

KLAUS BRAKE

Strategische Entwicklungskonzepte für Großstädte – mehr als eine Renaissance der „Stadtentwicklungspläne“

Überlegungen am Beispiel der „BerlinStudie“

I

Ausgangslage

Im Sommer 2000 wurden in Brüssel der „Strategieplan für Wien“, die „Zukunftsstrategien für Berlin“ und „The strategic framework of London development“ diskutiert. Vor ihrem Hintergrund plant die Europäische Kommission, ähnlich konzipierte Studien für Marseilles, Halle/Leipzig und Manchester/Liverpool auf den Weg zu bringen. Nachdem zuvor bereits Städte wie Barcelona, München und Malmö begonnen hatten, Strategiekonzepte für ihre Zukunftsentwicklung zu formulieren, soll es jetzt also schon um eine „dritte Generation“ von Zukunftsfahrplänen gehen, die im Zeitraum nach 1990 für europäische Städte erarbeitet werden¹. Welches sind die Gründe für diese auffällige Konjunktur für Strategiekonzepte?

Ein unmittelbarer Anlass zu derartigen Studien mag mit der Faszination des Jahrhundert- bzw. Jahrtausendwechsels zusammenhängen. Die wirklich tragfähige Motivation dafür dürfte aber tiefer liegen: in der Erkenntnis, dass Zukunftsentwicklung gerade wegen der „neuen Unübersichtlichkeit“ (Habermas) bewusst thematisiert werden muss, und dass relevante Aussagen dazu jener Komplexität gerecht werden müssen, die den aktuellen Strukturwandel wohl noch für längere Zeit auszeichnen wird. Die bewusste Hinwendung der Europäischen Union zu einer „Städtepolitik“² oder etwa die Thematik der Weltstädte-Konferenz URBAN 21 reflektieren in ähnlicher Weise neuartige Aufgabenstellungen. Insofern stellt sich die Frage, ob wir es bei diesen strategischen Entwicklungskonzepten für Großstädte nur mit einer Wiederauflage von Stadtentwicklungsplänen aus den 60/70er-Jahren zu tun haben oder mit einer qualitativ neuen Art, Stadtpolitik zu verstehen und anzugehen.

Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden. Dabei werden zunächst der Kontext beschrieben, in dem diese neuen Studien stehen (Kapitel II), danach als ein Beispiel die „BerlinStudie“ vorgestellt (Kapitel III) und schließlich die Frage der Verallgemeinerung aufgegriffen (Kapitel IV und V).

II

Kontext

¹ Vgl. Eugen Antalovsky, Modelle der Modernisierung. Drei Konzepte für die Stadtentwicklung in Berlin, London und Wien. In: Europaforum Wien – Zeitschrift für Städtedialog, Heft 1 (2000), S. 21-23.

² Vgl. Nachhaltige Stadtentwicklung in der EU: ein Aktionsrahmen. Wien 1999.

1. Merkmale der neuen Studien

Was haben die drei Studien zu Wien, Berlin und London, die jetzt zur Diskussion stehen, gemeinsam? Ganz unmittelbar ist es die Einsicht in die Notwendigkeit, sich „fit“ zu machen für die mittlere Zukunft. Die jeweilige Ausgangssituation ist dabei durchaus unterschiedlich: für London war es die bevorstehende Wiederbelebung einer Gebietskörperschaft für den Raum London (nachdem diese unter der Tory-Regierung aufgelöst worden war). Berlin stand ohne Vorwarnung vor der Aufgabe, nicht nur die beiden jahrzehntelang getrennten Stadthälften zusammenzuführen, sondern auch sich marktwirtschaftlichen Bedingungen zu stellen und mit einem wiedergewonnenen „Hinterland“ umzugehen. Für Wien war es die Öffnung Südosteuropas und damit die Notwendigkeit, sich vor einer Kulisse neuer Rahmenbedingungen als Standort zu positionieren.

Ähnliche Veränderungen spielten natürlich auch bei den anderen Städten eine Rolle und bildeten – wenigstens zu einem Teil – die Anlässe für vergleichbare Studien etwa in Barcelona oder Malmö. Zwei Aspekte gilt es dabei zu vertiefen: sich als Stadt „fit“ zu machen, heißt handlungsfähig zu werden für einen Wettbewerb, der sich nun offenbar ganz anders darstellt als bisher. Die hier zunächst nur anklingenden Dimensionen der „Geopolitik“ bzw. der „Globalisierung“ sind nämlich eingebettet in einen Strukturwandel, der über typisch ökonomische Merkmale hinaus auch eine besonders ausgeprägte soziale und kulturelle Dimension aufweist. Die Situation, in der man handlungsfähig sein will, erscheint also ungleich komplexer und härter als bisher gewohnt. Antworten darauf, „wohin die Reise gehen soll“ und wie man an ihr mitwirken will, kommen ohne deutliche Zielorientierung und Überlegungen zur Implementation der jeweiligen Szenarien nicht mehr aus.

Diese Studien fallen denn auch durch verschiedene Gemeinsamkeiten auf:

- Thematisiert wird im Grunde die Gesamtheit aller Politikfelder oder Entwicklungsbereiche einer Stadt, das heißt gemessen an Stadtentwicklungsplänen weit mehr als die räumliche oder gar nur stadtplanerische Dimension.
- Behandelt wird außerdem explizit die Frage der Umsetzung der einzelnen thematischen Empfehlungen, aus denen diese Studien im Kern bestehen; über Leitideen hinaus werden ganz bewusst Handlungsvorschläge erarbeitet, die mit konkreten Hinweisen darauf versehen werden, wie die Umsetzung dieser Vorschläge in Gang gesetzt werden könnte („strategische Projekte“/„Aktionspläne“ usw.).
- Die Studien beziehen sich – wenn auch unterschiedlich – auf die jeweilige Stadtregion und auf die Agenda 21-Vorhaben, die damit jedoch – wie auch die räumliche Planung – nicht etwa ersetzt werden.

