven der Agenda 21 auf. Hierbei wird deutlich von einem Vier-Säulen-Modell ausgegangen, bei dem neben die Felder Ökologie, Ökonomie und Soziales auch das Feld Partizipation und Mitbestimmung gestellt wird. So wird als vorrangiges Ziel beschrieben, für Wien ein innovatives Dialogmodell mit neuen Organisations- und Aktionsformen zu entwickeln (Benke 2004:9). Ausgangspunkt ist die Diagnose von Funktionsstörungen der Wiener Demokratie, die als Entdemokratisierungstendenzen beschrieben werden (Diebäcker 2004a:15). Diese könnten, so das Argument, durch die persönliche Qualifizierung von BürgerInnen, deren individuelle Lernprozesse, ihre Partizipation an städtischer Entwicklung und ihre Bewusstseinsänderungen im Sinne der Nachhaltigkeit gelindert werden.

Dies wird auch in einer Äußerung eines Gemeinderatsmitglieds des Grünen Klubs deutlich, die die Aufgabe der Politik in diesem Prozess definiert: „Politik soll die Möglichkeit bieten, Information und auch ein Teilnehmen oder Partizipieren von oben nach unten und von innen nach außen in diesem Prozess voranzutreiben. Es geht dabei vor allem um Demokratisierung, um die Kreativität der Bürgerinnen und Bürger und um Nachhaltigkeit in all diesen Prozessen.“ (Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 29. Mai 2002:85; vgl. auch das Protokoll der Sitzung vom 24. April 2006:11)

Nachhaltigkeit wird explizit mit Lebensqualität gleichgesetzt: „Lebensqualität ist dabei ganz, ganz wichtig, ... es geht vor allem darum, Bürgerinnen und Bürger sozusagen von außen – die also jetzt politikfern sind – wieder hereinzuholen, ihnen Mut zu machen, an der Politik teilzunehmen und auch Dinge im Bezirk zu

bewegen.“ (a. a. O.) Lebensqualität ist in dieser Diktion Partizipation an politischen Prozessen.

Neben inhaltlichem und persönlich-sozialem Lernen wird das politische Lernen im Prozess des „selbstorganisierten Aktivseins“ in den Vordergrund gestellt. Hierunter wird vor allem verstanden, die Strukturen, Logiken und Handlungsstrategien von Politik und Verwaltung kennenzulernen und über den öffentlichen Diskurs transparentere Konfliktaushandlungsprozesse zu evozieren: „In diesem kontinuierlichen Lernprozess werden BürgerInnen zu bedeutenden AkteurInnen politischer Partizipation und tragen zu einer stärkeren Vernetzung von politisch-administrativem System und vorparlamentarischem Raum bei.“ (Benke 2004:10) Hierfür sei eine offene Herangehensweise adäquat, indem ein „lebensweltorientierter und personenbezogener Bildungsansatz“ (ebd.) den Bürgern und Bürgerinnen eine freie Themen- bzw. Projektwahl erlaube: „Strategisch betrachtet ermöglicht erst das Verzicht auf vorab definierte Ziele die breite Beteiligung von Menschen im Stadtteil.“ (Benke 2004:11)

Nachhaltige Entwicklung wird in dieser für Wien spezifischen Perspektive als der Versuch angesehen, einen anhaltenden Wandel in Richtung einer partizipativen Stadtpolitik über „Gemeinwesenarbeit“ zu erreichen (ebd.). Dabei wird, wie eben beschrieben, bewusst auf eine inhaltliche Ausbuchstabierung verzichtet. Diskursiver Ankerpunkt ist die in Kapitel 2 beschriebene Rolle zivilgesellschaftlicher und privater Akteure für die Entwicklung zukunftsfähiger Strategien. „Auf theoretischer Ebene geht es bei der Etablierung von LA-21-Prozessen demnach auch um die Organisation eines Wandels von ‚government‘ (Regieren im Sinne einer top-down Steuerung) to ‚governance‘ (Netzwerkartiges Regieren im Sinne einer flexiblen Steuerung“, so Mark Diebäcker, einer der zentralen LA 21-Akteure in Wien mit direktem Bezug auf politikwissenschaftliches Vokabular (2004b:18)<sup>153</sup>. Die Dominanz formeller politischer Aushandlungsprozesse solle zugunsten informeller Regelungen und nicht institutionalisierter Verhandlungsverfahren in den vorparlamentarischen Raum verlegt werden, Vorurteile zwischen Politikern und Bürgern sollen abgebaut werden – und zwar weitrei-

---

<sup>153</sup> Insbesondere die Schriften von Giddens, Offe und Habermas werden als Begründungskontexte herangezogen.

chend. So war beispielsweise bei einem im Rahmen des LA 21-Prozesses stattfindenden „Ideen-Picknicks“ „die Abwesenheit bzw. das Nichtauffallen von VertreterInnen der Politik und Verwaltung wichtig, um nicht Gefahr zu laufen, Vorurteile bzw. Skepsis zu bestätigen.“ (Diebäcker 2004a:57)

Die thematische Vielfalt bei den Agenda-Prozessen blieb immens: Die Initiativen erstreckten sich von der Umgestaltung „behindertenfeindlicher Fußwege“ über die Gestaltung von Einkaufsstraßen, Parks, einer Poliklinik, der Einführung von Leih-Fahrrädern, dem Bau von Skater-Anlagen bis zu Lösungen zur Hundekot-Beseitigung.

In seiner Bilanz des Agenda-Prozesses Alsergrund (9. Bezirk) kommt Diebäcker zu dem Schluss: „Mit der Aktivierung von BürgerInnen und der Begleitung ihrer informellen und themenbezogenen Zusammenschlüsse wurden zuvor nicht identifizierbare Partikularinteressen miteinander verknüpft, als Gruppeninteressen wahrgenommen und dadurch das ‚kollektive‘ Bewusstsein im Bezirk verändert. Das heißt: Entkoppelte Teilöffentlichkeiten wurden untereinander vernetzt und mit der traditionellen politischen Öffentlichkeit zu einer ‚neuen politischen Stadtöffentlichkeit‘ verbunden.“ (Diebäcker 2004a:56) Was in der Theorie gut funktioniert erwies sich in der Praxis dann aber als schwierig. So konstatiert Diebäcker, dass diese Vernetzungen und Verbindungen nur punktuell gelungen seien.

Im Gegensatz zum Zukunftsrat Hamburg, der eigeninitiativ, d. h. unabhängig von staatlichen Institutionen gegründet wurde und sich aus einer Vielzahl unterschiedlichster Akteure zusammensetzt, wurde den Agenda 21-Initiativen in Wien immer wieder Parteilichkeit vorgeworfen: Insbesondere die ÖVP ließ bei den parlamentarischen Debatten kaum eine Gelegenheit verstreichen, um vor einer Vereinnahmung des Prozesses von roter oder grüner Seite zu warnen.

Dies ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass die SPÖ ihrerseits keine Gelegenheit ausließ, um die Erfolge der Agenda 21-Initiative für sich zu verbuchen: „Ich denke, eine der Prämissen bei der ‚Lokalen Agenda 21‘ ist das politische Handeln im Sinne der Nachhaltigkeit. Wenn ich mir so anschau, was wir in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren in der Stadt geleistet haben, so glaube ich, dass wir in dieser Sache wirklich auf eine gute Traditi-

on verweisen können, zum Beispiel in Form eines Stadtentwicklungsplans, eines Klimaschutzprogramms, eines Tausend-Hektar-Programms oder auch eines Verkehrskonzepts. Die ‚Lokale Agenda 21‘ ist also insofern nur eine Fortschreibung einer schon seit Längerem umgesetzten Politik“, so die SPÖ-Gemeinderätin Petra Bayr (Protokoll der Gemeinderatssitzung am 29. Mai 2002:85).

Darüber hinaus war die starke Position des Bezirksvorstehers als Nadelöhr für alle Umsetzungen immer wieder Anlass zur Kritik. Nicht zuletzt daran entzündete sich ein Unmut bei einer kleinen Gruppe von Aktiven, der schließlich 2005 in einer Demonstration mündete – praktisch zeitgleich mit Veröffentlichung des STEP 2005: 17 Bürgerinitiativen, die sich durchweg alle um strittige Bauvorhaben der Stadt gegründet hatten, trafen sich am 12. Mai 2005 in der Innenstadt mit der Naturschutzorganisation „Alliance for Nature“ anlässlich der Konferenz „Welterbe und zeitgenössische Architektur“, um den anwesenden UNESCO-Vertretern zu verdeutlichen, „dass unzulängliche Raum- und Verkehrsplanung sowie der oft leichtfertige Umgang mit dem historisch gewachsenen Stadtbild an den Wünschen der Bevölkerung vorbei erfolgt. Damit verbunden ist eine stete Aushöhlung der urbanen Lebensqualität, die vor Kurzem noch zur Weltspitze zählte, nun aber bereits deutlich abzurutschen beginnt.“ (<http://www.biwi.qube.at/biwi>, letzter Zugriff 3.1.2009).<sup>154</sup> Konkret wurde eine Ausdehnung des Agenda-Prozesses auf die gesamte Stadt gefordert und eine Abschwächung der Rolle des Bezirksvorstehers in den Prozessen selbst.

„Vieles erreicht – Neues bewegen“, so lautete schließlich das Motto des 3. Österreichischen Lokalen Agenda 21-Gipfels, der vom 20. bis 22. April 2006 im Wiener Rathaus, veranstaltet von der Stadt Wien, dem Verein Lokale Agenda 21 Wien und dem (nationalen) Lebensministerium, stattfand. Während dieses Gipfels ging es vor allem um die europäische Strategie und nationale Programme. Zudem fand allerdings in den Diskussionen eine Ausweitung der Perspektive auf Stadtregionen und Regionalentwicklungen statt, vor allem durch die wissenschaftlichen Referenten. Bei den

---

<sup>154</sup> Die Initiativen, deren Zahl im Laufe der Zeit auf 37 gewachsen ist, haben sich 2007 zu einem Verein „Aktion 21“ zusammengeschlossen.

best practice-Ausstellungen präsentierte sich Wien unter anderem mit einem Verkehrsprogramm für den Wienerwald.

### 6.5.2 Viel Prozess und wenig Inhalt? Der LA 21-Prozess in Wien

Wie deutlich geworden sein soll, ist der LA 21-Prozess in Wien ein staatszentrierter Prozess, in dem mit viel Aufwand die Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen gefördert wird.

In der Rückschau der Agenda-Prozesse in Wien sind dabei folgende Probleme zu konstatieren:

- Das oben erläuterte Ziel des selbstorganisierten Lernens lebt vom diesbezüglichen Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Dieses musste von den Agenda-Büros in teilweise mühevoller Arbeit erst einmal aktiviert werden und die Notwendigkeit zur anderen Freizeitgestaltung gut begründet werden. Das „Sich beteiligen“ wurde so manchmal zum „Beteiligt werden“.<sup>155</sup>

Zudem sei nicht jedes Verfahren ein Beteiligungsverfahren, „nur weil Bürger dabei sind“, so ein Befragter (W1/15). Es fehle den Initiativen an der Kompetenz, eine Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen herzustellen. „Die Bürger selbst haben eine sehr konkrete Vorstellung davon, was sie verändern wollen, stoßen damit aber bei den Politikern auf taube Ohren.“ (W2/07) Außerdem ist das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Politik und Verwaltung in Wien angespannt. Dies drückt sich selbstverständlich auch im Gesprächsklima in den Initiativen aus: „Also, wie ist das grundsätzliche Verhältnis zwischen BürgerInnen und Politik? In Österreich ist das einfach nicht gut. Es ist wirklich sehr stark von Misstrauen geprägt, nach dem Motto, diese Bonzen, die bereichern sich.“ (W1/108)

„Es sind ganz banale Dinge, die oft nicht funktionieren im Umgang mit der Politik. Das ist die Kommunikation mit der Politik, und Politik hat in Wirklichkeit ein sehr überschau-

---

<sup>155</sup> Dangschat (2004:5) kommentiert dies so: „Sich beteiligen zu können, bedeutet aber auch ein Recht auf Nicht-Beteiligung. Wenn man Privatpersonen zumutet, sich in ihrer Freizeit um das Gemeinwesen zu kümmern, während Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes sich Überstunden anrechnen lassen und Professionelle damit ihr Geld verdienen, dann sollte man auch verstehen, dass die zeitlichen Prioritäten manchmal anders gesetzt werden.“

bares Maß an Professionalität. Professionalität heißt für mich nicht die fachliche Professionalität, sondern Professionalität im Umgang mit Menschen. Das ist verbesserungsfähig in Wien, insbesondere auf Bezirksebene ... Aber: Wer möchte eigentlich hier die mündigen Bürger haben, wenn es eh so ganz gut funktioniert?“ (W3/53)

- Damit eng zusammen hängt das zweite Problem, das auf der diskursiven Ebene angesiedelt ist: Durch die große Konzentration auf die Aktivierung der Bürger und Bürgerinnen wurde der Begriff „Nachhaltigkeit“ praktisch ausgehöhlt: Bei den meisten der realisierten Projekte ist ein Bezug zur Agenda 21 nur noch in Ansätzen zu erkennen, sie unterscheiden sich kaum von Quartiers- bzw. Grätzelmanagement-Projekten. Auf die Frage, was die Agenda-Prozesse inhaltlich mit der Agenda 21 zu tun hätten, fanden wichtige von mir befragte Akteurinnen und Akteure jedenfalls keine Antwort. Ganz im Gegenteil lässt sich die Interpretation des Begriffs mit dem auch in den stadtentwicklungspolitischen Dokumenten verwendeten Lebensqualitäts-Begriff ohne Weiteres gleichsetzen. Dies ist der rote Faden, der den LA 21-Prozess mit dem staatlich-politischen Umgang mit dem Leitbild verbindet und Beschlüsse in den Bezirken an die Vorhaben des politisch-administrativen Zentrums anschlussfähig macht.
- Als problematisch erwies sich, dass die Wiener Agenda im Magistrat für Stadtentwicklung und Verkehr angesiedelt ist. Wie oben beschrieben ist aber die Wiener Koordinationsstelle für nachhaltige Entwicklung in der Magistratsabteilung 22 beim Umweltschutz der Stadt Wien angesiedelt. Das schließt Zusammenarbeiten nicht aus, ist vom Institutionengefüge her betrachtet aber nicht vorgesehen, was sich nicht zuletzt in zur Routine gewordenen Arbeitsläufen bemerkbar macht. Meinungsverschiedenheiten darüber, wer für die Entwicklung welcher Steuerungsinstrumente zuständig und verantwortlich ist, etwa zur Formulierung von Indikatorenmodellen (durch die MA 22 oder die LA 21-Initiativen auf Bezirksebene?), führten zu einer letztlich stockenden Kommunikation und Verhärtung der Fronten:

„Die MA 22 hat uns nicht weitergebracht“, so ein involvierter Akteur (W5/07).

Aus Sicht der zentralen Agenda-Akteure litt der Prozess in Wien darunter, dass der Nachhaltigkeitsgedanke zwar in den zentralen stadtentwicklungspolitischen Dokumenten Erwähnung fand, allerdings in einer „unkonkreten Form“ (W2/07).

Gleichwohl beschreiben die Agenda-Macher die abgelaufenen Prozesse als wichtig hinsichtlich der prozessualen Verfahren: Bei manchen Bezirken „war der Prozess das Wichtigste, nicht der Output.“ (W1/07) Die Bezirksräte selbst hatten nur allzu oft keine klaren Zielvorstellungen – etwa in Form von indikatorisierten Maßgaben – was die Umsetzung der Agenda 21 angeht, so dass bei jedem einzelnen Projekt entschieden werden musste, inwiefern es zu einer Umsetzung oder Einbindung in die Bezirksentwicklungspläne kommt. Eine Ausrichtung auf ein vorher festgelegtes, visionäres Ziel hin konnte nie geleistet werden.

## **6.6 Wandel des Steuerungsmusters in Wien?**

Verglichen mit Hamburg hatte Wien ähnliche Kontextbedingungen bezogen auf die ökonomische Situation sowie die Bevölkerungsentwicklung. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner hat für die Strategien der Wiener Stadtväter und -mütter aber nicht die gleichrangige Bedeutung wie in Hamburg. Das Wachstum der Stadt wird ‚nebenbei‘ über die Wanderungsbewegungen aus Osteuropa registriert. Es wird nicht prioritär strategisch vorangetrieben, sondern eher als selbstverständlich registriert. Gleichwohl nimmt die ökonomische Prosperität einen wichtigen Raum ein, wenn es um die Entwicklung der Stadt geht: Auch in Wien möchte man Erster sein. Es geht auch hier ständig ums Wachstum und die Erhaltung der internationalen Attraktivität im Vergleich mit anderen Metropolen der Welt. Hierunter lässt sich insbesondere die Widmung von Flächen für die Ansiedlung von Unternehmen oder den Bau spektakulärer Architektur einordnen. Dieses Streben kommt auch im engen Verhältnis der Banken und Bauunternehmen zur SPÖ und in der „Freunderlwirtschaft“, also der hohen Durchlässigkeit zwischen Politik und Wirtschaft, zum Tragen und äußert sich partiell in der mangelnden Umsetzung von städtebaulichen Kriterien, die

nicht allein dem ökonomischen Primat unterliegen sollen. Es kommt zumindest bestimmten Bauherren offenbar ein prekäres Verhältnis von Planung und Realisierung von Bauprojekten zugute. Dass die Zielgenauigkeit der Steuerungsleistung von stadtentwicklungspolitischen Programmen zu wünschen übrig lässt, ist inzwischen nicht einmal mehr ein offenes Geheimnis, sondern ist längst von denjenigen schriftlich diagnostiziert worden, die mit der Planung hauptberuflich befasst sind. Dies ist keine gute Voraussetzung für die Implementation der Idee Nachhaltigkeit, die in den Stadtentwicklungsdokumenten durchaus zu finden ist.