Nur städtische Entwicklungskonzepte, die im Wesentlichen diese Merkmale erfüllen, sollen nachstehend als „neuer Typus“ von Stadtentwicklungs-Strategien thematisiert werden.

Gemeinsam ist der „BerlinStudie“ und der „London-Study“ zudem, dass die Europäische Kommission (GD XVI) ihr Promotor (und auch Co-Financier) war. Diese verfolgt damit die Absicht, die Forcierung ihrer Städtepolitik materiell mit Erfahrungen darüber zu unterfüttern, wie europäische Städte an die Lösung ihrer Probleme bzw. an die Meisterung ihrer Zukunft herangehen. Generell kann das Interesse an dieser neuen Art von Studien darin gesehen werden, dass sie über die derzeitigen Anstrengungen der großen Städte informieren, ihre Handlungskompetenz zu stärken.

2. Neue Herausforderungen für Stadtentwicklung

Städte sind offenbar bemüht, im neuen Kontext angemessen zu agieren; damit stellen sie sich bestimmten Herausforderungen, vor denen Stadtentwicklung derzeit generell steht, und in die auch ihre jeweils spezifischen Aufgaben und Probleme eingebettet sind. Inwieweit werden mit dem neuen Agenda-Typ der „strategischen Entwicklungskonzepte“ aber auch neue Herausforderungen für die Stadtentwicklung reflektiert? Solche Herausforderungen sind einerseits für jede Stadt spezifisch zu interpretieren. In ihnen wirken sich andererseits die Umbrüche allgemeiner Art aus, welche die Entwicklung im 21. Jahrhundert vermutlich noch deutlicher prägen werden, als sich dies in den letzten Jahrzehnten des ausgehenden 20. Jahrhunderts bereits ankündigte.

Große Städte gelten einerseits als besondere Brennpunkte der Bevölkerungsentwicklung³. Andererseits erscheint ihre Rolle als Zentren und Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung nicht bruchlos; insbesondere für die Stadt „europäischen“ Typs kann nicht eindeutig gesagt werden, inwieweit sie sich mit ihrer bisherigen Funktion, Struktur und Erscheinungsart fortsetzen können wird. Gemeint ist ein Stadttyp, der auf der historischen Entwicklungsbasis von Markt-Funktionen (Max Weber) für das Industriezeitalter neu bestimmt wurde. Seine wesentlichen Merkmale sind der ausgeprägte Grad differenzierter Integration, der aktive Umgang mit Fremdem, der öffentliche Raum, die kompakte Besiedlung und damit verbunden ein haushälterischer Umgang mit Ressourcen. All dies wird – so die vielfache Meinung – heute zunehmend infrage gestellt; es komme zu einer Selektion wirtschaftlicher Tätigkeiten, einer Fragmentierung sozialer Gruppen, einer Individualisierung auch des Raumes, einer „Verinselung“ der Besiedlung und damit verbunden zu einem Verschleiß an Ressourcen. Dies mache die „Auflösung der Städte“ aus, und dazu komme es, weil diese in ihrer herkömmlichen Form nicht mehr gebraucht würden.

Den Hintergrund für solche Einschätzungen geben Kräfte der Heterogenisierung einer Gesellschaft ab, die weniger oder in grundlegend anderer Weise industriell geprägt sein wird. Deren Herausbildung wird forciert durch einen erheblichen Globalisierungsschub auf der Basis neuer digitalisierter Produktions- und Kommunikationstechnologien. Ein Strukturwandel dieser Art ist durchaus zu beobachten. Auch ist es mehr als plausibel, dass er in seiner epochalen Kraft von durchgreifenden Veränderungen der Wirtschafts-, Sozial- und Raumstrukturen in Richtung einer Heterogenisierung begleitet sein wird. Jedoch gilt dies weder durchgängig noch flächendeckend. Und für große Städte besteht auch kein zwingender Anlass, einem solchen Pessimismus zu folgen.

Die historische Erfahrung zeigt nämlich bei ähnlich zu bewertenden Entwicklungsschüben, beispielsweise im Zuge der Durchsetzung der Eisenbahn oder des Telefons: während routinisierbare Tätigkeiten jeweils beschleunigt aus den hochqualifizierten und entsprechend „teuren“ Städten ausgelagert wurden, konzentrierten sich dort umso mehr die nicht routinisierbaren und die strategischen, das heißt entscheidungserheblichen Tätigkeiten; diese blieben auf *face to face*-Kommunikation angewiesen. So auch diesmal: wenn aus bereits abgespeicherten und zunehmend ubiquitären Informationen Wissen generiert und Wissensvorsprünge organisiert werden sollen – und sie werden zur Beherrschung globalisierten Agierens als strategische Kompetenz noch wichtiger werden –, so sind dafür Orte geeignet, die ein entsprechendes kreatives Milieu bieten, in denen es Vielfalt, Offenheit und Nähe gibt, unweigerlich verbunden mit einer „kritischen“ Größe des Ortes und mit dessen guter Erreichbarkeit. Anders sind empirische Befunde neuer städtischer Dynamik ausgerechnet zu Zeiten weltweiter telekommunika-

³ Etwa: World Report on the URBAN Future 21, Berlin 2000.

tiver Vernetzung nicht zu erklären⁴.

In dieser Logik haben Städte eine Zukunft, zumal wenn sie (und sei es nur im Kern) über die strukturellen Qualitäten vom Typ „europäischer Stadt“ verfügen. Als Knotenpunkte der Wissensgesellschaft interpretieren sie „Markt“ neu, und zwar als Austausch von Leistungen und Ideen. Ähnlich werden auch andere Stadt-Kriterien neu definiert. In diesem Zusammenhang stehen alle europäischen Metropolen vor zentralen Herausforderungen. Den Gestaltungsrahmen von Stadtentwicklung bildet eine Reihe unterschiedlicher konkreter Aufgaben des 21. Jahrhunderts, deren wesentliche hier in sechs Punkten kurz skizziert werden.

Arbeit für mehr Menschen

Der Strukturwandel von Wirtschaft und Arbeit ist durch zwei Bewegungen gekennzeichnet. Zum einen setzt sich die Rationalisierung von Arbeit fort; der technologische Schub im Bereich der digital gestützten Produktions- und Kommunikationstechnologien beschleunigt die Einsparung menschlicher Arbeit und die Überführung von experimentellen Verfahren in Routine, und zwar über den Fertigungsbereich hinaus. Damit wird der Vorrat an Arbeit nicht unbedingt geringer, jedoch auf jeden Fall umgeschichtet. Zum anderen unterstützen diese Technologien und die damit mögliche weitere Globalisierung die Auflösung tradierter Arbeits- und Unternehmensorganisation; Deregulierung und dafür notwendiges Know-how wirken sich gleichermaßen in größeren Dienstleistungsanteilen und wissensbasierten Tätigkeiten in der Wirtschaft aus wie auch in einer Heterogenisierung von Arbeit, Zeit, Status und Lebensstilen. Erforderlich ist – gerade in großen Städten – eine ganz neue Verständigung über die „Arbeitsgesellschaft“.

Soziale Kohäsion

Der Strukturwandel der sozialen Lage und der Lebensweisen ist geprägt durch die Heterogenisierung marktwirtschaftlicher Gesellschaften. Insbesondere die darin angelegten Tendenzen weiterer Polarisierung treffen vor allem die großen Städte, und zwar auch in Bezug auf deren Infrastruktur im weiteren Sinne. Erforderlich ist eine Verständigung darüber, wie die traditionelle Integrationsleistung der europäischen Städte künftig aussehen soll. Damit ist ein zentraler Nerv sozioökonomischer Kompetenz und sozial-kultureller Handlungsfähigkeit von Städten angesprochen.

Kulturelle Vielfalt

Die Besonderheit großer Städte, in der Auseinandersetzung mit Fremdem zu leben und sich zu entwickeln, erhält eine gravierende Prägung im Zusammenhang mit Migration; letztere wird sich ausweiten, und zwar zum einen im Zuge der Globalisierung (einschließlich der sie flankierenden Liberalisierungsgesetze), zum anderen im Zusammenhang mit regionalen ökonomischen, kulturellen und kriegerischen Krisen. Große Städte werden weiterhin bevorzugte Zielorte von Migration sein. Dies erfordert von ihnen ein erhebliches Umdenken. Sie sollten Migration nicht nur als Last, sondern auch als Chance verstehen, nicht nur die humanitäre Verpflichtung erkennen, sondern auch die von der Zuwanderung ausgehende kulturelle und ökonomische Belebung.

⁴ Vgl. die wiederholte Renaissance von New York; dazu: Klaus Brake, Die räumliche Struktur der Dienstleistungsökonomie – oder: warum gibt es keine Dezentralisierung?, in: Hartmut Häußermann u.a. (Hrsg.), New York – Strukturen einer Metropole, Frankfurt 1993.

Wettbewerb

Fortschreitende Globalisierung erweitert mit der Sphäre ihrer Märkte auch deren Spielregeln; mit komparativen Vorteilen muss in einer ganz neuartigen Konkurrenz-Arena agiert werden. Dies betrifft vor allem zweierlei: zum einen die Steigerung der jeweils eigenen Kompetenz und Aktionsfähigkeit; zum anderen die Stärkung des örtlichen und/oder regionalen Bewusstseins und Leistungspotenzials. Dem Zusammenhang von Globalisierung und Regionalisierung entspricht das Bemühen um Verknüpfung von Kompetenzzentren und regionalen/kommunalen Netzwerken.

Partizipation

Der Umbau gesellschaftlicher Strukturen, die noch stark durch tendenziell große und blockartige Regulationsformen (Sozialkontrakt, Massenproduktion und -konsumtion, Versorgungsstaat, Stellvertreterpolitik usw.) geprägt sind, ist begleitet von vielfältigen neuen individuellen Verantwortungs- und Initiativformen. Sie entsprechen der zunehmenden Heterogenisierung und erfordern neue Politikstrukturen angesichts veränderter Beziehungen zwischen Staat und Individuum. In der Arena hoch konzentrierter und komplexer Gemeinwesen, als die sich die großen Städte darbieten, erfordert dies – gerade unter der Devise von Dezentralisierung und Integration – besondere Anstrengungen.

Zukunftsverantwortung

Die Möglichkeiten eines weltweit effektiveren Zugriffs auf Ressourcen wird begleitet vom Bewusstsein, den längst schon erforderlichen haushälterischen Umgang mit allen – kulturellen, menschlichen und natürlichen – Ressourcen intensivieren zu müssen. Dabei sind die großen Städte wegen ihrer hohen Dichte in besonderer Weise herausgefordert, Potenziale eines schonenden Umgangs mit diesen Ressourcen gegen zuwiderlaufende Tendenzen (Verkehr, Flächeninanspruchnahme und Egoismus) einzusetzen.