Was die implizite oder explizite Berücksichtigung des Leitbildes Nachhaltigkeit und die Umsetzung der Agenda 21 auf städtischer Ebene angeht, so gilt auch für Wien der wichtigste Befund, dass von einer systematischen, an überschaubaren Zielen und Indikatoren orientierten, die Stadtentwicklungspolitik umfassenden Nachhaltigkeitsstrategie keine Rede sein kann. Entsprechend zerfasert, unübersichtlich und streckenweise wenig greifbar wirkt denn auch meine obige Beschreibung angeblich nachhaltiger Stadtentwicklungspolitik: Der innere Bezug – von der häufigen Nennung des Nachhaltigkeitsdreiecks einmal abgesehen – lässt oft ein Mindestmaß an Substanz vermissen. Dennoch sind einige Veränderungen mit Bezug auf das Leitbild Nachhaltigkeit zu verzeichnen.

Am Beginn meines Untersuchungszeitraums war noch mit dem Ökosozialen Forum, dem Naturschutzgesetz und dem ÖkoBusinessPlan sowie dem Klimaschutzprogramm eine Öffnung des Sozialen bzw. der Ökonomie und Ökologie zum Leitbild Nachhaltigkeit versucht worden. Im Laufe der Zeit wandelte sich das: Die Begründungsstrategien für eine nachhaltige Stadtentwicklung lassen sich dann vor allem auf die Herstellung von win-win-Situationen im Verhältnis von ökonomischer und ökologischer Entwicklung zuspitzen. Nachhaltigkeit wird in den zentralen Stadtentwicklungsdokumenten mit Lebensqualität übersetzt, also in das, was als weicher Standortfaktor in Kapitel 3 beschrieben worden ist. Der ökologische Bias der Nachhaltigkeitsdebatte, wie ich ihn in Kapitel 4 beschrieben habe, und die grundsätzliche Passförmigkeit des Nachhaltigkeitsbegriffs für marktwirtschaftliche oder auch neoliberale Argumentationen leisten hier unterschwellig den Vorschub. Die Notwendigkeitskonstruktion, die lautet, nur mit einer intakten Umwelt ließe sich der internationale Ruf Wiens auf lange Sicht als

„Umweltmusterstadt“ verteidigen, bleibt bis 2005 allerdings eigen­ tümlich fleischlos. Mit Ausnahme des Klimaschutzprogramms werden keine Indikatoren oder konkrete Ziele und Instrumente benannt, wie das erreicht werden soll. Stattdessen werden wie in Hamburg von Dokument zu Dokument einzelne Projekte herausge­ stellt, die zum Teil schon länger ihrer Bearbeitung harrten und nur mittelbar mit dem Nachhaltigkeitsbegriff in Verbindung gebracht werden.<sup>156</sup>

Bei den Instrumenten zur Steuerung der Stadtentwicklung sticht insbesondere die Berücksichtigung von Nachhaltigkeits­ Indikatoren im Stadtentwicklungsprogramm STEP aus dem Jahr 2005 anhand von verschiedenen Zielgebieten und der Festlegung einer Siedlungsgrenze hervor. Wie oben bereits erläutert spricht die Vielzahl der expliziten Leitbilder und die damit verbundene unklare Priorisierung zunächst einmal nicht für eine hohe Verbindlich­ keit des Dokuments, weder horizontal, vertikal oder zeitlich gese­ hen. Zur Erinnerung: In Kapitel 2 ist unter der Funktionsweise von Leitbildern erläutert worden, dass sie ein Präferenzsystem einer gesellschaftlichen Gruppe darstellen, das handlungsleitend sein soll. Zeitgleich propagierte Leitbilder stehen mangels Priorisierung in einem Konkurrenzverhältnis der Geltendmachung zueinander. Es muss daher geklärt werden, wie dieses Konkurrenzverhältnis aufgelöst werden soll bzw. wie die nicht immer unproblematischen Interdependenzen behandelt werden sollen. Dies unterbleibt in den beschriebenen Dokumenten vollständig. Das macht sie für die tag­ tägliche Handhabung bzw. Auslegung in den ausführenden Behör­ den tendenziell ungeeignet.

Trotz institutioneller Regelungen, auf die ich weiter unten ein­ gehe, wurde von meinen Befragten eine hohe Personenabhängig­ keit beim Thema nachhaltiger Stadtentwicklung registriert, nicht zuletzt in der politischen Führung: „Wir haben einen Stadtrat ge­ habt, der gesagt hat, er war Initiator für Strategieplanung. Der hat nicht einmal das Wort nachhaltige Entwicklung hören oder ver­ wenden wollen. Also das war eine schwierige Sache.“ (W6/183) Gleichzeitig gab es innerhalb der Verwaltung einzelne Personen,

---

<sup>156</sup> Mit dieser Einschätzung soll keineswegs die Errichtung der Nationalparks unterschätzt werden. Ich erinnere daran: Es geht hier um das Leitbild Nachhaltigkeits. Umweltaspekte sind nur ein Teil davon.

die etwa für den Erhalt der Grünflächen stehen: „Da gibt’s eine Persönlichkeit, die da einfach steht. Wenn es ihn nicht gäbe, würden sich viele noch einmal mehr trauen.“ (W4/58)

Zudem wurde von den innerbehördlichen Protagonisten nachhaltiger Stadtentwicklung die Unterstützung der Grünen und von NGOs vermisst: „Und ich hab mir diese Unterstützung wirklich gewünscht, weil, wir waren in der Verwaltung ziemlich einsam, jahrelang.“ (ebd.) Vollkommen unreflektiert bleibt in diesem Zusammenhang, dass sich die Verwaltung nach außen ganz klar als unpolitisch definiert, somit also für interessierte Bürger und Bürgerinnen überhaupt keine Veranlassung bestanden hätte zu glauben, dass ausgerechnet hier ihre Unterstützung gefragt sein könnte.

Die Verbindlichkeit von Beschlüssen und Programmen wird bei Bedarf anscheinend von zentralen Akteuren des politisch-administrativen Systems unterminiert oder eben erst hergestellt, allen voran der Bürgermeister. Dieser verschaffte mit seiner persönlichen Unterzeichnung der Aalborg-Charta vor dem Hintergrund medialer Aufmerksamkeit für das Thema überhaupt erst eine Relevanz. Ebendieser Bürgermeister war es aber auch, der unter einen über Jahre ablaufenden, von der EU beförderten konsensorientierten Prozess in der Lobau kurzfristig einen vollkommen anders geplanten (vorläufigen) Schlussstrich zog – zusammen mit einem Bundesminister.

Wie in Hamburg hat sich seit Unterzeichnung der Aalborg-Charta ein bezirklicher Agenda-Prozess entwickelt, der allerdings auf gesamtstädtischer Ebene bedeutungslos blieb. Eine plausible Begründung hierfür bot einer meiner Interviewpartner, der Abgrenzungsbestreben innerhalb des Mehrebenensystems des föderalistischen Staates Österreich dafür verantwortlich macht. Als Österreich eine Nachhaltigkeitsstrategie formulierte, „war die österreichische Regierung schwarz. Also konservativ. Mit FPÖ, der Haider-Partei sozusagen. Alles, was diese zwei Parteien machten, wird von der politischen Führung von Wien kritisch beurteilt, weil in Wien ist ja die SPÖ in der Mehrheit. Und man möchte nicht die Bundesregierung nachmachen. Man denkt nicht daran, oder vielleicht ist das nicht so in den Köpfen drinnen, dass das eine EU-Verpflichtung Österreichs war, das zu machen.“ (W6/197)

Nach innen war also die parteipolitische Abgrenzung ein wichtiges Kriterium, um Argumente aufzunehmen oder zurückzuweisen

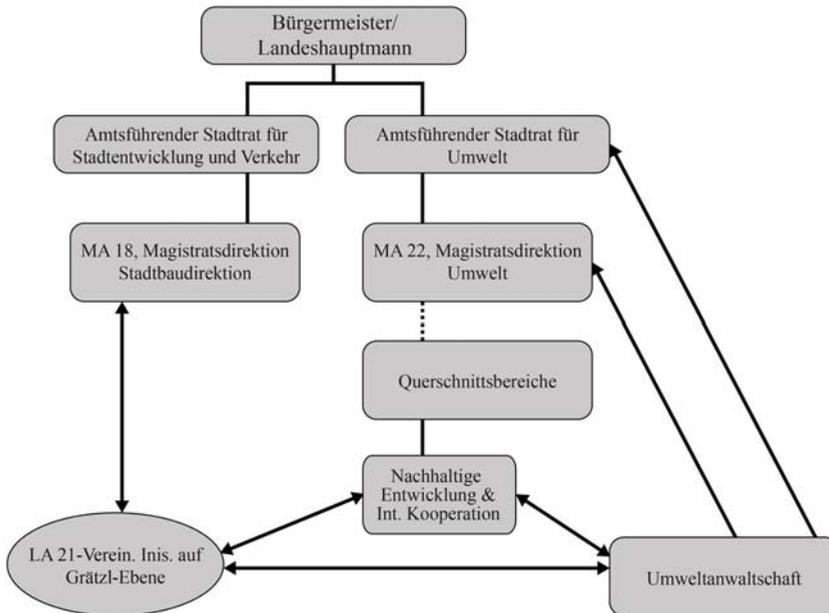
sen. Der Wissensmarkt, auf den um die beste Interpretation beobachteter Phänomene gefeilscht und gewetteifert wird, unterliegt hier den strengen Spielregeln der Parteifarben. Daher weichen ‚Nachhaltigkeitsakteure‘ mit ihren Bezugnahmen auf Deutschland aus, etwa über Vernetzungen nach Köln oder Berlin: „Auf der anderen Seite kaufen wir uns gerne Kritik oder Hinweise ein, die unverdächtiger, also von weit draußen aus Deutschland kommen, und dann ist das eh akzeptiert, wenn die so uns kritisieren. Daher ist das ganz fruchtbar, und wir machen da gerne mit.“ (W9/7) Frei nach der Devise vom Propheten, der im eigenen Land nichts gilt, werden zum Teil bewusst ‚unverdächtige‘ Fürsprecher aus dem (deutschen) Ausland herangezogen, um die eigene Position zu unterstreichen und damit ‚objektiv‘ zu machen oder sich explizit davon abzugrenzen und sich selbst unbürokratisch(er als ‚die Deutschen‘) zu geben.

Argumente, die von der EU-Ebene geboten werden, werden dabei in der Regel nicht berücksichtigt, da diese eher das Image einer Handlungsverhinderungs- als einer -ermöglichungsagentur hat: „Wenn man diese EU-Richtlinie nach dem Buchstaben einhält, dann können wir eigentlich aufhören“, so fasst dies einer meiner Befragten zusammen (W4/78), „weil es unsere Arbeit nicht unterstützt, sondern im Gegenteil: ich muss fast sagen, unsinnig bürokratisiert.“ (ebd.) Insbesondere die SUP wird hierfür ins Feld geführt. Die Konsequenz, die daraus gezogen wird, lautet u. a.: „Man kann sich sicher nicht ganz abkoppeln von internationalen Trends, das ist, glaub ich, ... illusorisch. Aber ich glaub, dass ein wesentliches Merkmal ist, dass man ... auf den eigenen Potenzialen aufbaut.“ (W10/71).

Auf institutioneller Ebene hat das Nachhaltigkeitsleitbild verglichen mit Hamburg in meinem Untersuchungszeitraum eher marginale Spuren hinterlassen. Abbildung 14 verdeutlicht das dabei zum Tragen kommende Netzwerk nachhaltiger Stadtentwicklung.

Deutlich ersichtlich ist, dass das Thema zwischen zwei Magistratsabteilungen gesplittet ist: Die MA 18 war zumindest anfangs über einzelne Mitarbeiter mit den LA 21-Initiativen auf Bezirks- bzw. Grätzl-Ebene verbunden.

Abbildung 14: Netzwerk nachhaltiger Stadtentwicklung Wien



Quelle: Eigene (gegenüber dem offiziellen Organigramm verkürzte) Darstellung, Stand Oktober 2006

Bis 2002 war die MA 22, die Umweltgruppe des Magistrats, mit einer Mitarbeiterin unterhalb der Querschnittsgruppen damit befasst, das Thema voranzubringen und ebenfalls den Kontakt zu den LA 21-Inis und der Umweltschutzbehörde zu pflegen und aufrechtzuerhalten. Später war sie im Beirat des Vereins vertreten, wo einmal jährlich anhand der Jahresberichte der Agenda-Büros Diskussionen über die Agenda-Prozesse in den Bezirken stattfanden. Direkter Kontakt von Magistratsangehörigen mit den Agendagruppen fand ansonsten nur auf der Plattform statt, oder wenn jemand aus dem Magistrat an einem Gruppentreffen teilnehmen wollte bzw. als Experte eingeladen wurde.

Die Umweltschutzbehörde, die sich neuerdings auch auf das Leitbild Nachhaltigkeit bezieht, tritt vor allem als berichtende Institution dem Stadtrat für Umwelt und der MA 22 gegenüber. Dies ist durch die einseitigen Pfeile gekennzeichnet.

Auf Ebene der Steuerungsinstrumente wurde auf die Frage, warum die Umsetzung der Agenda 21 auf städtischer Ebene so schleppend vorankommt, der in Kapitel 4 erläuterte Zeitbezug der Nachhaltigkeit angeführt, mit dem in der Wahrnehmung eines von mir Befragten vor allem Politiker ein Problem haben:

„...es sind ... kurzfristige Ziele, die dann für einen Politiker wichtig sind. Politiker wollen sich jetzt und gleich profilieren und medienwirksam sein, und nachhaltige Entwicklung braucht mehr Zeit, und da sind die langfristigen Ziele notwendig, und diese Kontinuität, die kann für mich nur in der Verwaltung angesiedelt sein.“ (W6/223)

Ein anderer erläutert, es hänge mit mangelnder Fachkenntnis von Politikern zusammen, die zwar die relevanten Entscheidungen treffen würden, aber im Gegensatz zu Planern nicht die ausreichende Kenntnis des Entscheidungsgegenstands haben: „Das ist einfach unser System. ... Grundsätzlich muss man mit einem Jahr rechnen für den Planungsprozess. Wenn es komplizierte Formen sind, die öfter geändert werden, kann es auch über zwei, drei Jahre gehen. Das ist durchaus üblich. Ja, die Politiker entscheiden, und die Beamten ... geben eigentlich die Entscheidungsgrundlage für die Politiker. Aber politische Entscheidungen kommen sehr oft aus dem Bauch heraus. Das ist das Problem. Also, ich hab noch keine Lösung dafür gefunden. Da müssten Beamte politische Verantwortung auch übernehmen. Aber die hat der Politiker. Und gerade vor Wahlen und so, sag ich einmal, da passiert einfach viel aus dem Bauch heraus, oder auch aus politischem Kalkül.“ (W5/58) Dieses wird klar als Hindernis auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung gesehen. „Also gerade bei der Landschaftsplanung ist es unerlässlich, eine Kontinuität, eine Entwicklung auch im Auge zu behalten und nicht nur Mode-Erscheinungen Platz zu geben.“ (W4/19)

Dabei empfanden die meisten der von mir befragten Verwaltungsangehörigen den permanenten Zeitdruck in der alltäglichen Arbeit als Hürde, um sich neues Wissen über nachhaltigkeitsrelevante Zusammenhänge anzueignen oder strategisch darauf zu reagieren: „Die Belastungen sind mittlerweile doch schon so ..., dass jeder wenigstens 50 bis 60 E-Mails am Tag auf dem Rechner hat. ... Dass da keiner mehr Zeit hat, einen klaren Satz zu schreiben, also sich hinzusetzen, sich einem Thema zu widmen, in diesem Fall zu recherchieren. Und das ist ein bisschen eine Grundvorausset-

zung, um sich jetzt hinzusetzen und sozusagen aus freien Stücken einen Textbeitrag zu schreiben. Das können ... maximal Universitätsassistenten, so Leute, die aus einem gewissen Fachwissen kommen und ... die das irgendwie gewohnt sind, dann halt einen 5-seitigen Beitrag zu schreiben. Der normale öffentliche Mitarbeiter hat diese Zeit kaum.“ (W9/44) Zudem sterbe mit den neuen Hochschulabsolventen in der Verwaltung eine Diskussionskultur aus, die eine inhaltliche Auseinandersetzung vorsieht. Stattdessen spielten Zielorientierung, Effizienz und Schnelligkeit in der Problemlösung eine zunehmend wichtige Rolle.