3. Veränderte Aufgabenstellung

Die zentrale Aufgabe für Stadtentwicklung besteht also darin, mit den Herausforderungen produktiv umzugehen und die neuen Anforderungen, die an „Standorte“ gestellt werden, mit denjenigen Strukturmerkmalen zu verknüpfen, die diese Städte als Gemeinwesen mitbringen. Ihre sozialkulturellen Qualitäten sind als originäre Potenziale zu kultivieren, und zwar im Sinne einer zeitgemäßen Weiterentwicklung, nicht im Sinne einer Bewahrung ihrer Formen. Von dem, was der epochale Strukturwandel auf die Tagesordnung setzt, ist vor allem zweierlei zu leisten:

- zum einen müssen sich die Städte als Standorte *positionieren*. Der Ubiquität vieler Standortfaktoren ist im Wettbewerb die *individuelle* Leistungsfähigkeit entgegenzustellen: Städte müssen identifizierbar sein als begabte Orte. Hierzu sind ihre spezifischen Potenziale betont langfristig zu qualifizieren: statt um Fixierung auf singuläre und Hardware-Ausstattungen geht es um zukunftsfähige infrastrukturelle Befähigung und um lernende Organisationen.
- zum anderen ändert sich die Form *politischen Agierens*. Qualifiziert werden muss einerseits die Handlungsfähigkeit der Städte als Gemeinwesen, das heißt, es bedarf sowohl einer Verbesserung der Beziehungen zwischen Individuum und Gesellschaft bzw. zwischen Bürger und Staat, als auch einer zivilgesellschaftlichen Ertüchtigung. Angestrebt werden muss andererseits ein zunehmend weniger solitäres, sondern

vielmehr vernetztes Agieren.

Unsere Zukunftsfähigkeit scheint inzwischen in hohem Maße abhängig von der Steuerungskompetenz großstädtischer Entwicklung. Hier könnte der neue Typ strategischer Entwicklungskonzepte für Großstädte eine positive Wendung bewirken. Eine empirische Basis, um dies zu klären, bilden die vorhandenen Studien; eine davon – Berlin betreffend – soll beispielhaft dargestellt (Kapitel III), andere sollen im Überblick mit ihr verglichen werden (Kapitel IV).

III

Das Beispiel „BerlinStudie“

1. Der Rahmen

Für seinen Weg in die Zukunft hat Berlin entscheidende Weichenstellungen vorzunehmen. Als einen Einstieg hierzu setzte der Berliner Senat Anfang 1998 in Kooperation mit der Europäischen Kommission (GD XVI) eine Studie mit dem Ziel in Gang, für eine „Stadt im Umbruch“ „Strategien für die Zukunft“ zu erarbeiten. Gefragt waren Vorschläge dafür, wie wesentliche Aufgaben in der Zeit bis mindestens 2010 anzugehen wären, um Berlin für das 21. Jahrhundert eine erfolgreiche Entwicklung zu sichern.

Der auftraggebende Senat erwartete sich von der Studie einen Orientierungsrahmen für sein politisches Handeln. Für die mitfinanzierende EU bestand Interesse an Erkenntnissen über den Umgang eines europäischen Metropolenraums mit Zukunftsaufgaben, Erkenntnisse, die ihr bei der geplanten Reformulierung der EU-Förderpolitik als Städtepolitik nützlich sein würden. Was eine Stadt wie Berlin dabei braucht und was die EU für ihr Engagement zukünftig voraussetzen will, ist ein „strategisches Gesamtkonzept“ für die Stadtpolitik. Hierfür sollte die „BerlinStudie“ eine Grundlage bilden. Gefragt war ein Gesamtkonzept zielorientierter Handlungsansätze. Damit hatte sich die „BerlinStudie“ im Gegensatz zu vielen anderen Untersuchungen auch über alle Politikfelder – oder quer zu ihnen – zu erstrecken. Zugleich sollte sie mehr als nur einen weiteren Entwurf eines Leitbildes darstellen.

Die „BerlinStudie“ wurde an eine eigens gebildete unabhängige Arbeitsgruppe „Berlin – zivile Wege in das 21. Jahrhundert“ vergeben⁵. Um ihre Bearbeitung und Umsetzung auf ein breiteres Fundament zu stellen, wurde Wert auf eine intensive Kooperation mit weiteren Akteuren gelegt. Über die Einrichtung eines Beirats mit – zum Teil auswärtigen – Fachleuten aus verschiedensten Erfahrungsbereichen, eines von den Auftraggebern berufenen Kreises von Experten für europäische Stadtentwicklungspolitik und einer Berliner Steuerungsrunde hinaus fanden vier öffentliche „Strategie-Workshops“ statt; in diese mündeten während der gut eineinhalbjährigen Bearbeitungszeit jeweils die einzelnen Arbeitsphasen⁶.

⁵ Mitglieder der AG „Berlin – zivile Wege in das 21. Jahrhundert“: K. Brake (Sprecher), E. v. Einem, J. Fehse, E. Hahn, M. Heine, M. Hesse, H. Heuer, B. Hunger, T. Krüger, R. Münz, C. Ohder, J. Poelchau, B. Reissert, R. Schäfer, G. Schmid, B. Schneider, J. Schulz zur Wiesch, K. Schwarz, M. Stuber, L. Vogelsang, H. Zimmermann.

⁶ Arbeitsphasen und Strategieworkshops der „BerlinStudie“: Phase I „Situationsanalyse“ mit einem Workshop „Problemanalyse und -Verflechtungen“ (am 23./24.10.1998); Phase II „Handlungsfelder“ mit einem Workshop „Handlungsfelder für Berlin – auf dem Weg zur ‚Stadt der Chancen‘“ (am 19./20.2.1999); Phase III „Maßnahmen“ mit einem Workshop „Maßnahmen – Bausteine eines Aktionsplans“ (am 9./10.7.1999); Phase IV „Aktionsplan“ mit einem Workshop „Zukunftsstrategien für

Diese Workshops entsprachen in besonderem Maße der „Philosophie“ der „BerlinStudie“: Sie sollte sich im Ergebnis nicht vorrangig nur an die Auftraggeber aus Verwaltung und Politik wenden, sondern auch an die thematisch interessierte Fachöffentlichkeit, deren Erfahrungen für ihre Umsetzung genutzt werden sollten. Daher war es sinnvoll, die Öffentlichkeit über den Fortgang der Bearbeitung laufend zu informieren, Zwischenergebnisse zu evaluieren und zu popularisieren sowie frühzeitig Mitspieler über den staatlichen Bereich hinaus zu gewinnen.

2. Orientierung

Die „BerlinStudie“ setzt bewusst auf eine Leitbild-Orientierung, welche die für Berlin wesentlichen Herausforderungen reflektiert. Diese ergeben sich zum einen aus dem epochalen Strukturwandel; demnach müssen sich Metropolen – angesichts allgemein und überall verfügbarer Informationen – als diejenigen Orte bewähren und qualifizieren, an denen neues Wissen gewonnen und Wissensvorsprünge für neue Tätigkeiten vor Ort erzielt werden. Die zusätzlichen für Berlin spezifischen Herausforderungen leiten sich aus der besonderen Umbruchsituation der Stadt her: dem partiellen politischen Systemwechsel, der sozialen und kulturellen Vereinigung unterschiedlicher gesellschaftlicher Erfahrungswelten, dem Wandel der Wirtschafts- und Sozialstruktur durch Abschwächung ihrer industriellen Prägung und dem Druck von Marktwirtschaft und Wettbewerb.

Vor diesem Hintergrund gibt die „BerlinStudie“ der Zukunft Berlins wesentliche Orientierungen. Studien über neue Aufgaben sind oft sektoral angelegt oder konzentrieren sich auf nur einen orientierenden Slogan (etwa „Dienstleistungsmetropole“). Doch Situation, Ursachen und Wirkungszusammenhänge von Stadtentwicklung sind hierfür – zumal in Berlin – zu komplex. Dem trägt die „BerlinStudie“ Rechnung, indem sie kein in sich geschlossenes Leitbild formuliert, sondern sich – zunächst – an sechs Leitbildelementen orientiert (vgl. Abb. 1), und zwar

- für die *Richtung* der Entwicklung an: „Berlin – wettbewerbsfähig aus eigener Kraft“, „Berlin – offen und sozial gerecht“, „Berlin – ökologisch attraktiv und verantwortungsvoll“;
- für die *Ressourcen* einer solchen Entwicklung an: „Berlin – Stadt des Wissens“, „Berlin – Ost und West zugleich“;
- für den *Weg* in die gewünschte Richtung an: „Berlin – zivilgesellschaftlich verfaßt“.

Damit sind wesentliche ergebnis- und prozessorientierte Qualitäten benannt, die für und in Berlin erzielt werden sollen.

Abbildung 1: Struktur der „BerlinStudie“*

6 Leitbildelemente	Die Ziele	Berlin – wettbewerbsfähig aus eigener Kraft Berlin – offen und sozial gerecht Berlin – ökologisch attraktiv und verantwortungsvoll
	Die Ressourcen	Berlin – Stadt des Wissens Berlin – Ost und West zugleich
	Der Weg	Berlin – zivilgesellschaftlich verfaßt
3 Strategien		Berlins Wissensbasis stärken Querbezüge und Problemverflechtungen Kooperativer Staat

+		
4 Handlungsfelder	Austauschbeziehungen Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit Soziale Kohäsion Metropolenraum im Gleichgewicht	
=		
13 Maßnahmenbereiche	<i>Handlungsfeld</i> Austauschbeziehungen Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit Soziale Kohäsion Metropolenraum im Gleichgewicht	<i>Maßnahmenbereich</i> Wissensvorsprünge Kulturstrategien Einwanderungsstadt Wirtschaft mit Kompetenz Förderpolitik Zukunft bezahlter Arbeit Beschäftigungsbrücken Soziale Aktivierung Perspektiven für die Jugend Sichere Stadt Kooperative Region Umweltvorsorge Mobilitätsbedürfnisse und Verkehr

*Quelle: Eigene Ausarbeitung nach „BerlinStudie“, www.berlin.de/home/Land/RBm-SKzl/europa/inhalte/archiv/berlin_s.htm

3. Aufgaben

Die „BerlinStudie“ operationalisiert die Leitbildelemente, indem in vier *Handlungsfeldern* die wesentlichen Handlungsbedarfe fokussiert bzw. strategische Korridore im Hinblick auf besonders bedeutsame Qualitäten Berlins aufgezeigt werden.

Um diese Qualitäten zu erzielen, sind zentrale „Strategiefelder“ bzw. Maßnahmenbereiche identifiziert worden, in denen dann ganz konkrete Handlungsvorschläge⁷ formuliert werden:

- Handlungsfeld *Austauschbeziehungen*; diese sind nach innen und nach außen zu entwickeln mit folgenden Maßnahmenbereichen: Wissensvorsprünge (Wissensmanagement, Forschung und Lehre), Kulturstrategien, Einwanderungsstadt Berlin;
- Handlungsfeld *Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit*; Wettbewerbsfähigkeit, um Arbeit für mehr Menschen zu generieren mit folgenden Maßnahmenbereichen: Wirtschaft mit Kompetenz, Förderpolitik, Zukunft bezahlter Arbeit, Beschäftigungsbrücken;
- Handlungsfeld *Soziale Kohäsion*; die Stadtgesellschaft kompetent und handlungsfähig machen und motivieren mit folgenden Maßnahmenbereichen: soziale Aktivierung, Perspektiven für die Jugend, Sichere Stadt;
- Handlungsfeld *Metropolenraum im Gleichgewicht*; die Stadtregion als Lebens- und Standort qualifizieren mit folgenden Maßnahmenbereichen: kooperative Region (Stadtstruktur, Stadt und Region, Flächenmanagement), Umweltvorsorge, Mobilitätsbedürfnisse und Verkehr.

Diese Strukturen und Inhalte der Handlungsvorschläge der „BerlinStudie“ für die Zukunftsgestaltung Berlins spiegeln so zum einen die komplexen Wirkungszusammenhänge von Stadtentwicklung im konkreten Fall wider. Zum anderen reflektieren sie, dass alles politische Handeln ressortübergreifend sein muss: Praktische Politik entfaltet ihre Umsetzungshebel und -korridore zunehmend weniger in den klassischen Verwaltungszuschnitten und -formen sowie Politikmustern.

⁷ In den insgesamt 13 Maßnahmenbereichen werden über 100 einzelne Maßnahmenvorschläge formuliert.