Aufseiten der von mir befragten Politiker und Politikerinnen der SPÖ und der ÖVP spielt das Leitbild Nachhaltigkeit praktisch keinerlei Rolle. Für sie ist mit dem Mitspracherecht von Bürgern bei Bau- und Entwicklungsvorhaben dem Leitbild Genüge getan: „Weil sich die Stadt dann immer so öffnet, strukturell, für alle. Das ist mir ehrlich gesagt schon auch fast wichtiger als eine Lokale Agenda 21, muss ich sagen. Weil es breiter ist.“ (W12/91) Ein Bewusstsein für eine inhaltlich begründete Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsleitbildes konnte ich in meinen Gesprächen nicht entdecken und blieb auch in Parteiprogrammatiken absolut unterbelichtet.

Die wichtigen Kennzeichen des LA 21-Prozesses in Wien, die oben detailliert beschrieben wurden, sollen hier nur noch einmal kursorisch zusammengefasst werden:

- Es gab keinen expliziten strategischen oder programmatischen Bezug auf die Agenda 21, auch wenn sich die meisten behandelten Themen (es waren in der Mehrzahl Verkehrsthemen) unter den Nachhaltigkeitsbegriff subsumieren lassen.
- Insgesamt litt der Nachhaltigkeitsbegriff unter einer mangelnden Konkretisierung.
- Der Agenda-Prozess sollte vor allem als Redemokratisierungsprojekt wirken und erfüllte diese Funktion augenscheinlich auch mit Abstrichen: Bemängelt wurde vor allem der fehlende Resonanzboden im politisch-administrativen System.
- Hiermit korrespondiert, dass zwar auf Quartiersebene von einer Agenda 21 gesprochen wurde, dies aber einer fehlen-

den Agenda-Zielsetzung auf städtischer Ebene gegenüberstand.

Im diese Arbeit abschließenden Kapitel werden nunmehr die Ergebnisse aus Hamburg und Wien in die politikwissenschaftliche Diskussion, wie sie in Kapitel 2 dargestellt worden ist, zusammenfassend eingeordnet.

## 7. Good Urban Governance in Hamburg und Wien?

In dieser Arbeit ist die Frage gestellt worden, ob es in der Stadtentwicklungspolitik der Städte Hamburg und Wien in einem Zeitraum von zehn Jahren nach Unterzeichnung der Aalborg-Charta zu einem Politikwandel gekommen ist und ob sich dies tatsächlich auf die Agenda 21 bzw. das gesellschaftliche Leitbild Nachhaltigkeit zurückführen lässt.

Zur Beantwortung dieser Frage wurde zunächst auf die politikwissenschaftliche Stadtforschung bzw. Lokale Politikforschung und die Policy-Forschung zurückgegriffen.

Der Blick auf Städte hat sich seit der Entstehung der Lokalen Politikforschung in Deutschland zu Beginn der 1970er Jahre extrem gewandelt: Stand noch am Beginn der Forschung die Frage im Raum, ob es überhaupt als Politik bezeichnet werden kann, was sich dort zwischen Verwaltung, Parteien und Bürger abspiele, wird heute von einem enormen Bedeutungszuwachs der Städte für gesellschaftliche Entwicklungen insgesamt ausgegangen. Begründet wird dies nicht nur von den Protagonisten der Forschung u. a. mit der vermeintlichen Nähe des Bürgers zu politischen Prozessen, die angeblich eine höhere Affinität zur Teilnahme an politischen Prozessen mit sich bringe. Dies weckt Hoffnung auf eine potenzielle Innovationskraft, die durch eine konstatierte oder angestrebte verstärkte horizontale Einbindung von zivilgesellschaftlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren freigesetzt werden könne. Problembezogener, effizientere und effektivere Lösungen gesellschaftlicher Probleme in Zeiten der Krisen seien zumindest nicht ausgeschlossen, so der Tenor in der Governance-Forschung, die nicht nur in der Politikwissenschaft, sondern auch in der Soziologischen Stadtforschung, der Stadtgeographie und anderen Disziplinen angekommen ist. „From Government to Governance“ lautet die

headline, unter der die Renaissance der Städte als „Hort der Demokratie“ zu einem Teil gefeiert wird (Kapitel 2). Der andere Teil steht dieser Euphorie skeptisch gegenüber, verweist auf die keineswegs demokratisch legitimierten informellen Prozesse und die ebenfalls oft nicht legitimierte Bedeutung einzelner starker Akteure in Entscheidungsprozessen in den neuerdings betonten Netzwerken zwischen politisch-administrativem System und politischer Gemeinschaft. Es drängt sich der Verdacht einer ganz normalen Konjunktur von Begriffen auf, die sich so beschreiben ließe: Tendierte die institutionenbezogene Forschung in den 1970er und 1980er Jahren zu einer Unterbelichtung informeller Prozesse und Akteure, so ist die Governance-Debatte, vor allem, wenn sie normativ argumentiert, auf dem staatlichen Auge tendenziell blind. Diese zugegebenermaßen holzschnittartige Zuspitzung der Debatte nehme ich zum Anlass, im Sinne von Benz (2004a) die Governance-Perspektive als Heuristik zu benutzen. Es stellt sich die Frage: Lassen sich die Thesen der Governance-Literatur empirisch belegen oder handelt es sich etwa um theoretische Konstruktionsleistungen in der Hoffnung, die gesellschaftliche Realität möge ihnen folgen? Also: Gibt es überhaupt urban governance und womit lässt sich das begründen?

Diese Fragen habe ich als Frage nach einem Wandel des politischen Steuerungsmusters in meinen beiden Untersuchungsstädten heruntergebrochen: Das Steuerungsmuster umfasst Steuerungsinstrumente, -inhalte und Beziehungsmuster zwischen den involvierten Akteuren. Um nicht von vornherein durch den normativen Gehalt der Debatte einen bias in meinen Ergebnissen zu erzeugen, habe ich mit diesem Analyserahmen zwischen dem analytischen und normativen Gehalt des Begriffs Governance unterschieden und mich in einem ersten Schritt auf die Beschreibung dessen, was sich an Hinweisen auf Netzwerke finden lässt, beschränkt. Da Wandlungsprozesse mit Ausnahme schockartiger oder revolutionärer Situationen selten umfassend ablaufen, habe ich zudem in der Analyse dafür plädiert, auf die in der Debatte häufig zu beobachtende dichotome Verwendung der Begriffe government in Abgrenzung zu governance zu verzichten und stattdessen zwischen verschiedenen Modi des Regierens zu differenzieren, um die Gleichzeitigkeit von Wandel und Persistenz auf den verschiedenen Ebenen der Steuerungsmuster thematisieren zu können.

Mein exemplarischer Fall, um die theoretisch hergeleiteten Fragen empirisch zu beantworten, stellt die Idee Nachhaltigkeit dar, wie sie in dem auf internationaler Ebene freiwillig vereinbarten „Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert“, der Agenda 21 von Rio de Janeiro, formuliert wurde. Es sollte geprüft werden, ob die Agenda auf städtischer Ebene tatsächlich ein relevanter Bezugsrahmen für die Formulierung von politischen Strategien ist oder ob zumindest das zugrunde liegende gesellschaftliche Leitbild Nachhaltigkeit aufgenommen und produktiv gewendet wurde. Mit dem Leitbild Nachhaltigkeit, insbesondere seiner Übersetzung in der Agenda 21, wird eine vertikale, horizontale und zeitliche Integration des Prinzips nachhaltigen Handelns gefordert. Es eignet sich daher besonders gut als Testfall für die politikwissenschaftliche Governance-Forschung, mit der behauptet wird, moderne Politik vollziehe sich mehr und mehr in horizontalen Netzwerken und erziele damit überzeugendere, demokratisch legitimiertere und effizientere Politikergebnisse. Als Problem, für die in den entsprechenden Implementationsprozessen eine Lösung gefunden werden muss, wurde beschrieben, dass das Leitbild Nachhaltigkeit fluide, hochgradig normativ aufgeladen und daher umstritten ist und dass es durch seine Querschnittorientierung eine Zumutung für das Institutionengefüge eines politischen Systems und seinen inhärenten Aufgabenverteilungen darstellt. Zusätzlich verkompliziert sich die Gemengelage durch die Anforderungen des Mehrebenensystems, auch eine vertikale Integration von der internationalen, über die europäische, nationale und länderbezogene bzw. städtische und kommunale Ebene zu realisieren.

Das Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert, das als Dokument zur top down-Initiierung von bottom up-Prozessen beschrieben werden kann, ist von dem Bemühen gekennzeichnet, hierfür gangbare Wege aufzuzeigen und keinen Zweifel an der Notwendigkeit umfassender Wandlungsprozesse im Hinblick auf Konsum, Flächenverbrauch, Zersiedelung, Ausbeutung natürlicher Ressourcen usw. zu lassen, nicht zuletzt wegen des Klimawandels. Die Rolle der Städte und vor allem ihrer Bürger wird dabei hoch gehängt und vorgeschlagen, über Managementstrukturen die angestrebte Integration der Idee Nachhaltigkeit in alle relevanten Politikfelder zu leisten. Zwar haben sich die Unterzeichnerstaaten der Agenda 21 zu einer Berichtslegung verpflichtet, jedoch kann das

Dokument als allein rahmensteuerndes, hinsichtlich seiner Verbindlichkeit prekäres Instrument gekennzeichnet werden.

Für die Agenda 21 wurde 1994 auf ebenfalls freiwilliger Basis eine lokalpolitische Fassung formuliert und von einer Vielzahl von europäischen Städten, darunter Hamburg und Wien, unterzeichnet, nämlich die Aalborg-Charta: Dieses Dokument arbeitet explizit mit dem Begriff von ‚Good Governance‘. Die Idee ‚Nachhaltigkeit‘, so die Vorstellung, solle auf dem Vehikel von Governance-Prozessen die verstärkte Einbeziehung zivilgesellschaftlicher und privater Akteure in politische Prozesse bewirken und so zu besseren Politiken in den Städten beitragen.

Die europäische Nachhaltigkeitsstrategie nimmt diese Perspektiven auf, bleibt aber ebenso wie die nationalen Strategien Deutschlands und Österreichs eigentümlich unverbunden mit der Ebene der Bundesländer und der städtischen Ebene. Es gibt keinerlei verbindliche Vorgaben in Form von Grenzwerten u. ä. Eine Ausnahme stellt freilich die europäische Umweltgesetzgebung dar. Sie ist die Hintertür, über die nachhaltige Begründungskontexte in die Politikfelder der Städte gelangen. Dort bleiben sie aber zumeist unverbunden mit einer breiteren Nachhaltigkeitsperspektive und das bedeutet häufig auch: sie verbleiben im Umweltressort.

Für Deutschland kann die nationale Zurückhaltung bei der Herstellung von Verbindlichkeit eindeutig mit einer Vermeidungshaltung begründet werden, die darin besteht, lieber nicht in den föderal organisierten Aushandlungsprozess zu gehen – aus Sorge vor endlosen Kompromisssuchen. Städte werden zwar auch in beiden nationalen Strategien als wichtige Akteure gekennzeichnet, aber mehr Hoffnung wird augenscheinlich auf partizipative Prozesse gelegt. Jedenfalls wird nicht mit Überlegungen zur Einbindung nicht-staatlicher Akteure gespart.

Auf welche Bedingungen trifft aber die Agenda 21 in den Städten? Hier herrscht das Wachstumsparadigma: Ökonomisch erfolgreich zu sein in der Globalisierung, Erster im Ranking der Städte zu sein und die meisten zu sein, um gute ökonomische Ausgangsbedingungen zu haben, gehört zu den selbstverständlichen Vorgaben, die sich in allen wichtigen politischen Dokumenten wiederfinden lassen. Das Politikfeld Stadtentwicklung ist geprägt von einer zunehmenden Rhetorik des ‚entrepreneurialism‘, in der die Stadt als Unternehmen betrachtet und mit Management-Strategien gestaltet

werden soll. Die ‚Fläche‘ der Stadt ist dabei eines der umstrittensten Güter, an deren Nutzung (als Gewerbe-, Wohn- oder Grünfläche) verschiedenste Interessen gekoppelt sind. Es ist darüber hinaus in ständiger Bewegung, was die zum Tragen kommenden Steuerungsmuster angeht.

Auf der Ebene der Steuerungsinstrumente ist herausgearbeitet worden, dass es einen Funktionswandel der Instrumente zu beobachten gibt, der von einer vorausschauenden-planerischen Funktion hin zu einer nachträglichen Legitimationsfunktion für politische Entscheidungen geht. Darüber hinaus ist ein Wandel von detailsteuernden Instrumenten hin zu rahmensteuernden Ansätzen durch (zunehmend) explizite Leitbilder festzustellen. Hier ist ein Ansatzpunkt für das Leitbild Nachhaltigkeit gegeben, das inzwischen zum festen Bestandteil der Deutungsmuster in der Stadtplaner- und NGO-Szene meiner Untersuchungsstädte gehört.

Darüber hinaus ist im Politikfeld Stadtentwicklung die marktförmige Steuerung mit best practice-Ansätzen, Wettbewerben, Verlagerung von Problemlösungen an die Privatwirtschaft oder quasisouvernamentale (Stadtentwicklungsgesellschaften usw.) immer stärker im Kommen. Diese Entwicklung lässt sich auch im Themenbereich nachhaltiger Stadtentwicklung nachvollziehen und leistet Argumentationen und Programmen Vorschub, die an der Herstellung von win-win-Situationen orientiert sind: Dies lässt sich in den zentralen Stadtentwicklungsdokumenten sowohl in Hamburg als auch in Wien nachzeichnen, sofern sie sich (meistens nur partiell aber in zunehmendem Maße) auf das Leitbild Nachhaltigkeit beziehen. Was nicht in dieses Raster passt, bleibt freilich unberücksichtigt. Hiervon ist vor allem die soziale Säule der Nachhaltigkeit betroffen – sozialräumliche Fragestellungen bleiben undiskutiert.

Die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen im Rahmen der genannten win-win-Perspektive mittels Einzelprojekten ist allerdings mit der Idee verbunden, dass eine sektorale nachhaltige Entwicklung zielführend sei. Einzelprojekte ersetzen dann oft die Suche nach einer weitreichenden Strategie und verstellen den Blick auf alternative Visionen und Strukturveränderungen, die einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen können, beispielsweise einer konsequenten querschnittigen Verankerung im politisch-administrativen System.

Städte konkurrieren nicht nur um Unternehmensansiedlungen, sondern auch um Einwohnerinnen und Einwohner. Sie schielen dabei natürlich auf die Mitkonkurrenten in aller Welt: Dies drückt sich z. B. in der Indikatorisierung städtischer Politik aus, bei der als relevant erachtete Entwicklungen ständig einem Monitoring unterzogen werden. Mit Hilfe von Rankings werden dann Vergleiche mit anderen Städten vorgenommen. Eine Tendenz zur Indikatorisierung kann auch der Nachhaltigkeitsdebatte bescheinigt werden und ist hier eine der wichtigen Strategien, mit der eine verbindliche vertikale und zeitliche Integration des Nachhaltigkeitsprinzips in das politische Steuerungsmuster verfolgt wird. Indikatoren sind in der Lage, kurzfristige Handlungsrationaltäten mit Handlungsrationaltäten langfristiger Zeitperspektiven zu verbinden. Hierzu ist freilich die Formulierung von Zielzahlen nötig. Indikatoren, die nur einen Ist-Zustand kommunizieren, wie im Monitoring der „Wachsenden Stadt Hamburg“, können, auch wenn sie sich zumindest rudimentär am Leitbild Nachhaltigkeit orientieren, keine Steuerungsfunktion ausfüllen, weil die Orientierung an einem Soll-Zustand, der angepeilt wird, fehlt.

Für eine effektive Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien, so ist aus meinen empirischen Beispielen zu folgern, ist der fluide Nachhaltigkeitsbegriff weiterhin ein Problem, das durch mangelnde Phantasie bezüglich prozessualer Lösungsmöglichkeiten noch verstärkt wird. Statt also partizipative Entscheidungsprozesse in Gang zu setzen, in denen definiert wird, was unter Nachhaltigkeit im Einzelnen verstanden werden soll, bleibt man untätig und hilflos vor der theoretischen Komplexität des Leitbildes stehen.

Vor dem Hintergrund der wissenspolitologischen Debatte wurde Wissen in dieser Arbeit als Ressource verstanden, die in der politischen Auseinandersetzung beispielsweise im Kampf um die richtige Zahl zur Beschreibung relevanter ökonomischer oder ökologischer Prozesse generiert und eingesetzt wird. Daneben, so wurde behauptet, bestimmen an die politische Kultur gekoppelte Deutungsmuster die Art und Weise mit, in der Wissen vom einzelnen Akteur aufgenommen, verarbeitet und reproduziert wird. Sie spiegeln sich in den gewählten Instrumenten politischer Steuerung und zeichnen sich durch relative Langlebigkeit aus. Beides, sowohl die Verfügung über die Ressource Wissen als auch die Fähigkeit, Deutungsmuster zu verändern, sind, so lautete meine These, zentral für

286

die Frage, ob etwa zivilgesellschaftliche Akteure einen Wandel des Steuerungsmusters evozieren (können). Der Einfluss von Ideen auf das politische Steuerungsmuster wurde dabei an konkrete politische Akteure und Akteurinnen gebunden und prozessual gedacht. Jede politische Steuerung ist davon abhängig, dass die beim Steuerungs-handeln zum Einsatz kommende Deutung bzw. Wissenskonstruktion über die bestehende Situation und die damit verknüpften notwendigen, in die Zukunft gerichteten Maßnahmen gesellschaftlich als legitim anerkannt werden. Zur Beschreibung dieses Prozesses wurde auf den sogenannten wissenspolitologischen Ansatz zurückgegriffen.