4. Befähigung

Um die Aufgaben Berlins zu bewältigen, entwickelt die „BerlinStudie“ eine komplexe Struktur von Bedingungen der Umsetzung einer Zukunftsstrategie.

Zunächst sind die *Potenziale* Berlins zu mobilisieren; sie bestehen – auch wenn sie zum Teil brachliegen – vor allem in der außergewöhnlichen Ausstattung mit Einrichtungen und Initiativen der Kultur und der Wissenschaft. Hinzu kommt die Qualität Berlins als Knotenpunkt, und zwar im Hinblick auf die Ost/West-Situation (Berlin als *gateway*-Stadt), auf die Verkehrslage und vor allem auf den Regierungssitz. Berlin wird so zu einem Treffpunkt aus aller Welt, und die Effekte eines qualifizierten Erfahrungsaustauschs sind vor Ort umsetzbar. Darüber hinaus zeichnet sich Berlin durch große Offenheit aus, die Stadt ist damit attraktiv für Jüngere, bietet Raum für vielfältigsten Unternehmungsgeist; hinzu kommt eine ausgeprägte Urbanität und Polyzentralität städtischer Strukturen. All diese Qualitäten und Potenziale gilt es zu verstetigen bzw. „freizusetzen“.

Es sind aber auch Fesseln abzulegen, die den notwendigen Bewegungsspielraum womöglich einengen. Damit geht es vor allem um eine breite *Akteursmobilisierung*. Hierzu gehört zunächst ein Mentalitätswandel, es gilt die – historisch erklärbare – Subventionswirtschaft und -politik zu überwinden: Berlin muss von einer Versorgungsstadt zu einer Initiativstadt werden. Zugleich müssen die individuellen und privaten Akteure in ihrem Engagement ermuntert und gefördert werden. Gefragt sind selbstinteressiertes Handeln, die Bereitschaft, für das Gemeinwesen Verantwortung zu übernehmen und auch Risiken einzugehen; hierzu sind die Akteure entsprechend zu befähigen. Die zentrale Aufgabe liegt darin, die Wissensbasis Berlins und die Qualifikation seiner Menschen, Institutionen und Strukturen zu stärken.

Dementsprechend muss der Staat erkennbar bürgerschaftliches Engagement aktivieren und sich selbst – möglichst dezentral organisiert – auf die hoheitlichen Aufgaben und die Gewährleistung des sozialen Ausgleichs beschränken. So erwartet die „BerlinStudie“ die Umsetzung ihrer Empfehlungen auch nicht allein vom Staat; sie richtet sich vielmehr gleichermaßen an ein breites Spektrum handlungsfähiger Akteure. Bereits die Strategieworkshops dienen dazu, so etwas wie einen „gleitenden Übergang“ der Studie in ihre beabsichtigten Effekte zu verwirklichen. Die nun vorliegenden Handlungsvorschläge als die wesentlichen Aussagen der „BerlinStudie“ für die Zukunft Berlins sollen daher auch weiter und gezielt „popularisiert“ werden – gerade um das bürgerschaftliche Engagement und die privaten Initiativen „loszutreten“, von denen die Zukunftsgestaltung ganz wesentlich abhängt.

Daher wird die „BerlinStudie“ selbst publiziert werden⁸. Darüber hinaus wird empfohlen, ein breites Spektrum an Umsetzungsmöglichkeiten zu entfalten; insbesondere sollen themenspezifische „Umsetzungs-Workshops“ angeboten werden, um mit Interessenten und Fachleuten auszuloten, inwieweit einzelne Handlungsvorschläge auf den Weg der Umsetzung gebracht werden können. Damit sollen all jene in der Stadt zusammengeführt werden, die sich etwas davon versprechen, bestimmte Maßnahmen selbst in Gang zu setzen – und eben nicht auf die „zuständige“ Politik zu warten. Angestrebt wird ein „dynamischer Diskurs“, der zur Erhöhung der Kultur der Handlungsfähigkeit Berlins beiträgt.

⁸ Die „Langfassung“ der „BerlinStudie“ ist im *Internet* unter www.Berlin.de/europa zu finden. Eine für die öffentliche Diskussion gedachte *Buchpublikation* liegt inzwischen vor: „Die BerlinStudie. Strategien für die Stadt“ (Regio-Verlag, Berlin). Eine *Kurzfassung* der BerlinStudie ist im gleichen Verlag in englischer Sprache erschienen.

5. Die „BerlinStudie“ als Strategiekonzept

Die Besonderheit der „BerlinStudie“ als Strategiekonzept lässt sich an verschiedenen ihrer Merkmale festmachen.

Mit dem deutlichen Zusammenhang von

- einer bewussten Orientierung auf leitende Zielvorstellungen (siehe III.2),
- Aufgabenstellungen, die zwischen der inhaltlichen Verflechtungskomplexität und dem zu überwindenden Ressortmuster von Politik vermitteln sollen (siehe III.3),
- dem unbedingten Anspruch auf eine breite und ausdauernde Befähigung der Stadt als Gemeinwesen (siehe III.4)

bildet die „BerlinStudie“ einen eindeutig strategischen Ansatz für Zukunftsgestaltung ab.

Die Handlungsfelder fokussieren die Leitbildelemente und benennen „Entwicklungsgebiete“, in denen die für Berlin wesentlichen Qualitäten kultiviert werden sollen. Die einzelnen Handlungsfelder weisen eine „innere Logik“ auf und bilden einen strategischen Verflechtungszusammenhang. Dies lässt sich in vier Punkten skizzieren:

1. Berlin generiert Arbeit und Wohlfahrt in der Stadt und für die Stadt, indem es sich als Standort für Produkte und Leistungen bewährt. Die dafür erforderliche *Wettbewerbsfähigkeit* ist stabil, wenn sie in der motivierten Teilnahme aller gründet; eine entsprechend breite soziokulturelle Qualifizierung und eine gesellschaftlich respektierte Teilhabe an Arbeit gehören zusammen.
2. Angebotsort für Produkte und Leistungen zu sein, heißt: vor Ort Wissensvorsprünge und die überzeugenderen Ideen zu generieren. Die Offenheit des *Austauschs* von Informationen, Erfahrungen und Wissen, die erst eine ungeahnte Produktivität zulässt, wird gewährleistet durch die aktive Integration aller in den „Treffpunkt“, den Berlin insbesondere für Ost und West darstellt.
3. Zukunftsblick und Zukunftsverantwortung zu praktizieren, setzt hohe Risikobefähigung voraus. Die allgemein zunehmende Individualisierung kann – in der produktiven Funktion von „Egoismus“ – enorme Antriebskräfte freisetzen. Der Wettbewerb wird für das Gemeinwesen optimiert, kein Beitrag und kein Akteur werden „außen vor“ gelassen, und Polarisierung und deren Reibungsverluste werden minimiert, indem die auf Motivierung und auf Respektierung beruhenden Leistungen sozialer Kohäsion gestärkt werden.
4. Jede einzelne Aktivität, erst recht jede *neue* Aktivität in Berlin ist umso tragfähiger, je intensiver sie in qualifizierte endogene Potenziale eingebettet ist, das heißt spezifische Infrastruktur- und Umwelt-Qualitäten aufweist. Diese werden weiterentwickelt, und zwar nach dem Grundsatz, Mannigfaltigkeit und Unterschiede bei ausgeglichener Gesamtbilanz im Einzelnen zu kultivieren; für die im weitesten Sinne soziokulturellen und ökologischen Ressourcen und ihre Qualitäten wird Vorsorge getroffen. Ein *Metropolenraum*, der sich dergestalt *im Gleichgewicht* befindet, ist die unerlässliche Basis für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit.

Wo immer die Umsetzung von Handlungsempfehlungen der „BerlinStudie“ ansetzt, kann zwar der einzelne Maßnahmenvorschlag in einer tradierten fachlichen Art und Zuordnung spezifiziert werden, jedoch offenbart er durch seine Einbettung in die jeweiligen Handlungsfelder auch seine Verflechtungszusammenhänge, Koppelungspunkte, Wirkungs- und Ursachenketten sowie Synergiemöglichkeiten: insofern wird eine Umsetzungslogik entfaltet, die auf ressortübergreifende Ansätze zielt.

Verallgemeinerung

1. Struktur anderer Strategiekonzepte

Die „BerlinStudie“ illustriert als ein Beispiel, wie neue Strategiekonzepte für Großstädte ausgeformt werden können. Vor dem Hintergrund des entwicklungspolitischen Kontextes (siehe II) sollen ihr zunächst die beiden anderen Studien zugeordnet werden, die derzeit mit ihr zusammen gewissermaßen eine neue Generation solcher Vorhaben darstellen.

Wien, London, Berlin

Beim Vergleich der „BerlinStudie“ mit den Studien für Wien und London fallen bereits unmittelbar ein paar Unterschiede auf, die für die weitere Diskussion solcher strategischen Entwicklungskonzepte von Interesse sein können.

Zunächst unterscheidet sich Wien ganz deutlich hinsichtlich der Trägerschaft der Studie und wie diese bearbeitet wurde: sind dies in Berlin und London die öffentlichen Hände als Auftraggeber und Externe als Bearbeiter, welche die Studie dann gemeinsam als einen zum Teil öffentlichen Diskussionsprozess organisieren, so wird die Wiener Studie federführend durch den Magistrat bearbeitet und erst im zweiten Schritt „popularisiert“. Die Reichweite der ausgesprochenen Empfehlungen mag damit gegebenenfalls auch einmal „abgestimmter“ ausfallen; jedoch dürfte sich deren Verbindlichkeit bei der Umsetzung dann mit einer ganz anderen Klarheit auswirken können. Zudem kann sich die damit verbundene „Ertüchtigung“ der Verwaltung als erhebliches Motivations- und Problemlösungspotenzial auswirken.

Auch Wien und London operieren deutlich auf der Ebene von Leitbildorientierung, jedoch vermittelter und anders ausgerichtet. London bezieht sich mit dem „Three E's Approach“ mit *Economy, Equity, Environment* als den Elementen einer *Sustainability*-Politik auf wesentliche Herausforderungen und gibt damit Leitlinien vor⁹. Wien zitiert Herausforderungen eher nur, formuliert mit seinen „Strategiefeldern“ jedoch (vgl. Abb. 2) ganz unmittelbare Handlungsanleitungen¹⁰.

Abbildung 2: Schema Strategieplan Wien*

*Quelle: Magistrat der Stadt Wien, Strategieplan für Wien, Wien 2000 (Werkstattbericht Nr. 32)

Die in den einzelnen Studien angesprochenen Themen und damit auch Empfehlungen erfassen alle für Stadtentwicklung wesentlichen Dimensionen, sind in jedem Falle aber immer selektiv und unterscheiden sich dennoch zum Teil auffallend. Dies kommt eher marginal darin zum Ausdruck, wie unmittelbar einzelne Themen großstädtischer Aufgaben und Politik behandelt werden. „Wirtschaft“ etwa ist für Wien und London ein – traditionell – eigenes Kapitel; für Berlin aber taucht es „nur“ im Großthema „Wettbewerbsfähigkeit“ auf. Dies deutet nicht nur auf eine unterschiedliche methodische und systematische Struktur hin. Vielmehr werden damit Zusammenhänge und Wirkungsket-

⁹ Vgl. The Strategic Framework of London Development, London 1999; The London Study – the Future of the City, London 1998.