Ein alles überragendes Analyseergebnis ist, dass sowohl die wissenschaftliche als auch die politische Debatte in den Städten stark von den tatsächlichen oder antizipierten Auswirkungen der sogenannten Globalisierung gekennzeichnet ist. Diese Prozesse – ob real beobachtet und erfahren oder nur antizipiert – bestimmen zu einem großen Teil die Handlungs- und Strategie-Auswahl der politischen Akteure für die jeweiligen Entscheidungen bezogen auf städtische Entwicklungen. Sie stellen den unhintergehbaren Rahmen dar, in den die Idee Nachhaltigkeit gestellt wird: Die Internationalisierung der Wirtschaft und die zunehmende Verflechtung von Unternehmen mit dem internationalen Wirtschaftsraum erscheinen auf städtischer Ebene als mögliche Gefährdung des Wachstumspotenzials, gegen die man sich „gut aufstellen“ muss.

Das Wissen über diesen Zusammenhang steht dem Wissen über die endlichen natürlichen Ressourcen und die Folgen nicht-nachhaltigen Konsums oder Siedlungsformen usw. gegenüber. Es stellte sich heraus, dass die Berücksichtigung der Idee Nachhaltigkeit in einer städtischen Entwicklungsstrategie entscheidend von der Einschätzung der politischen Akteure abhängig ist, ob sich dieses Wissen mit dem Leitbild der Wachsenden Stadt bzw. der Vorstellung vom „Unternehmen Stadt“ versöhnen lässt. Dies gelang immer dann, wenn von „smart growth“ usw. die Rede war. Wirtschaftliches Wachstum und ökologische Bestandswahrung, so die Botschaft, müssen kein Widerspruch sein. Diese Argumentation zieht sich weitgehend durch die politischen Programmatiken beider Städte. Keine Stadt will Verliererin der Globalisierung sein. Aber es will sich auch keine Stadt vorwerfen lassen, ihren Wohlstand auf dem Rücken anderer Kontinente erreicht zu haben und sorgt ent-

sprechend dafür, dass die Rhetorik der Dokumente dies auch deutlich macht. Es stehen sich im Politikfeld Stadtentwicklung vor allem bei den Verwaltungsangestellten der Stadtentwicklungsbehörden, mit Nullmeier und Rüb gesprochen, Handlungsorientierungen, die auf dem Willen basieren, erfolgreich zu sein und Erster zu sein, Handlungsorientierungen gegenüber, die auf Gerechtigkeitsvorstellungen, Moralen, Ethiken und kategorischen Verpflichtungen beruhen. Wer nicht wächst, wird künftig leiden, und wer nicht nachhaltig handelt, riskiert die Lebensgrundlage jetziger und künftiger Generationen auf der ganzen Welt, so lauten die kausalen Begründungszusammenhänge, die propagiert werden. Die Kräfteverhältnisse auf diesem Wissensmarkt sind allerdings zugunsten von ökonomistischen Konstruktionen ungleich verteilt, dafür „sorgt“ das Wachstumsparadigma.

Im Fall Hamburgs schaffte es aber der Zukunftsrat, sein in Arbeitskreisen generiertes Wissen über die Zukunftserwartungen, etwa in Form von Prognosen, in den politischen Prozess einzuspeisen. Seine Zukunftsszenarien und die davon abgeleiteten Zielzahlen auf bestimmten Entwicklungsfeldern der Stadt haben eine größere oder folgenreichere Debatte über die Lebensgrundlagen der städtischen Bewohner und Bewohnerinnen hervorgerufen, als es die europäische oder nationale Nachhaltigkeitsstrategie je bewirkt haben. Dabei war die Tatsache, dass der Zukunftsrat Wissen als Ressource einzubringen hatte, ein entscheidender Faktor für die Öffnung des Wissensmarktes und letztlich auch der Grund, warum sich schließlich auch der Erste Bürgermeister dem Thema wenigstens rhetorisch gesehen verpflichtet fühlte. Kurz gefasst: Die Idee Nachhaltigkeit hat in Hamburg zur Gründung des Zukunftsrates geführt, der in informellen (Governance-)Prozessen dafür gesorgt hat, dass sowohl in die politischen Programmatiken als auch in deren Monitoring nachhaltige Handlungsorientierungen aufgenommen wurden. Möglich wurde dies durch seinen Ruf als Gremium von Experten und „vernünftigen Leuten“, das sich eben nicht – wie von den klassischen Umweltverbänden angenommen wurde – grundsätzlich kritisch bis ablehnend gegenüber dem Wachstumsparadigma positioniert. Diese Einschätzung war wiederum nur möglich, weil das Nachhaltigkeitsdreieck explizit die ökonomische Säule integriert und damit auch für den Zukunftsrat zum legitimen Bezugspunkt in der Debatte machte.

Der zweite Strang, über den die Idee Nachhaltigkeit ihre Spuren in Hamburgs Stadtentwicklung hinterlassen hat, sind die verschiedenen Agenda 21-Initiativen auf Bezirksebene, die allerdings in Hamburg noch viel weniger als in Wien untereinander vernetzt waren und von Beginn an erhebliche Finanzierungs- und Organisationsprobleme hatten.

Im Gegensatz zu Hamburg, in dem es traditionell eine stark organisierte Zivilgesellschaft gibt, herrscht in Wien ein Staatszentrismus vor, der überdies offen ausgetragene Konflikte desavouiert. Die Überzeugung, dass im Grunde nur die zentrale staatliche Autorität in der Lage ist, gesellschaftliche Probleme zu lösen, und sie daher auch alle damit zusammenhängenden Fragen entscheiden sollte, wird hier konsequent auch im Politikfeld Stadtentwicklung umgesetzt. Das Nachhaltigkeitsprinzip wird vor allem durch die Fachleute in den Magistratsabteilungen eingebracht – und zwar ganz unabhängig von einer etwaigen Nachhaltigkeitsstrategie (die es auch für Wien nicht gibt) oder von Agenda 21-Prozessen.

In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Österreichs steht der Governance-Aspekt stark im Vordergrund. Interessanterweise ist derselbe Befund auch für die Stadtentwicklungsprogramme der Stadt gültig, aber hier ohne den expliziten Bezug auf die Agenda 21 oder die Nachhaltigkeitsstrategie. Der Formulierungs-, Rückbindungs- und Diskussionsprozess für Überarbeitungen der Stadtentwicklungsprogramme ist sehr aufwändig gestaltet worden. Die Formulierung der Anforderungen an eine nachhaltige Stadtentwicklung oblag dabei allerdings ganz überwiegend den Experten des Verwaltungsapparats. Einen ergebnisoffenen Partizipationsprozess gab es zu keinem Zeitpunkt.

Gleichzeitig wurden auf bezirklicher Ebene mit einer gegenüber Hamburg vergleichsweise konsequent durchdachten Systematik Agenda 21 Prozesse staatlich organisiert. Dabei wurde in der „Umweltmusterstadt Wien“ allerdings der Nachhaltigkeitsbegriff bis zur weitgehenden Unkenntlichkeit ausgehöhlt: Hier ging es mehr um Partizipation als um die Agenda 21, mehr um die Befriedung von unzufriedenen Bürgern als um den Klimawandel.

Dies führt mich zu der These, dass die Lokale Agenda 21 in Wien eine Antwort auf das Funktionsdefizit des politischen Systems darstellt, die in seiner Abkopplung von der politischen Gemeinschaft besteht. Mit der Agenda 21 hat das nur am Rande etwas

zu tun, insofern als sie der Anlass für die Lösung eines ganz anderen Problems war.

Institutionell gesehen und mit Blick auf die verwendeten Instrumente punktet Wien gegenüber Hamburg damit, dass der querschnittsorientierte Bezug des Leitbilds Nachhaltigkeit früher und viel umfassender gesehen wurde. Dies drückte sich z. B. in der Gründung des ökosozialen Forums genauso aus wie die Einbeziehung des Leitbilds in Umweltschutzmaßnahmen, Stadtentwicklungsprogramme, in den Strategieplänen, in das Naturschutzgesetz und den ÖkoBusinessPlan aus. Allerdings sind die genannten Instrumente zum Teil dermaßen überfrachtet mit Leitbildern, dass eine Realisierung der Nachhaltigkeitsidee eher als zufällig denn als bewusst gesteuert erscheint.

Nachfolgend werden meine Befunde im Hinblick auf die Urban Governance-Debatte aus Kapitel 2 eingeordnet.

Tabelle 2: Ergebniszusammenfassung

	Hamburg	Wien
Instrumente	+	+
Inhalte	–	(+)
Verhältnisse zwischen den Akteuren	+	–

Quelle: Eigene Darstellung

In beiden Städten ist es zu einer Veränderung von Politikinstrumenten durch das Leitbild Nachhaltigkeit gekommen – wobei in Wien schwerpunktmäßig rahmensteuernde Ansätze zu verzeichnen sind, während Hamburg eher auf ordnungsrechtliche bzw. auf ökonomische Anreize setzte. Was die Politikinhalte angeht, so ist in Hamburg das Wachstumsparadigma übermächtig und verhindert eine weitgehende querschnittige Einbeziehung des Nachhaltigkeits-

leitbilds und seiner Inhalte in die Stadtentwicklungspolitik. In Wien ist viel von Nachhaltigkeit die Rede, inwiefern sich das allerdings real in Umsetzungen niederschlägt, das ist im vorangegangenen Kapitel diskutiert worden. Mit dem Zukunftsrat ist in Hamburg ein neuer Akteur auf der Bühne erschienen, der bis dato wichtigen Einfluss auf Politikentscheidungen und Willensbildung ausübt. Die LA 21-Inis spielen sowohl in Hamburg als auch in Wien nur eine (in den Bezirken verankerte) untergeordnete Rolle hinsichtlich der Stadtentwicklungspolitik im Ganzen.

In Hamburg erfuhr, betrachtet man allein das Politikfeld Stadtentwicklung, seit der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die CDU das „managerial“ Regieren (vgl. Tabelle 1 in Kapitel 2) eine neue Qualität: Anschaulich wird dies mit dem „Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“, das vom Senat am Parlament vorbei beschlossen wurde. Ausgerechnet als Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit der Wachstumsdebatte zur Chefsache wurde, geschieht dies auf Kosten demokratischer Verfahren und zugunsten verwaltungstechnischer Verfahren. Es wurden darüber hinaus von der Spitze des politischen Systems herab, also ausgehend von einigen wenigen key decision makers, über Senatsbeschlüsse konkrete Handlungsvorgaben an die Verwaltung weitergereicht, was dem Leitbild eindeutig einen ordnungsrechtlichen Charakter denn einen rahmensteuernden Charakter verleiht. (Als rahmensteuernden Ansatz verbuche ich für die Zeit der rot-grünen Regierungskoalition etwa behördenübergreifende Arbeitsgruppen, das Kursbuch Umwelt usw.)

Der Zukunftsrat als zivilgesellschaftlicher Akteur nutzte die entschlossene Politik der CDU-Regierung geschickt, um in diesem Fahrwasser mit Hilfe seiner Vernetzungen in das politisch-administrative System nachhaltige Politikaspekte einzubringen und auf programmatischer Ebene zu verankern. Ein zumindest teilweise Eröffnung von Wissensmärkten, auf denen vor allem mittels der Medien über die „richtige Zahl“ gestritten wurde, kann der Zukunftsrat für sich für einen kurzen Moment nach Erscheinen der ersten Fassung des Leitbildes „Wachsende Stadt“ beanspruchen. Die Logik des Regierens tangierte dies im Wesentlichen aber nicht – es gab zu keinem Zeitpunkt einen transparenten, offenen Mitwirkungsprozess, den es nach aller Logik der Governance-Debatte hätte geben müssen. Insofern konnte mit dem Leitbild Nachhaltigkeit

nur auf Ebene der Entscheider ein minimaler Wandel eines „managerial“ Modus des Regierens in Richtung Pluralismus erzielt werden, dem zudem, was den Zukunftsrat betrifft, weitgehend die demokratische Legitimation fehlte. Von einem netzwerkförmigen Regieren kann in diesem Zusammenhang sicher nicht gesprochen werden.

Ein anderes Bild ergibt sich freilich, wenn man nur die Periode rot-grüner Regierungsarbeit in meinem Untersuchungszeitraum betrachtet. Hier standen parlamentarische Debatten und Projekte vergleichsweise im Vordergrund. Bindende parlamentarische Beschlüsse sind auch hier allerdings weitgehend umsonst zu suchen.

In Wien kann der Modus des Regierens, und auch hier beschränke ich mich nur auf das Politikfeld Stadtentwicklung, getrost als Mischung aus klientelistisch und bürokratisch bezeichnet werden, bei der individuelle Austauschbeziehungen wichtig sind. Aufgrund der politisch-kulturellen Ausgangslage ist die Logik des Regierens dabei gleichzeitig als Konsensbildung mit den wichtigen städtischen Partnern zu bezeichnen. In Wien ist man allerdings nach wie vor weit davon entfernt, nicht-staatliche Akteure de facto als legitime Interessenorganisationen ernst zu nehmen, sofern sie nicht über eine ökonomische Ausstattung verfügen, die sie interessant für bauliche Investitionen machen. Daran ändern auch alle Beschwörungen des Wertes „Governance“ nichts. Netzwerkförmiges Regieren findet in den partikularistisch begründeten Verflechtungen von Parteien und Bauträgern bzw. Investoren statt. Das ist sicher nicht das, was mit der Governance-Debatte gemeint war. Die „Freunderlwirtschaft“ basiert auf der Reziprozität von win-win-Situationen auf dem Bausektor, bei der häufig eine Hand die andere zu waschen scheint. Das Leitbild Nachhaltigkeit konnte nur über die Hintertür bürokratischer Verfahren, zum Teil EU-initiiert, und durch die Deutungsmuster der Verwaltungsangehörigen seinen Niederschlag in der Programmatik und den Instrumenten der Stadtentwicklungspolitik finden, z.B. in Form von Leitbildern. Das Leitbild Nachhaltigkeit konkurrierte aber nicht nur mit dem Leitbild der Europäischen Stadt, sondern auch mit anderen wie Gender Mainstreaming usw., ohne dass an irgend einer Stelle klargestellt wurde, in welchem Verhältnis diese vielen Leitbilder zueinander stehen und welche Prioritätensetzung hierbei gilt. Wissensmärkte,

auf den um die Deutungshoheit konkurriert wurde, sucht man hier vergebens und scheidet als Erklärungsfaktor des Wandels aus.

Mit anderen Worten: Weder für Hamburg noch für Wien kann die politikwissenschaftliche urban governance-Debatte substantiell bestätigt werden. Die mit der Agenda 21 und ihren Folgedokumenten angestrebten Veränderungsprozesse blieben in ihrer Realisierung höchst partiell, sind nach wie vor nicht auf Dauer gestellt, stark personenabhängig und weit davon entfernt eine Richtungsänderung in Richtung nachhaltiger Entwicklung auch nur ernsthaft anzupeilen. Von einer vertikalen, horizontalen und zeitlichen Integration der Idee Nachhaltigkeit über Governance-Prozesse auf dem Politikfeld Stadtentwicklung kann keine Rede sein. Aus internationaler und europäischer Perspektive der UN oder der europäischen Kommission muss gesagt werden: Wien und Hamburg haben ihre „wesentliche Rolle“ im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung (vgl. Kapitel 4) noch nicht übernommen.

## Literatur

- Abels, Gabriele 2000: Strategische Forschung in den Biowissenschaften: der Politikprozeß zum europäischen Humangenomprogramm. Berlin: Edition Sigma.
- Achleitner, Friedrich 2007: Vorwort. In: Seiß, Reinhard: Wer baut Wien? Hintergründe und Motive der Stadtentwicklung Wiens seit 1989. Salzburg: Verlag Anton Pustet. S. 7-9.
- Aglietta, Michel 1979: A theory of capitalist regulation. The US experience. London.
- Alemann, Ulrich von (Hrsg.) 1981: Verbände und Staat: vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Almond, Gabriel A. 1987: Politische Kulturforschung. Ein Rückblick und Ausblick. In: Berg-Schlosser, Dirk/Jakob Schissler (Hrsg.): Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 27-38.
- Altrock, Uwe 2007: Das Leitbild von der „Wachsenden Stadt“ - genial oder fatal? In: Altrock, Uwe/Dirk Schubert (Hrsg.): Wachsende Stadt. Leitbild - Utopie - Vision? Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 77-115.
- Amin, Ash/Nigel Thrift 1992: Neo-Marshallian nodes in global networks. In: International Journal of Urban and Regional Research. Jg. 16, S. 571-587.
- Andrew, Caroline/Michael Goldsmith 1998: From local government to local governance - and beyond? In: International Political Science Review. Jg. 19, H. 2, S. 101-117.
- Astleithner, Florentina/Alexander Hamedinger 2003: Urban sustainability as a new form of governance: Obstacles and potentials in the case of Vienna. In: Innovation, Jg. 16, H. 1, S. 51-75.
- Barroso, Jose-Manuel 2005: Sustainable Development Strategy: Commission presents new platform for action. Pressemitteilung IP/05/1582.
- Bauriedl, Sybille 2007: Spielräume nachhaltiger Entwicklung. Die Macht stadtentwicklungspolitischer Diskurse. München: oekom.
- Bauriedl, Sybille/Delia Schindler/Mathias Winkler 2008b: Erfahrungen auf dem Weg zu nachhaltig entwickelten Stadtregionen. In: Dies. (Hrsg.): Stadtzukünfte denken. Nachhaltige Entwick-

- lung in europäischen Stadtregionen. München: oekom. S. 202-213.
- Bauriedl, Sybille/Delia Schindler/Matthias Winkler (Hrsg.) 2008a: Stadtzukünfte denken. Nachhaltigkeit in europäischen Stadtregionen. München: oekom.
- Bauriedl, Sybille/Delia Schindler/Matthias Winkler 2007: Die Bedeutung von stadtreionalen Diskursen, Akteurskonstellationen und Siedlungsstrukturen für die Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung. In: NEDS Working Paper 7: Die Deutung von Nachhaltigkeit in Wissenschaft und Politik und ihre Implikationen für die europäische Stadt- und Regionalentwicklung. Hamburg. Teil B.
- Bauriedl, Sybille/Matthias Winkler 2004: Typisierung europäischer Regionen auf ihrem Weg zu nachhaltiger Entwicklung. Hamburg: NEDS-Working paper 4, 08/2004.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1999: Urban Future. Preparatory expertises (overviews) for the World Report on Urban Future for the Global Conference on the Urban Future URBAN 21. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2000a: Regionen der Zukunft: Kooperationen für eine nachhaltige Entwicklung. <http://www.landkreis-cham.de/InnovationsNetz/zukunftsregion/ausgezei.asp>, letzter Zugriff 29.3.2009.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2000b: Forschungsfeld „Städte der Zukunft“. EX WoSt-Informationen: Experimenteller Wohnungs- und Städtebau.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2000c: Regionen der Zukunft: Kooperationen für eine nachhaltige Entwicklung. <http://archiv.zukunftsregionen.de/presse/art10urb.htm>, letzter Zugriff 1.2.2005.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2000d: Raumordnungsbericht 2000. BBR-Berichte Bd. 7. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2001: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland zur 25. Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (.Istanbul+5.) Abschließend beraten auf der Sitzung des deutschen Nationalkomitees am 8. Februar 2001. Berlin.

- Beck, Joachim 1997: Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik: Rahmenbedingungen, Funktionsweise, Folgen. Baden-Baden: Nomos.
- Benke, Christine 2004: Vorwort. In: Diebäcker, Marc (Hrsg.): Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21. Diskurse - Methoden - Praxis. Wien: Verband Wiener Volksbildung. S. 9-11.
- Benz, Arthur (Hrsg.) 2004a: Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur 2004b: Einleitung: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Ders. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 11-28.
- Benz, Arthur/Dietrich Fürst 2003: Region – ‚Regional Governance‘ - Regionalentwicklung. In: Adamaschek, Bernd/Marga Pröhl (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. S. 11-66.
- Benz, Arthur/Dietrich Fürst/Heiderose Kilper/Dieter Rehfeld 1999: Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich.
- Benz, Arthur/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Berg-Schlosser, Dirk (Hrsg.) 1987: Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung, PVS Sonderheft 18. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.) 1997: Vergleichende Politikwissenschaft. Opladen: Leske + Budrich.
- Beyme, Klaus von 1991: Informelle Komponenten des Regierens. In: Hartwich, Hans-Hermann/Göttrik Wewer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation. Opladen: Leske + Budrich. S. 31-50.
- Biermann, Frank/Sabine Campe/Klaus Jacob 2004: Proceedings of the 2002 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change “Knowledge for the Sustainability Transition. The Challenge for Social Science.” Amsterdam, Berlin, Potsdam, Oldenburg.

- Biesecker, Adelheid/Sabine Hofmeister 2001: Vom nachhaltigen Naturkapital zur Einheit von Produktivität und Reproduktivität. Reproduktion als grundlegende Kategorie des Wirtschaftens. In: Held, Martin/Hans Gottfried Nutzinger: Nachhaltiges Naturkapital. Ökonomik und zukunftsfähige Entwicklung. Frankfurt am Main/New York: Campus. S. 154-178.
- Binder-Zehetner, Andrea/Josef Taucher 2008: Nachhaltigkeitspolitik im Stadtteil – Mehr Mitgestaltungsmöglichkeiten für BürgerInnen an nachhaltigen Entwicklungsprozessen. In: Bauriedl, Sybille/Delia Schindler/Matthias Winkler (Hrsg.): Stadtzukünfte denken. Nachhaltigkeit in europäischen Stadtregionen. München: oekom. S. 122-141.
- Blanke, Bernhard/Susanne Benzler 1991: Horizonte der Lokalen Politikforschung. Einleitung. In: Blanke, Bernhard (Hrsg.): Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 9-32.
- Blatter, Joachim 2003: Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces. In: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Jg. 16, H. 4, S. 503-526.
- Bleses, Peter/Claus Offe/Edgar Rose 1997: Öffentliche Rechtfertigung auf dem parlamentarischen „Wissensmarkt“ – Argumentationstypen und Rechtfertigungsstrategien in sozialpolitischen Bundestagsdebatten. In: PVS, Jg. 38, H. 3, S. 498-529.
- Bleses, Peter/Edgar Rose 1998: Deutungswandel in der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Bleses, Peter/Martin Seeleib-Kaiser 1998: Von der Lohnarbeit zur Familie? Zur Veränderung der Wohlfahrtsstaatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland. ZES-Arbeitspapier 4/98. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Blotevogel, Hans Heinrich 2000: Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. In: Informationen zur Raumentwicklung. Jg. 10, H. 9, S. 491-506.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung 2002: Report of the Federal Government on education for a sustainable development. Bonn.

- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2002: Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Eine Initiative der Bundesregierung. Wien.
- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2003: 200 Maßnahmen für ein nachhaltiges Österreich. Das Arbeitsprogramm 2003 zur Umsetzung der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. Wien.
- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2004a: Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Österreich. Strategien zur nachhaltigen Entwicklung: Arbeitsprogramm 2004. Wien.
- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2004b: Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Österreich. Indikatorenbericht. Wien.
- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2006: Schritte zu einem nachhaltigen Österreich. Strategie zur nachhaltigen Entwicklung: Fortschrittsbericht 2006. Wien.
- BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1996a: Lokale Agenda 21. Stand und Perspektiven der Umsetzung von Kapitel 28 in Deutschland. Band A. Bonn.
- BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1996a: Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik. Nationalbericht Deutschland zur Konferenz HABITAT II. Bonn.
- BMRBS – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1996b: Lokale Agenda 21. Übersicht über internationale Programme und Strategien. Band B. Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit 1998: Umweltbarometer. Berlin.
- BMUNR – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1997: Umweltpolitik. Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Bonn.
- BMUNR – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2000: Wegweiser „Lokale Agenda 21“- Literatur, Ansprechpartner, Internetadressen. Berlin.
- BMUNR – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2003: Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 26.

- August bis 4. September 2002 in Johannesburg. Dokumente. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2007: Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. [www.bmvbs.de/Raumentwicklung-,1501.982764/Leipzig-Charta-zur-nachhaltige.htm](http://www.bmvbs.de/Raumentwicklung-,1501.982764/Leipzig-Charta-zur-nachhaltige.htm), letzter Zugriff 3.3.2009.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland zur 25. Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Istanbul+5). Berlin.
- BMWZE – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2001: Nationalbericht der Bundesrepublik Deutschland zur 25. Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen („Istanbul+5“). Berlin.
- Bock, Stephanie 2002: Regionale Frauennetzwerke. Frauenpolitische Bündnisse zwischen beruflichen Interessen und geschlechterpolitischen Zielen. Opladen: Leske + Budrich.
- Börzel, Tanja A. 1998: Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. In: Public Administration, Jg. 76, H. 2, S. 253-273.
- Bourdieu, Pierre 1985: Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns. Frankfurt/Main: Edition Suhrkamp.
- Brand, Karl-Werner (Hrsg.) 1997: Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie. Opladen: Leske + Budrich.
- Brand, Karl-Werner (Hrsg.) 2000: Nachhaltige Entwicklung und Transdisziplinarität: Besonderheiten, Probleme und Erfordernisse der Nachhaltigkeitsforschung. Berlin: Analytica-Verlag.
- Brand, Karl-Werner 2001: Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda 21-Prozesse: Modellhafte Stabilisierungspfade. Bericht einer von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt finanzierten Studie / Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e. V. Bremen: Universität Bremen (KUA), ZWE Arbeit und Region.
- Brand, Karl-Werner/Georg Jochum 2000: Der Deutsche Diskurs zu nachhaltiger Entwicklung. Abschlussbericht eines DFG-Projektes zum Thema „Sustainable Development/Nachhaltige Entwicklung – Zur sozialen Konstruktion globaler Handlungs-

- konzepte im Umweltdiskurs. MPS-Texte 1/2000. Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V.
- Brand, Karl-Werner/Volker Fürst 2002: Voraussetzungen und Probleme der Stabilisierung institutioneller Reformstrategien. In: Brand, Karl- Werner (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit: Voraussetzungen, Probleme, Chancen. Eine kritische Diskussion. Berlin: Edition Sigma. S. 63-79.
- Brodocz, André/Hans Vorländer 2007: Österreich/Verfassung. Bundeszentrale für politische Bildung.  
[www.bpb.de/themen/ZXYS7C,0,0,Verfassung.html](http://www.bpb.de/themen/ZXYS7C,0,0,Verfassung.html), letzter Zugriff 14.3.2007.
- Brozus, Lars/Ingo Take/Klaus Dieter Wolf 2003: Vergesellschaftung des Regierens? Der Wandel nationaler und internationaler politischer Steuerung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Opladen: Leske + Budrich.
- BSU – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt 2008: Umwelt-Partnerschaft Hamburg. Projekte, Partner und Perspektiven. Sonderausgabe 2008.
- Buchen, Judith/Kathrin Buchholz/Esther Hoffmann/Sabine Hofmeister/Ralf Kutz-ner/Rüdiger Olbrich/ Petra van Rüth (Hrsg.) 1994: Das Umweltproblem ist nicht geschlechtsneutral – Feministische Perspektiven. Bielefeld: Kleine.
- Bukold, Steffen/Petra Thinnes (Hrsg.) 1991: Boomtown oder Gloomtown? Strukturwandel einer deutschen Metropole: Hamburg, Berlin: Edition Sigma.
- Bullmann, Udo/Peter Gitschmann 1985: Kommune als Gegenmacht. Überlegungen zu einer notwendigen Diskussion. In: Bullmann, Udo/Peter Gitschmann (Hrsg.): Kommune als Gegenmacht. Alternative Politik in Städten und Gemeinden. Hamburg: VSA. S. 7-17.
- BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland / Brot für die Welt, evangelischer Entwicklungsdienst 2009: Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Frankfurt am Main: Fischer.
- Bundesregierung Deutschland 2002: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung Deutschland 2005: Wegweiser Nachhaltigkeit 2005. Bilanz und Perspektiven. Berlin.

- Burmeister, Klaus/Michael Hockeler 1998: Nachhaltige Stadtentwicklung in der Informationsgesellschaft. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 1, S. 31-40.
- Carmichael, Laurence 2005: Cities in the multi-level governance of the European Union. In: Haus, Michael/Hubert Heinelt/Murray Stewart (Hrsg.): Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement. New York: Routledge. S. 129-148.
- Castells, Manuel 1996: The information age: Economy, society and culture. Volume 2: The power of identity. Oxford: Blackwell.
- CEMR – Council of European Municipalities and Regions 17<sup>th</sup> April 2006: The Impact of Demographic Change on Local and Regional Government. Research Project. [www.ccre.org](http://www.ccre.org), letzter Zugriff 17.4.2008.
- Coenen, Reinhard/Armin Grundwald (Hrsg.) 2003: Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland. Analyse und Lösungsstrategien. Berlin: Edition Sigma.
- Coleman, James (1990). Foundations of social theory. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Dachs, Herbert/Peter Gerlich/Herbert Gottweis/Franz Horner/Helmut Kramer/Volkmar Lauber/Wolfgang C. Müller/Emmerich Tálos (Hrsg.) 1997: Handbuch des politischen Systems Österreich. Die Zweite Republik. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Dahl, Robert A. 1961: Who governs? Democracy and power in an American City. New Haven, London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1994: A Democratic Dilemma. System effectiveness versus citizen participation. In: Political Science Quarterly, Jg. 109, H. 1/1994, S. 23-34.
- Dahrendorf, Ralf 2003: Die Krisen der Demokratie. Ein Gespräch mit Antonio Polito. München: C. H. Beck.
- Dangschat, Jens 1992: Konzeption, Realität und Funktion „neuer Standortpolitik“ - am Beispiel des "Unternehmens Hamburg". In: Heinelt, Hubert/Margit Mayer (Hrsg.): Politik in europäischen Städten. Fallstudien zur Bedeutung lokaler Politik. Stadtforschung aktuell 38, Basel et al.: Birkhäuser: 29-48.
- Dangschat, Jens 2004a: Die lokale Agenda 21 als Instrument der Verwaltungsmodernisierung. In: Diebäcker, Marc: Partizipative

- Stadtentwicklung und Agenda 21. Diskurse – Methoden – Praxis. Wien: Verband Wiener Volksbildung. S.41-49.
- Dangschat, Jens 2004b: Partizipation in der Stadt(teil)entwicklungsplanung. Thesenpapier zum STEP 05-Workshop „Partizipation“, Februar 2004. Institut der Soziologie für Raumplanung und Architektur (ISRA), TU Wien.
- Dangschat, Jens/Jürgen Oßenbrügge 1990: Hamburg: Crisis management, urban regeneration, and social democrats. In: Judd, Dennis/Michael Parkinson (Hrsg.): Leadership and urban regeneration: Cities in North America and Europe. Newsbury Park, CA: Sage. S. 86-105.
- Danielzyk, Rainer/Jürgen Oßenbrügge 1996: Lokale Handlungsspielräume zur Gestaltung internationalisierter Raumentwicklung zwischen Globalisierung und Regionalisierung. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie. 40 Jg., H. 1-2, S. 101-112.
- Denters, Bas/Karen Mossberger 2006: Building blocks for a methodology for comparative urban political research. In: Urban Affairs Review, März 2006, Jg. 41, S. 550-571.
- Diebäcker 2004a: Brücken bauen zwischen Lebenswelt und Politischem System. Zum Wandel Lokaler Öffentlichkeit. In: Ders. (Hrsg.): Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21. Diskurse - Methoden - Praxis. Wien: Verband Wiener Volksbildung. S. 51-61.
- Diebäcker 2004b: Erich Raith im Gespräch. „Planung braucht Elastizität.“ In: Ders. (Hrsg.): Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21. Diskurse - Methoden - Praxis. Wien: Verband Wiener Volksbildung. S. 219-224.
- Diebäcker, Marc 2004c: Einleitung. In: Ders. (Hrsg.): Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21. Diskurse - Methoden - Praxis. Wien: Verband Wiener Volksbildung. S. 15-16.
- Dierkes, Meinolf/Horst Albach/Ariane Bethoin Antal/Kristina Vailland (Hrsg.) 1998: Organisationslernen - institutionelle und kulturelle Dimensionen. WZB-Jahrbuch.
- Dierkes, Meinolf/Ute Hoffmann/Lutz Marz 1992: Leitbild und Technik: Zur Entstehung und Steuerung technischer Innovationen. Berlin: Edition Sigma.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik 1996: Lokale Agenda 21. Umfrage zum Entwicklungsstand in deutschen Städten. Berlin.

- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik 2005:  
[www.difu.de/publikationen/difu-berichte/1\\_05/03.phtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/1_05/03.phtml), letzter Zugriff 5.10.2006.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik 2007 – Deutsches Institut für Urbanistik: difu Berichte 3/2007.
- DiGaetano, Alan/Elisabeth Strom 2003: Comparative Urban Governance. An integrated approach. In: Urban Affairs Review, Januar 2003, Jg. 38, S. 356-395.
- Dohnanyi, Klaus von 1983: Unternehmen Hamburg. In: Überseeclub Hamburg (Hrsg.): Jahresband 1982/83. Hamburg. S. 3-28.
- Dowding, Keith 2001: Explaining Urban Regimes. In: International Journal of Urban and Regional Research, Jg. 25, H. 1, S. 20-34.
- Dowding, Keith/Patrick Dunleavy/Desmond King/Helen Margetts/Yvonne Rydin 1999: Regime politics in London local government. In: Urban Affairs Review, März 1999, Jg. 34, S. 515-545.
- Eblinghaus, Helga/Armin Stickler 1996: Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development. Frankfurt am Main: IKO Verlag.
- Eichener, Volker 1998: Zur Entwicklung von Sozialstruktur und räumlicher Segregation – Ist das Ende einer sozial ausgleichenden Wohnungspolitik gekommen? In: Brühl, Hasso /Claus-Peter Echter (Hrsg.): Entmischung im Bestand an Sozialwohnungen. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, Materialien Bd. 5/98, 1998, S. 19-48.
- Einig, Klaus/Rupert Kawka/Hort Lutter/Doris Pick/Thomas Pütz/Martin Spangenberg 2006: Analytische Grundlagen der Leitbilder. In: Informationen zur Raumentwicklung. H. 11/12.
- Empacher, Claudia/Peter Wehling 1999: Soziale Dimensionen der Nachhaltigkeit: theoretische Grundlagen und Indikatoren. Frankfurt am Main: Institut für Sozial-Ökologische Forschung.
- Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1994: Die Industriegesellschaft gestalten. Bonn: Economica Verlag.
- Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998: Konzept Nachhaltigkeit - vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlußbericht, Bundestags-Drucksache Nr. 13/11200 vom 26.6.1998.

- Esser, Jürgen/Joachim Hirsch 1987. Stadtsoziologie und Gesellschaftstheorie. Von der Fordismuskrise zur 'postfordistischen' Regional- und Stadtstruktur. In: Prigge, Wolfgang (Hrsg.): Die Materialität des Städtischen. Basel: Birkhäuser. S. 31-56.
- EU – Europäische Union 2007a: Interreg 2000 bis 2007.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/-de/lvb/g24204.htm>, letzter Zugriff 3.3.2009.
- EU – Europäische Union 2007b: Urban II.  
<http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/g24-209.htm>, letzter Zugriff 3.3.2009.
- EU – Europäische Union 2007c: Wirtschaftsberichte.  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/economic-reports/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/index_de.htm), letzter Zugriff 3.3.2009.
- EU-Kommission 2001: Ein nachhaltiges Europa für eine bessere Welt. Brüssel.
- EU-Kommission 2002: Globale Partnerschaft. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) 1999: EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Region, Luxemburg.
- European Commission 2003: Research on Gender, the Environment and Sustainable Development. Studies on Gender Impact Assessment of the Programmes of the Fifth Framework Programme for Research, Technological Development and Demonstration, Brussels: European Commission.
- Feindt, Peter/Jens Newig 2005: Politische Ökonomie von Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung im Nachhaltigkeitskontext. Probleme und Forschungsperspektiven. In: Dies. (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie. Marburg: Metropolis, S. 9-40.
- FFH – Freie und Hansestadt Hamburg 1980: Stadtentwicklungskonzept. Hamburg. Herausgegeben von der Senatskanzlei. Hamburg.
- FFH – Freie und Hansestadt Hamburg 1993: Grünes Hamburg. Neue Ansätze und Strategien für eine ökologische Stadtentwicklung. Herausgegeben von der Stadtentwicklungsbehörde und der Umweltbehörde. Hamburg.
- FFH – Freie und Hansestadt Hamburg 1994: Umweltatlas Hamburg 1994. Herausgegeben von der Umweltbehörde. Hamburg.

- FFH – Freie und Hansestadt Hamburg 1996: Stadtentwicklungskonzept. Leitbild, Orientierungsrahmen und räumliche Schwerpunkte. Herausgegeben von der Stadtentwicklungsbehörde. Hamburg.
- FFH – Freie und Hansestadt Hamburg 2002: Leitbild: Metropole Hamburg - Wachsende Stadt. Herausgegeben von der Staatlichen Pressestelle. Hamburg, 11.7.2002.
- FHH – Freie und Hansestadt Hamburg 2003: Hamburg im Aufbruch. Eine Vision begeistert unsere Stadt. Broschüre.
- Flick, Uwe 2004: Triangulation. Eine Einführung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Flitner, Michael 2007: Vorwort. In: Bauriedl, Sybille/Delia Schindler/Matthias Winkler (Hrsg.): Stadtzukünfte denken. Nachhaltigkeit in europäischen Stadtregionen. München: oekom.
- Friedrichs, Jürgen 1995: Stadtsoziologie. Opladen: Leske + Budrich.
- Gassner, Harriet 2000: Einleitung. In: GermanWatch (Hrsg.): Agenda 21. Hamburgs mühsamer Weg ins 21. Jahrhundert. Dritter Nord-Süd WatchBericht. Hamburg: Konkret Literatur Verlag, S. 10-16.
- Gehrlein, Ulrich 2002: Nachhaltigkeitsindikatoren auf kommunaler und regionaler Ebene: bisherige Erfahrungen und Entwicklungsbedarf. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. In: Raumforschung und Raumordnung. Jg. 2002, H. 3/4, S. 239-247.
- Gerring, John 2007: Case study research. Principles and practices. Cambridge: University Press.
- GHS – Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung mbH 2002: Hafencity Hamburg. Städtebau, Freiraum und Architektur. Reihe Arbeitshefte zur Hafencity. Hamburg.
- Gissendanner, Scott 2002: Die Bedeutung des Bürgermeisters für die strategische Entscheidungsfähigkeit deutscher Großstädte. In: Bogumil, Jörg (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen. Opladen: Leske + Budrich. S. 91-109.
- Glanzer, Michaela 2001: Potenziale von Lokaler Agenda 21 als BürgerInnenbeteiligungsprozess für eine nachhaltige Bezirksentwicklung in Wien. Diplomarbeit vorgelegt an der TU Wien, Institut für Stadt- und Regionalforschung. Wien.

- Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L. 1967: *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine.
- GLOBAL 2000 2005: Was verliert Wien durch die Lobau-Autobahn? „Das 100- Millionen-Euro-Ding.“ Kurzstudie von Dr. Heinz Högelsberger, Verkehrsreferent GLOBAL 2000, 9.10.2005. <http://www.global2000.at/files/Steuerausfall2.pdf>, letzter Zugriff 3.1.2008.
- Göll, Edgar/Sie Liong Thio 2004: *Nachhaltigkeitspolitik in EU-Staaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Gomm, Ekkehard/Klaus Willke 2000: Indikatoren für eine zukunftsfähige Hansestadt. In: *GermanWatch (Hrsg.): Agenda 21. Hamburgs mühsamer Weg ins 21. Jahrhundert. Dritter Nord-Süd WatchBericht*. Hamburg: Konkret Literatur Verlag. S. 30-47.
- Goodwin, Mark/Joe Painter 1997: *Concrete Research, urban regimes, and regulation theory*. In: Lauria, Mickey (Hrsg.): *Reconstructing urban regime theory. Regulating urban politics in a global economy*. Thousand Oaks, Kalifornien: Sage Publications. S. 13-29.
- Götz, Markus 2001: *Politische Steuerung in der Kommune. Die Reform der Kommunalpolitik durch Netzwerke und Verhandlungssysteme*. Düsseldorf: Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW.
- Grauhan, Rolf-Richard 1972: Warum „Großstadt-Politik“ In: Ders. (Hrsg.): *Großstadt-Politik*. Gütersloh: Bertelsmann Verlag. S. 7-17.
- Greiffenhagen, Martin/Sylvia Greiffenhagen/Rainer Prätorius (Hrsg.) 2002: *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Greven, Michael Th. (2005a): *The Informalization of Transnational Governance: A Threat to Democratic Government*. In: Grande, Edgar/ Pauly, Louis W. (Hrsg.): *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the 21st Century*. Toronto: University Press. S. 261-284.
- Greven, Michael Th. (2005b): *Does the Appearance of Trans- and Supranational Governance Allow Participation and of What Kind This Participation Might Be?* In: Mongardini, Carlo

- (Hrsg.): *Governare un nuovo ordine mondiale*. Rom: Bulzoni. S.119-142.
- Hajer, Maarten/Hendrik Wagenaar 2003: *Deliberative Policy Analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge: University Press.
- Hall, Peter A. 1993: *Policy Paradigms, social learning and the state. The case of economic policymaking in Britain*. In: *Comparative Politics* 25 (3). S. 275-296.
- Hammer, Mark/Stefan Giljum/Silvia Bargigli/Friedrich Hinterberger 2003: *Material flow analysis on the regional level: Questions, problems, solutions*. NEDS-Working Paper Nr. 2, 04/2004.
- Handelskammer Hamburg 2003: *Metropole der Dynamik. Hamburgs Weg an die europäische Spitze*. Standpunktpapier 17. Hamburg: Handelskammer.
- Harders, Cilja 2000: *Dimensionen des Netzwerkansatzes - einführende theoretische Überlegungen*. In: Loimeier, Roman (Hrsg.): *Dimensionen des Netzwerkansatzes - einführende theoretische Überlegungen*. Würzburg: Ergon Verlag. S. 17-52.
- Hartard, Susanne 2000: *Stoffstromanalysen und Nachhaltigkeitsindikatoren*. Marburg: Metropolis Verlag.
- Harvey, David 1978: *The urban process under capitalism: A framework for analysis*. In: *International Journal of Urban and Regional Research*. H. 2, S. 101-131.
- Hasenpflug, Dieter 2000 (Hrsg.): *Die Europäische Stadt – Mythos und Wirklichkeit*. Hamburg: Lit Verlag.
- Hauchler, Ingomar 2000: *Hamburg: Weltoffenheit und globale Verantwortung? Die innere und äußere Internationalität der Freien und Hansestadt*. In: GermanWatch (Hrsg.): *Agenda 21. Hamburgs mühsamer Weg ins 21. Jahrhundert*. Dritter Nord-Süd WatchBericht. S. 17-29.
- Hauff, Volker 1987: *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Bericht)*. Greven: Eggenkamp Verlag.
- Häupl, Michael/Josef Riegler/Gerlind Weber 2003: *Vorwort*. In: Ömer, Brigitte: *Zukunftsfähiges Wien. Richtungssicherheit durch Wertorientierung. Arbeitsergebnisse einer Kooperation aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung*. Wien.

- Haus, Michael/Hubert Heinelt 2005: How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement. In: Haus, Michael/Hubert Heinelt/Murray Stewart (Hrsg.): Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement. London, New York: Routledge. S. 12-39.
- Häußermann, Hartmut (Hrsg.) 1993: Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte. Leviathan, Sonderheft 13. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Häußermann, Hartmut 1991: Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine ‚alternative Politik‘ möglich? In: Heinelt, Hubert /Helmut Wollmann (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser. S. 52-91.
- Häußermann, Hartmut 2001: Die Privatisierung der Stadt. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung - Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich. S. 41-61.
- Häußermann, Hartmut/Walter Siebel 1987: Neue Urbanität. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heinelt, Hubert 1996: Politiknetzwerke und europäische Struktur- fondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedsstaaten. Opladen: Leske + Budrich.
- Heinelt, Hubert 2000: Nachhaltige Entwicklung durch „Agenda 21“-Prozesse. Politikwissenschaftliche Fragen und Überlegungen zur Debatte. In: Ders./Eberhard Mühlich (Hrsg.): Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Opladen: Leske + Budrich.
- Heinelt, Hubert 2004: Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance auf lokaler Ebene. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 29-44.
- Heinelt, Hubert/Birgit Mayer 2003: Local Politics Research in Germany. Developments and characteristics in comparative perspective. In: European Urban and Regional Studies, Jg. 10, H. 1, S. 39-48.
- Heinelt, Hubert/David Sweeting/Panagiotis Getimis (Hrsg.) 2006: Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study. London, New York: Routledge.

- Heinelt, Hubert/Michael Haus/Murray Stewart (Hrsg.) 2005: Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement. London, New York: Routledge.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) 2002: Comments on the Jo'burg Memo. World Summit Papers of the Heinrich Böll Foundation, No. 18. Berlin.
- Henninger, Annette 2000: Frauenförderung in der Arbeitsmarktpolitik. Feministische Rückzugsgefechte oder Zukunftskonzept? Opladen: Leske + Budrich.
- Henninger, Annette 2005: Politik als Kopfgeburt? Nutzen und Grenzen des wissenspolitologischen Ansatzes für die Untersuchung von Geschlechterpolitik. In: Harders, Cilja/Kahlert, Heike/Schindler, Delia (Hrsg.): Forschungsfeld Politik. Geschlechtskategoriale Einführung in die Sozialwissenschaften. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 193-213.
- Herbold, Ralf/Wolfgang Krohn/Markus Timmermeister 2000: Innovationsnetzwerke: Organisationsbedingung für Innovationsdynamik - und Demokratie? In: Martinsen, Renate/Georg Simonis (Hrsg.): Demokratie und Technik - (k)eine Wahlverwandtschaft? Opladen: Leske + Budrich. S. 225-246.
- Héritier, Adrienne 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag:
- Hesse; Joachim Jens 1986: Erneuerung der Politik „von unten“?, Speyerer Arbeitshefte. Speyer.
- Hirsch, Joachim/Roland Roth 1986: Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus. Hamburg: VSA.
- Hofmann, Jeanette 1993: Implizite Theorien in der Politik. Interpretationsprobleme regionaler Technologiepolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Holland-Cunz, Barbara 1996: Komplexe Netze, konfliktreiche Prozesse. Gleichstellungspolitik aus policy-analytischer Sicht. In: Kulawik, Teresa/Birgit Sauer (Hrsg.): Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft. Frankfurt/Main, New York: Campus. S. 158-174.
- Holzinger, Katharina /Christoph Knill 2003: Faktoren des Steuerungswandels: Das Zusammenspiel von Ideen, Bedingungen und Mustern politischer Steuerung. In: Holzinger, Katharina/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl (Hrsg.): Politische Steuerung

- im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen. Opladen: Leske + Budrich. S. 7-27.
- Holzinger, Katharina/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl (Hrsg.) 2003: Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen. Opladen: Leske + Budrich
- Huber, Joseph 1995: Nachhaltige Entwicklung durch Suffizienz, Effizienz und Konsistenz. In: Fritz, Peter (Hrsg.): Nachhaltigkeit in naturwissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Perspektive. Stuttgart: Hirzel. S. 31-46.
- ICLEI - Internationaler Rat für Kommunale Umweltinitiativen 1994: Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (Charta von Aalborg). Freiburg.
- Jaehring, Karen, 2004: Die gescheiterte Liberalisierung: eine politisch-ökonomische Studie zum Wandel von Staatlichkeit im europäischen Hafensektor. 1. Aufl. München: Hampp Verlag.
- Jäger, Johannes 2003: Über die Stadt hinaus. Urbaner Raum und Bodenrente im Spannungsfeld von Akkumulation und Regulation. In: Brand, Ulrich/Werner Raza (Hrsg.): Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Jamison, Andrew 2001: The Making of Green Knowledge. Environmental Politics and Cultural Transformation. Cambridge: University Press.
- Jänicke, Martin 2003: Lehren aus dem Rio-Prozess. Das Governancemodell der Agenda 21. In: Ökologisches Wirtschaften spezial. Jg. 2003, H. 3-4, S. 4-5.
- Jansen, Dorothea/Klaus Schubert 1995: Netzwerkanalyse, Netzwerkforschung und Politikproduktion: Ansätze zur ‚cross-fertilization‘. In: Jansen, Dorothea/Klaus Schubert (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion - Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg: Schüren. S. 9-23:
- Jessop, Bob/Jamie Peck/Adam Tickell 1999: Retooling the machine: Economic crisis, state restructuring, and urban politics. In: Jonas, Andrew/David Wilson (Hrsg.): The urban growth machine: Critical perspectives two decades later. Albany: State University of New York Press, S. 141-159.
- Kanatschnig, Dietmar/Christa Fischbacher/Petra Schmutz 1999: Regionalisierte Raumentwicklung. Möglichkeiten zur Umsetzung einer Nachhaltigen Raumentwicklung auf regionaler Ebene-

- ne. Wien: Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Nachhaltige Entwicklung.
- Kanatschnig, Dietmar/Gerlind Weber 2003: Nachhaltig innovativ durch vorausschauende Raumentwicklung. Policy Paper zur Strategie „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“ (FORNE) Rat für Forschung und Technologieentwicklung. Wien.
- Kanatschnig, Dietmar/Gerlind Weber 1998: Nachhaltige Raumentwicklung in Österreich. Wien: Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Nachhaltige Entwicklung.
- Kantor, Paul/Harald Savitch/Serena Vicari Haddock 1997: The political economy of urban regimes: A comparative perspective. In: *Urban Affairs Review*, Januar 1997, Jg. 32, S. 348-377.
- Keck, Margaret/Kathryn Sikkink 1998: *Activists beyond borders: Transnational advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kern, Kristine/Claudia Koll/Malte Schophaus 2004: Local agenda 21 in Germany: An Inter- and intranational comparison. Discussion Paper SP VI 2004-104, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Kersting, Norbert/Angelika Vetter (Hrsg.) 2003: *Reforming local government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kilburn, H. Whitt 2004: Explaining U.S. urban regimes. A qualitative comparative analysis. In: *Urban Affairs Review*, Mai 2004, Jg. 39, S. 63-65.
- Klauge, Britta 2006: Stadtpolitische Leitbilder und urban governance. Geeignete Ansatzpunkte zur Konzeptualisierung von Stadtentwicklung? Mit den Fallbeispielen Hamburg und Wien. In: *Bericht zur deutschen Landeskunde*. Leipzig. Bd. 80, H. 1, S. 17-45.
- Klein, Ansgar/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.) 1997: *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kleinig, Gerhard 1995: *Lehrbuch Entdeckende Sozialforschung*. Band I. Von der Hermeneutik zur qualitativen Heuristik. Weinheim: Beltz Psychologie Verlags Union.
- Kleinig, Gerhard 1982: Umriß zu einer Methodologie qualitativer Sozialforschung. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 34, S. 224-253.

- Kleining, Gerhard 1994: *Qualitativ-heuristische Sozialforschung. Schriften zur Theorie und Praxis*. Hamburg: Fechner.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft - GD XI Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz 1996: *Bericht Zukunftsfähige Städte in Europa*. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1990: *Grünbuch über die städtische Umwelt*. KOM(90) 218, Brüssel.
- Kooiman, Jan (Hrsg.) 1993: *Modern governance. New government - society interactions*. London: Sage Publications.
- Kooiman, Jan 2003: *Governing as governance*. London, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Kopfmüller, Jürgen/Volker Brandl/Juliane Jörissen/Michael Paetau 2001: *Nachhaltigkeit integrativ betrachtet. Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren*. Berlin: Edition Sigma.
- Krajewski, Markus/Klaus Willke 2000: *Ausblick: Hamburgs mühsamer Weg ins 21. Jahrhundert*. In: GermanWatch, Regionalgruppe Hamburg (Hrsg.): *Agenda 21. Hamburgs mühsamer Weg ins 21. Jahrhundert. Dritter Nord-Süd WatchBericht*. Hamburg: Konkret Literatur Verlag. S. 183-186.
- Krasberg, Ulrike/Bettina Schmidt (Hrsg.) 2002: *Stadt in Stücken*. Marburg: Curupira.
- Krüger, Sabine 2002: *Nachhaltigkeit als Kooperationsimpuls. Sozial-ökologische Bündnisse zwischen NGOs und Gewerkschaften*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Krüger, Thomas/Dieter Läßle 1992: „*Boomtown Hamburg“ ... Phönix aus der Asche? Forschungsprojekt Strukturwandel und Innovation in der Wirtschaftsregion Hamburg*. TU Hamburg-Harburg, Diskussionsbeitrag 11.
- Kühn, Christian 2007: *Nachwort*. In: Reiß, Reinhard: *Wer baut Wien?* Wien. S. 185-188.
- Lafferty, William M. (Hrsg.) 2001: *Sustainable Communities in Europe*. London: Earthscan.
- Lamnek, Siegfried 1995: *Qualitative Sozialforschung: Methodologie*. Bd. 1, 3. korr. Auflage. Weinheim: Beltz.
- Landtag der Stadt Wien 1996: *2. Sitzung des Landtags vom 19. Dezember 1996*. Protokoll. Wien.
- Lange, Stefan/Uwe Schimank (Hrsg.) 2003: *Governance und gesellschaftliche Integration*. Hagen: Fernuniversität.

- Läpple, Dieter 1996: Ökonomische Perspektiven der Städte. Zwischen Globalisierung und Lokalisierung. In: Die alte Stadt: Vierteljahresschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie und Denkmalpflege. H. 2, 1996. Stuttgart: Kohlhammer. S. 128-140.
- Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) 2002: Vergleichende Regierungslehre. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lemke, Thomas/Susanne Krasmann/Ulrich Bröckling 2000: Gouvenementalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien. Eine Einleitung. In: Bröckling, Ulrich/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hrsg.): Gouvenementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Eine Einleitung. Frankfurt/Main: Suhrkamp. S. 7-40.
- Lenk, Kurt 1989: Ideologie/Ideologiekritik. In: Pipers Wörterbuch zur Politik. Herausgegeben von Dieter Nohlen. S. 349-351.
- Liepach, Katharina/Julia Sixt/Wolfgang Irrek 2003: Kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren. Vom Datenfriedhof zur zentralen Steuerungsinformation. Wuppertal papers Nr. 138, 2003.
- Locher, Birgit 2003: Wissenschaft, Politik und NROs: Strategische Allianzen für frauenpolitische Belange am Beispiel neuester EU-Politiken gegen Frauenhandel. In: femina politica. Jg. 12, H. 2, S. 51-60.
- Locher, Birgit 2004: „Samtene Dreiecke“ als strategische Allianzen. Die Politisierung des Frauenhandels in der EU. Die politische Steuerung des Geschlechterregimes. In: Ostendorf, Helga/Annette Henninger (Hrsg.): Die politische Steuerung des Geschlechterregimes. Beiträge zur Theorie politischer Institutionen. Opladen: Leske + Budrich. S. 177-195.
- Logan, John R./Harvey L. Molotch 1987: Urban fortunes: The political economy of place. Berkeley: University of California Press.
- Luks, Fred/Jan Nill 2003: Unausgeschöpfte Potenziale. Die Chancen nationaler Nachhaltigkeitsstrategien nutzen. In: Ökologisches Wirtschaften spezial. 3-4/2003, S. 2-3.
- Luks, Fred/Mark Hammer 2003: Material Flow Analysis and the rhetorics of ecological economics. NEDS-Working-Paper Nr. 1, 03/2003.
- Luks, Fred/Sabine Höhler 2003: Nachhaltige Entwicklung zwischen Durchsatz und Symbolik. Analyse wissenschaftlicher Evidenzproduktion und regionale Bezüge. NEDS-Working-Paper

- Paper Nr. 3, <http://www.neds-projekt.de>, letzter Zugriff 21.2.2008.
- Luks, Fred/Sabine Höhler 2004: Die ökonomische Konstruktion ökologischer Wirklichkeit: Vorarbeiten, Thesen und Konkretisierungen zum Expertendiskurs der Nachhaltigen Entwicklung. NEDS-Working-Paper Nr. 5.
- Luks, Fred/Sabine Höhler/Sybille Bauriedl/Delia Schindler/Matthias Winkler 2003: Nachhaltige Entwicklung zwischen Durchsatz und Symbolik. Analyse wissenschaftlicher Evidenzproduktion und regionale Bezüge. NEDS-Working-Paper Nr. 3, 05/2003.
- MA 18 – Magistratsabteilung 18 1994: Stadtentwicklungsplan Wien 1994. Wien.
- MA 18 – Magistratsabteilung 18 1996: Wien, grünes Netzwerk. Stand der Dinge. Wien.
- MA 18 – Magistratsabteilung 18 2000a: Best of European Cities. Wien ist anders. Wien.
- MA 18 – Magistratsabteilung 18 2000b: Stadtentwicklungsbericht 2000. Beiträge zur Fortschreibung des Stadtentwicklungsplans. Wien.
- MA 18 – Magistratsabteilung 18 2003a: Masterplan Verkehr Wien 2003. Kurzfassung. Wien.
- MA 18 – Magistratsabteilung 18 2003b: SUPER Now – Strategische Umweltprüfung für den Nordosten Wiens. Endbericht. Wien.
- MA 18 – Magistratsabteilung 18 2004: Strategieplan Wien im erweiterten Europa. Wien.
- MA 18 – Magistratsabteilung 18 2005: Stadtentwicklungsplan Wien 2005. Wien.
- MA 22 – Magistratsabteilung 22 2004: Wiener Umweltbericht 2003/2004. Wien.
- Magistrat 1998: Lokale Agenda 21: Ergebnisse eines Workshops vom 16. Juni 1997. Stadt-Umland. München und Wien, Ergebnisse des Workshops vom 25. Juni 1998, Wien.
- Maier, Matthias Leonhard 1999: The Role of Ideas in the Politics of Sustainable Development. In: WGES Newsletter No. 19, S. 7-11.
- Maier, Matthias Leonhard 2003: Wissens- und ideenorientierte Ansätze in der Politikwissenschaft: Versuch einer systematischen Übersicht. In: Ders./Achim Hurrelmann/Frank Nullmeier/Tanja Pritzlaff/Achim Wiesner (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Wis-

- senszentrierte Ansätze in der Politikanalyse. Opladen: Leske + Budrich. S. 25-77.
- Maier, Matthias Leonhard/Achim Hurrelmann/Frank Nullmeier/Tanja Pritzlaff/Achim Wiesner 2003 (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikwissenschaft. Opladen: Leske + Budrich.
- Maier, Willfried 2000: Urbane Dichte ist Umweltschutz. In: GermanWatch, Regionalgruppe Hamburg (Hrsg.): Agenda 21. Hamburgs mühsamer Weg ins 21. Jahrhundert. Dritter Nord-Süd Watch Bericht. Hamburg: Konkret Literatur Verlag. S. 7-9.
- Marsh, David (Hrsg.) 1998: Comparing policy networks. Philadelphia, PA: Open University Press.
- Martinuzzi, André/Reinhard Steurer 2005: Die Umsetzung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie. Erfahrungen und Einsichten von Beteiligten. Diskussionspapier 02/2005 der Schriftenreihe des Forschungsschwerpunkts Nachhaltigkeit und Umweltmanagement, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Mayer, Margit 1996: Postfordistische Stadtpolitik: Neue Regulationsweisen in der lokalen Politik und Planung. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie: Regulationstheoretische Ansätze in der Geographie, vol.40, Nr. 1-2, S. 20-27.
- Mayntz, Renate 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Ellwein, Thomas/Joachim Hesse/Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos. S. 89-110.
- Meadows, Donella. H./Dennis L. Meadows/Jörgen Randers/William W. III. Behrens (1972): The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. London: Earth Island Limited.
- Menzel, Hans-Joachim 2004: Wachsende Stadt – Nachhaltige Stadt. In Altrock, Uwe/Dirk Schubert (Hrsg.): Wachsende Stadt. Leitbild – Utopie – Vision? Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 57-66.
- Menzel, Hans-Joachim 2008a: Macht und Ohnmacht zivilgesellschaftlicher Akteure in der Hamburger Nachhaltigkeitspolitik. In: Bauriedl, Sybille/Delia Schindler/Matthias Winkler (Hrsg.): Stadtzukünfte denken. Nachhaltigkeit in europäischen Stadtre-

- gionen. Ergebnisse sozial-ökologischer Forschung. München: oekom.
- Menzel, Hans-Joachim 2008b: Wie nachhaltig nutzt Hamburg seine Fläche? Kurzstudie. Hamburg. [www.zukunftsrat.de](http://www.zukunftsrat.de), letzter Zugriff 3.3.2009.
- Messner, Dirk 1995: Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung. Köln: Weltforum Verlag.
- Mitscherlich, Alexander 1965: Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mossberger, Karen/Gerry Stoker 2001: The evolution of urban regime theory. The challenge of conceptualization. In: *Urban Affairs Review*, Juli 2001, Jg. 36, S. 810-835.
- Mückenberger, Ulrich/Jürgen Oßenbrügge/Heinz Spilker 2001: Problematik des Transfers der Felder und Gegenstandsbereiche des Niendorfer Agenda 21 – Bürgerbeteiligungsprojektes auf andere Stadtteile und Bezirke in Hamburg. Universität Hamburg. Evaluationsstudie.
- Münch, Richard 1998: Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Naegler, David 2003: Planung als soziale Konstruktion. Leitbilder als Steuerungsmedium in Stadtplanungsprozessen. Berlin: Edition Sigma.
- Naßmacher, Hiltrud 2006: Baustelle Stadt. Effizienz und Bürger-nähe ohne Demokratie und Nachhaltigkeit? Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz 1999: Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Nil, Jan 2002: Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – ohne nachhaltige Wirkung? Editorial. In: *Umweltwissenschaften und Schadstoffforschung*. Jg. 14, H. 2, S. 66-67.
- Novy, Andreas/Elisabeth Hammer 2007: Radical innovation in the era of liberal governance. The case of Vienna. In: *European Urban and Regional Studies* 14. S. 210-222.
- Nullmeier, Frank 2001: Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse? In: Keller, Reiner/Andreas Hirsland/Werner Schneider/Andreas Viehöver (Hrsg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*. Band 1: Theorien und Methoden. Opladen: Leske + Budrich. S. 285-311.

- Nullmeier, Frank/F. W. Rüb 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Oels, Angela 2002: 10 Jahre Lokale Agenda 21: Warten aufs Christkind. *Politische Ökologie* 76: 46-49.
- Oevermann, Ulrich 2001: Die Struktur sozialer Deutungsmuster – Versuch einer Aktualisierung. In: *sozialersinn*, 1/2001, S. 35-81.
- Offe, Claus 1972: Sachzwang und Entscheidungsspielraum. In: Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.): *Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie*. S. 198-211.
- Ökobüro 2003: Position des Ökobüros zum SUPER NOW-Ergebnis. Stellungnahme vom 4. April 2003. Wien.
- Ömer, Brigitte 2003: *Zukunftsfähiges Wien. Richtungssicherheit durch Wertorientierung. Arbeitsergebnisse einer Kooperation aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung*. Wien.
- Petschow, Ulrich/Frieder Rubik 2006: Fetisch Wachstum. In: *Ökologisches Wirtschaften*; H. 2/2006, S. 3.
- Pfister, Gerhard/Ortwin Renn 1998: *Indikatoren einer regionalen nachhaltigen Entwicklung*. Stuttgart: *Arbeitsberichte der Akademie für Technikfolgenabschätzung* 65.
- Pierre, Jon (Hrsg.) 1998: *Partnerships in Urban Governance - European and American Experiences*. London: Macmillan.
- Pierre, Jon 2005: Comparative urban governance: Uncovering complex causalities. In: *Urban Affairs Review*, März 2005, Jg. 40, S. 446-462.
- Pierre, Jon/ Guy B Peters 2000: *Governance, Politics and the State*. Basingstoke, London: Macmillan Press Ltd.
- Pirhofer, Gottfried/Dieter Kanatschnig/Rudolf Korab 1998: *Wien wird anders. Organisationskonzept zur Durchführung einer Lokalen Agenda 21 in Wien*. (Erstellt im Auftrag des Magistrats Wien), Wien.
- Pleschberger, Werner 2000: Lokale Agenda 21 in Wien. Zur Umsetzung globaler Modernisierungsimpulse in der Stadtpolitik. In: Heinelt, Hubert/Eberhard Mühlich (Hrsg.): *Lokale „Agenda 21“*. Prozesse, Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Opladen: Leske+Budrich. S. 160-181.
- Pleschberger, Werner 2003: Cities and municipalities in the Austrian political system since the 1990s. New developments between “efficiency” and “democracy”. In: Kersting, Nor-

- bert/Angelika Vetter (Hrsg.) 2003: Reforming local government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency. Opladen: Leske + Budrich. S. 113-135.
- Raith, Erich 2004: Planung braucht Elastizität. In: Diebäcker, Marc (Hrsg.): Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21. Diskurse – Methoden – Praxis. Wien: Verband Wiener Volksbildung – Edition Volkshochschule. S. 219-224.
- Ramsey, Meredith. 1996: The local community: The maker of culture and wealth. In: Journal of Urban Affairs, Jg. 18, H. 2, S. 95-118.
- Rat der Sachverständigen für Umweltfragen Wien 2004: Umweltaspekte der Wiener Außenring Schnellstraße S1 und der Verlängerung der Donauufer-Autobahn A22. Wien.
- Rees, William/Mathis Wackernagel 1992: Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity: Measuring the Natural Capital Requirements of the Human Economy. In: Second Meeting of the International Society for Ecological Economics. Stockholm.
- Rees, William/Mathis Wackernagel 1996: Urban Ecological Footprints: Why Cities cannot be Sustainable – and why they are a Key to Sustainability. In: Environmental Impact Assessment Review, 16, S. 223-248.
- Rex, John/Robert Moore 1967: Race, Community and conflict. London: Oxford University Press.
- Rhodes, Roderick A. W. 2001: Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: University Press
- Rink, Dieter/Gerhard Hartmuth/Katja Huber (Hrsg.) 2005: Raum für Nachhaltigkeit. Zur Kontextualisierung des Leitbildes. Berlin.
- RNE – Rat für Nachhaltige Entwicklung 2004: Nachhaltigkeit im Visier. Gesellschaft fordert Politik. Unsere Schlussfolgerungen. texte Nr. 9, Juni 2004. Berlin.
- Röhr, Ulrike 1999: Aufmischen, Einmischen, Mitmischen. Strategien von Frauen zur Zukunftsgestaltung im Rahmen der Lokalen Agenda. In: Weller, Ines/Sabine Hofmeister (Hrsg.): Nachhaltigkeit und Feminismus. Neue Perspektiven - Alte Blockaden. Bielefeld: Kleine. S. 169-182.

- Ronneberger, Klaus/Peter Noller 1994: Globalisierte Ökonomie und regionale Identität: Neue Dienstleister. In: Wentz, Martin (Hrsg.): Region. Die Zukunft des Städtischen. Frankfurter Beiträge, Bd. 5. S. 26-33.
- RuR - Raumforschung und Raumordnung. 66. Jg. 2008, H. 2. Heymanns Verlag.
- Ruschkowski, Eick v. 2002: Lokale Agenda 21 in Deutschland - eine Bilanz. Aus Politik und Zeitgeschichte B 31-32/2002: 17-24.
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: PVS Sonderheft 24, Jg. 34, S. 116-148.
- Sachs, Wolfgang (Hrsg.) 1994: Der Planet als Patient. Über die Widersprüche globaler Umweltpolitik. Basel, Berlin: Birkhäuser.
- Sachs, Wolfgang 2000: Wie zukunftsfähig ist Globalisierung? Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal Papers 99.
- Saretzki, Thomas 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi. In: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich. S. 19-39.
- Sassen, Saskia 1994: Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Sassen, Saskia 2002: Locating cities on global circuits. In: Environment & Urbanization, Jg. 14, H. 1, S. 13-30.
- Schablitzki, Gerd/Karl-Hermann Hübler/Johann Kaether 1999: Nachhaltige Entwicklung auf regionaler Ebene. Befunde und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung. H. 7, S. 477-491.
- Schanz, Heiner 1996: Forstliche Nachhaltigkeit. Sozialwissenschaftliche Analyse der Begriffsinhalte und -funktionen. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg. Bd. 4. Freiburg.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus' in der Bundesrepublik Deutschland. Kronberg, Taunus.

- Schindler, Delia 2005: Ideen, die die Welt verändern wollen: Gender Mainstreaming und Nachhaltigkeit im Dialog. In: Behning, Ute/Birgit Sauer (Hrsg.): Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen. Frankfurt/Main, New York: Campus. S. 63-82.
- Schindler, Delia 2006: „Die Rolle von Ideen und Deutungsmustern in der Politik: Wissenspolitologische Perspektiven auf Netzwerke“ In: Hollstein, Betina/Straus, Florian (Hrsg.): Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 99-123.
- Schindler, Delia 2007: Die Magie der Zahlen. Nachhaltigkeitsindikatoren im Wettbewerb der Städte und Regionen – das Beispiel Hamburg. In: Bauriedl, Sybille/Delia Schindler/Matthias Winkler (Hrsg.): Stadtzukünfte denken. Nachhaltigkeit in europäischen Stadtregionen. München: oekom. S. 179-199.
- Schindler, Delia 2008: Die Magie der Zahlen. Nachhaltigkeitsindikatoren im Wettbewerb der Städte und Regionen – das Beispiel Hamburg. In: Bauriedl, Sybille/Delia Schindler/Matthias Winkler (Hrsg.): Stadtzukünfte denken. Nachhaltigkeit in europäischen Stadtregionen. München: oekom. S. 179-199.
- Schindler, Delia/Heike Kahlert 1997: „Feministische Politikwissenschaft, Grounded Theory und problemzentriertes Interview. Methodologische und hochschuldidaktische Reflexionen.“ In: femina politica 1/1997. S. 61-71.
- Schmidt-Bleek, Friedrich 1994: Wieviel Umwelt braucht der Mensch? – MIPS – Das Maß für ökologisches Wirtschaften. Berlin: Birkhäuser.
- Schmitter, Philippe C. 2002: Participation in governance arrangements: Is there any reason to expect it will achieve “Sustainable and innovative policies in a multi-level context”? In: Grote, Jürgen R./Bernhard Gbikpi (Hrsg.): Participatory governance. Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich. S. 51-69.
- Schneider, Volker 2000: Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung von Netzwerken in der Politik. In: Sydow, Jörg/Arnold Windeler (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken. Opladen: Wiesbaden. S. 327-346.

- Schnell, Klaus-Dieter/Manfred Walser 1995: Räumliche Leitbilder. Hilfestellung zur Kommunikation und Kooperation. In: Raum-Planung, 71, S. 267-271.
- Schubert, Herbert/Dietrich Fürst/Ansgar Rudolph/Holger Spieckermann 2001: Regionale Akteursnetzwerke. Analysen zur Bedeutung der Vernetzung am Beispiel der Region Hannover. Opladen: Leske + Budrich.
- Schubert, Klaus 1995: Struktur-, Akteur- und Innovationslogik: Netzwerkkonzeptionen und die Analyse von Politikfeldern. In: Jansen, Dorothea/Klaus Schubert (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg: Schüren. S. 222-240.
- Schumacher, Fritz 1921: Hamburg als wohnungspolitische Frage. In: Großhamburg. Denkschrift des Hamburger Senats. Hamburg.
- Schweizer, Gerhard 1987: Zeitbombe Stadt. Die weltweite Krise der Ballungszentren. Stuttgart: Klett-Cotta.
- SDW – Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, Landesverband Hamburg, 2001: Stadt entwickeln – Natur erhalten. Dokumentation des Agenda 21-Prozesses Eidelstedt 31 für den Zeitraum 1999 bis 2001. Hamburg.
- Seiß, Reinhard 2007: Wer baut Wien? Hintergründe und Motive der Stadtentwicklung Wiens seit 1989. Salzburg: Verlag Anton Pustet.
- Senatskanzlei Hamburg 1980: Stadtentwicklungskonzept. Hamburg: Eigenverlag.
- SERI 2006: Sustainable Europe Institute. [www.seri.at](http://www.seri.at), letzter Zugriff 21.10.2006.
- Siedentop, Stefan 2005: Problemdimensionen der Flächeninanspruchnahme. In: Projektgruppe Flächenverbrauch (Hrsg.): Flächenverbrauch und Bodenbewusstsein. Nationale Strategien und lokale Umsetzung. Dokumentation der Fachtagung am 31.01.2005 im Ernst-Reuter-Haus Berlin. Berlin 2005. S. 11-22.
- Simmel, Georg 1957: Brücke und Tür. Essays des Philosophen zur Geschichte, Religion, Kunst und Gesellschaft. Stuttgart: Koehler.
- Simmie, James (Hrsg.) 1997: Innovation, networks and learning regions? London, Bristol: Jessica Kingsley with Regional Studies Association.

- Sommer, Jens/Björn Gottschling 2001: Die Inszenierung der Stadt des 21. Jahrhunderts. Städtebauliche, infrastrukturelle, stadtökonomische und stadtsoziologische Rahmenbedingungen bei der Planung und Durchführung städtischer Projekte – dargestellt am Beispiel der HafenCity Hamburg. Detmold. Diplomarbeit eingereicht an der Fachhochschule Lippe. Verlag: Diplomica.
- Spangenberg, Joachim H. 2000: Zukunftsfähigkeit als Leitbild? Leitbilder, Zukunftsfähigkeit und die reflexive Moderne. In: Hildebrandt, Eckart/Gudrun Linne (Hrsg.): Reflexive Lebensführung. Zu den sozialökonomischen Folgen flexibler Arbeit. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin: Edition Sigma. S.249-269.
- Stadt Aalborg 2004: Aalborg Commitments.  
www.aalborgplus10.dk, letzter Zugriff 8.6.2007.
- Stadt Wien (Hrsg.) 2000: Strategieplan für Wien. Wien.
- Stadt Wien (Hrsg.) 2007: KliP-Bericht 2007. Kurzfassung.  
<http://www.wien.gv.at/um-welt/klimaschutz/pdf/klip-kurz-2007.pdf>, letzter Zugriff 3.1.2009.
- Stadtgespräche 2005: Fläche: Unser kommunaler „Bodenschatz“. stadtgespräche. Das Magazin für lokale Nachhaltigkeit. Nr. 4/Juli 2005.
- Statistik Austria 2007a: Bevölkerungsstand 2004-2006. Wien.
- Statistik Austria 2007b: Bevölkerungsvorausschätzung 2007-2050. Mittlere Variante. Wien.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2004: Bevölkerungsvorausschätzung für Hamburg bis 2020.  
www.statistik-nord.de, letzter Zugriff 11.1.2009.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005a: Bevölkerungsstand und Entwicklung in den Hamburger Stadtteilen. Statistische Berichte 2000-2005. www.statistik-nord.de, letzter Zugriff 11.1.2009.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2005b: Monitor Wachsende Stadt. Bericht 2005.Hamburg.
- Statistisches Bundesamt 2003: Im Jahr 2050 wird jeder Dritte in Deutschland 60 Jahre oder älter sein. Presseerklärung vom 6. Juni 2003. www.destatis.de/presse/deutsch/-pm2003/p2300022.htm, letzter Zugriff 11.1.2009.
- Steuer, Philipp 2008: Chancen einer nachhaltigen Stadtentwicklung und eines ökologischen Stadtumbaus in einer ,schrumpfenden

- Stadt' am Beispiel Leipzigs. In: Bauriedl, Sybille/Delia Schindler/Matthias Winkler (Hrsg.): *Stadtzukünfte denken. Nachhaltigkeit in europäischen Stadtregionen*. München: oekom. S. 70-91.
- Stiens, Gerhard 2000: Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? Die deutschen Europäischen Metropolregionen als Fall. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9/10.2000, S. 517-535.
- Stiens, Gerhard 2002: Stärkung der Region als Handlungsebene. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Städtebau, Wohnungswesen, Bauwesen (Hrsg.) 2002: *Europäische Verflechtungen deutscher Metropolräume*, H. 109. Bonn, S. 115-131.
- Stoker, Gerry 2000: *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*. In: Pierre, Jon (Hrsg.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. S. 91-109.
- Strauss Anselm/Jeannette Corbin 1996: *Grounded Theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Beltz Psychologie Verlags Union.
- Swoboda, Hannes 1994: Vorwort. In: *MA 18: Wien ins 21. Jahrhundert. Stadtplanung für eine ökologische und soziale Gründerzeit*. Wien.
- Swyngedouw, Eric 1997: Neither Global nor Local. "Glocalisation" and the politics of scale. In: Cox, Kevin R. (Hrsg.): *Spaces of glocalisation: Reasserting the power of the local*. New York: Guildford Press. S. 137-166.
- Tashakkori, Abbas/Charles Teddlie 2003: *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Thaler, Andreas/Matthias Winkler 2005: Die fragmentierte Region. Eine kritische Kommentierung des planerischen Wachstumsparadigmas am Beispiel Hamburgs. In: *RaumPlanung* Nr. 120/121, S.117-121.
- Thorn, Christiane 2002: Nachhaltigkeit hat (k)ein Geschlecht. Perspektiven einer gendersensiblen zukunftsfähigen Entwicklung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 33-34/2002*. S. 38-46.

- Tremmel, Jörg 2003: Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie. Der deutsche Diskurs um nachhaltige Entwicklung im Spiegel der Interessen der Akteure. München: oekom.
- UBA – Umweltbundesamt 2003: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr -Strategiepapier des Umweltbundesamtes. Berlin: Erich Schmidt Verlag
- UBA – Umweltbundesamt 2007: Neue Ergebnisse zu regionalen Klimaveränderungen - Das statistische Regionalisierungsmodell WETTREG. [www.umweltbundesamt.de/-klimaschutz](http://www.umweltbundesamt.de/-klimaschutz), letzter Zugriff 11.1.2009.
- UBA – Umweltbundesamt 2002: Lokale Agenda 21 und nachhaltige Entwicklung in deutschen Kommunen. 10 Jahre nach Rio. Berlin.
- Umweltbehörde Hamburg (Hrsg.) 1999: Kursbuch Zukunftsfähiges Hamburg. Werkstattbericht für ein Umweltprogramm. Hamburg: Umweltbehörde.
- Umweltbehörde Hamburg (Hrsg.) 2001: Kursbuch Umwelt. Ziele für ein zukunftsfähiges Hamburg. Hamburg: Umweltbehörde.
- UN – United Nations 2002: Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002. New York.
- UN Generalversammlung 2007: Resolution aufgrund des Berichts des Ad-hoc-Plenarausschusses der neunzehnten Sondertagung <http://www.un.org/Depts/german/gv-sondert/gv19-ss/gv19-2.htm#II>, letzter Zugriff 6.3.2009.
- UNDP – United Nations Development Programme 2002: Human Development Report: Deepening democracy in a fragmented world. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Valentin, Anke/Martin Gürtler/Joachim H. Spangenberg 2000: Sustainability and urban policy in Germany. Retrospect and prospect. In: Low, Nicholas/Brendan Gleeson/Ingemar Elander/Rolf Lidstg (Hrsg.): Consuming city – The urban environment in the global economy after the Rio Declaration. London, New York: Routledge. S. 110-130.
- Vetter, Angelika 2002: Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Autonomie, Lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik. Opladen: Leske + Budrich.

- Voelzkow, Herbert 2000: Regieren im Europa der Regionen. Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, vom Makro-Korporatismus zum Meso-Korporatismus? In: Informationen zur Raumentwicklung. H. 9/10, S. 507-516.
- Waarden, Frans van 1992: Dimensions and types of policy networks. In: European Journal of Political Research, Jg.1-2, H. 21, S. 29-59.
- Weber, Beate 2003: Nachhaltigkeit und Lokale Agenda: Statt einer Epoche bürgerschaftlichen Engagements nur eine Episode einzelner Gruppen? Challenger Report für den Rat für Nachhaltige Entwicklung: Berlin, 1. Oktober 2003.
- Weible, Christopher M. 2005: Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks In: Political Research Quarterly, 58, S. 461-475.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Jan-Dirk Seiler-Hausmann (Hrsg.) 1999: Ökoeffizienz. Management der Zukunft. Berlin: Edition Sigma.
- Weller, Ines 1999: Einführung in die feministische Auseinandersetzung mit dem Konzept Nachhaltigkeit. Neue Perspektiven - Alte Blockaden. Weller, Ines/Sabine Hofmeister (Hrsg.): Nachhaltigkeit und Feminismus: Neue Perspektiven - Alte Blockaden. Bielefeld: Kleine. S. 9-32.
- Weller, Ines 2004: Nachhaltigkeit und Gender. Neue Perspektiven für die Gestaltung und Nutzung von Produkten. München: oekom.
- Werheit, Martina 2002: Monitoring einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Dortmund.
- Winkler, Matthias 2005: Heterogene und fragmentierte Siedlungsentwicklung in den Metropolregionen Hamburg und Wien. Eine vergleichende Gegenüberstellung. Unveröff. Vortragsmanuskript.
- Winkler, Matthias 2007: Flächensparsame Siedlungsentwicklung – ein „nachhaltig“ verfolgtes Ziel? Eine Zwischenbilanz am Beispiel der Metropolregionen Hamburg und Wien. In: RaumPlanung H. 132/133, S. 119-124.
- Winkler, Matthias 2008: Politisch steuern in der Region? Herausforderungen auf dem Weg zu einer flächensparsamen Siedlungsentwicklung im ‚Stadt-Umland‘. In: Bauriedl, Sybil-

- le/Delia Schindler/Matthias Winkler (Hrsg.): *Stadtzukünfte denken. Nachhaltigkeit in europäischen Stadtregionen*. München: oekom. S. 96-121.
- Wittek, Susanne (Hrsg.) 2002: *Nachhaltigkeitsindikatoren und Partizipation*. Hamburg: Hamburg University Press.
- Wolf, Klaus Dieter 2003: Normsetzung in internationalen Institutionen unter Mitwirkung privater Akteure? „International environmental governance“ zwischen ILO, öffentlich-privaten Politiknetzwerken und Global Compact. In: Schorlemer, Sabine von (Hrsg.): *Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*. Berlin: Springer. S. 225-240.
- Wollmann, Hellmut 2001: Germany's trajectory of public sector modernisation: Continuities and discontinuities. In: *Policy and Politics* 29 (2), S. 151-169.
- Wollmann, Hellmut 2003: German local government under the double impact of democratic and administrative reforms. In: Kerstin, Norbert/Angelika Vetter (Hrsg.): *Reforming local government in Europe*. S. 85-112.
- Yee, Albert S. 1996: The Causal Effects of Ideas on Policies. In: *International Organization* Jg. 50, H. 1, S. 69-108.
- Zukunftsrat Hamburg 2005: HEINZ 2005. *Hamburger Entwicklungsindikatoren Zukunftsfähigkeit*. 30 Nachhaltigkeitsziele, 32 Indikatoren, 32 Zielwerte. Hamburg, Broschüre.
- Zukunftsrat Hamburg 2006: HEINZ 2006. *Hamburger Entwicklungsindikatoren Zukunftsfähigkeit*. 30 Nachhaltigkeitsziele, 32 Indikatoren, 32 Zielwerte. Hamburg, Broschüre.

Gibt es Urban Governance in der politisch-gesellschaftlichen Realität? Diese Frage wird im vorliegenden Buch u. a. mit einer Suche nach horizontalen Netzwerken und deren Einfluss in der Stadtentwicklungspolitik in den Städten Hamburg und Wien beantwortet. Die Ergebnisse der empirisch vergleichenden Studie unterstreichen den Stellenwert des Wachstumsparadigmas. Dieses bildet gleichsam die Hintergrundfolie für die beobachteten politischen Prozesse: Was sich nicht in win-win-Optionen für das Wachstum der Städte ummünzen lässt, bleibt tendenziell unbeachtet. Der sich ohnehin in der Verwaltung vollziehende Wandel von ordnungsrechtlicher Steuerung zur Rahmensteuerung spielt der Wirkung des Leitbilds Nachhaltigkeit, wie es in der Agenda 21 der Vereinten Nationen in Rio programmatisch ausbuchstabiert wurde, allerdings zum Teil in die Karten. Für beide Städte kann daher eine Einbeziehung der Konzepte nachhaltiger Stadtentwicklung in die politischen Entscheidungsprozesse festgestellt werden. Wien ging dabei den Weg aufwändiger aber inhaltlich weitgehend ausgehölter Partizipationsprozesse. In Hamburg wurden die Entscheidungsprozesse am Parlament vorbei einfach abgekürzt.