¹⁰ Vgl. Magistrat der Stadt Wien, Strategieplan für Wien, Wien 2000 (Werkstattbericht Nr. 32).

ten von Stadtentwicklung in spezifischer Weise reflektiert, was Probleme bzw. Potenziale der jeweiligen Städte anbelangt. Wenn für Berlin z.B. Wettbewerbsfähigkeit und Hauptstadtrolle hervorgehoben, für Wien und London aber zum Teil nicht einmal erwähnt werden, so spiegelt dies nur die Spezifik der jeweiligen Stadt und ihrer aktuellen Situation wider: was für Wien und London Gewohnheit ist, muss für Berlin neu eingang gesetzt werden.

Grundsätzlich gehen alle Studien so vor, dass sie ihre Aussagen schrittweise verfeinern – von der Orientierung hin zur Umsetzung. Die Konkretheit der Empfehlungen und deren – zum Teil analytische – Herleitung stellen sich dennoch unterschiedlich dar. Geht Wien „*medias in res*“ und beschreibt die „strategischen Projekte“ bis hin zu Akteuren und Ressourcen, so werden für London nur sehr grundlegende Strategien entwickelt, während die „BerlinStudie“ besonderen Wert auf die Verflechtungen legt und dementsprechend ausführlich wird.

Gerade damit nähern sich die Studien ganz unterschiedlich der geforderten Umsetzung ihrer Empfehlungen. Auch hier schlägt die „BerlinStudie“ einen Mittelweg ein, indem sie zum einen mit ihren regelmäßigen Strategieworkshops die Akteurs- und Umsetzungspotenziale der Stadt bereits „unterwegs“ eingestimmt hat, und indem sie zum anderen vor allem diejenigen Mentalitäten und Politikstrukturen sehr genau beschreibt, die als Medium jeglicher Umsetzung herausgebildet werden müssen (Initiativenstadt, Risikobefähigung, kooperativer Staat, intermediäre Träger, Foren, Agenda 21). Der Strategieplan für Wien als „Magistratsvorhaben“ bzw. die London Study als Programm für die neue Stadtregierung dürften sich ihrer Umsetzungspotenziale in etwas gradlinigerer Weise gewiss fühlen.

Weitere Strategiekonzepte

Wie stellen sich unter diesen Aspekten andere Vorhaben europäischer Großstadtregionen dar, ihre Zukunftsentwicklung strategisch anzugehen?

Der Fundus an solchen Strategievorhaben wächst geradezu exponentiell¹¹; dabei ist der Charakter des „strategischen“ (Orientierung, Themenbreite, Umsetzung) höchst unterschiedlich; bisweilen konkretisiert er sich in der Umlandkooperation bzw. allein in der räumlichen Stadtentwicklung.

Interessant im Hinblick auf die Frage, inwieweit es sich um einen neuen Typ von Stadtentwicklungskonzept handelt, können die Studien sein, die von Barcelona (als der „ersten Generation“) bzw. in Lyon (als der „dritten Generation“) erarbeitet werden.

Für die Metropolregion *Barcelona* steht bereits der dritte Strategieplan zur Diskussion, und zwar für die Jahre 1999 bis 2005 (siehe Abb. 3). Sie will sich ihres sozialen und ökonomischen Fortschritts in regionalen und internationalen Netzwerken versichern, indem ihre Besonderheiten und Identität kultiviert werden; mit dieser Sinnstiftung („*mission*“) ist ein Ziel vorgegeben, das zunächst in fünf strategischen Korridoren fokussiert und dann in insgesamt 25 Aufgabenbereiche übersetzt wird, die anhand von insgesamt 82 Maßnahmenvorschlägen illustriert und konkretisiert und der Umsetzung zugeführt werden. Diese ist strukturiert durch die kommunale(n) Autorität(en) als Promotor(en) von Schlüsselprojekten einerseits und von Public-Private-Partnership andererseits, durch ein bewusstes sondierendes und verstetigendes Ressourcenmanagement und durch eine breit angelegte sowohl institutionelle als auch individuelle Kooperation

¹¹ Inzwischen kann von Vorhaben dieser Art gesprochen werden für: Barcelona, Berlin, Bilbao, Birmingham, Brno, Leeds, Lille, London, Malmö, München, Nancy, Nantes, Stuttgart, Stockholm, Turin, Utrecht, Wien.

und Partizipation.

Abbildung 3: Schema Strategiekonzept Barcelona*

*Quelle: www.bcn.es

Für den Großraum *Lyon* läuft das Projekt „Millennium 3“ an, um die Position in Europa zu stärken und die soziale Integration zu verbessern¹². Für diese „Mission Prospektive et Strategie“ wurden fünf „Strategische Leitlinien“ definiert im Hinblick auf eine Stadt, die erstens offen ist für fremde Kulturen, in der es sich zweitens gut leben lässt, die drittens unternehmerische Initiative fördert, die viertens lebenslanges Lernen unterstützt und die fünftens Partizipation stärkt. Die implizite Strategie dieses Vorhabens baut auf öffentliche Diskussion der Inhalte und Prozeduren, auf Vernetzung öffentlicher und privater Akteure sowie auf Schlüsselprojekte.

2. Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Die Betrachtung verfügbarer Strategiekonzepte lässt folgende Befunde zu:

Alle Konzepte signalisieren für ihre Stadtregion – mindestens als Zitat bzw. Reflex – die Situation eines Aufbruchs und beziehen sich auf eine für Stadtentwicklung „neue Epoche“; sie führen die Notwendigkeit einer Positionierung an, wenn auch aus unterschiedlicher Lage heraus: Berlin infolge eines vollkommenen Umbruchs, London als zwar ungebrochen dynamische Stadtregion, jedoch ohne politische Handlungsstrukturen, Wien „in vermeintlich ruhiger Situation“¹³ angesichts der EU-Erweiterung vor der Haustüre und Barcelona seinerzeit als eine eher dümpelnde Stadt mit heroischer Geschichte, die jedoch den neuen Regionalismus als Stimulans aufgreift.

Alle Konzepte weisen eine klare Zielorientierung auf – mit einem Satz an Themen, die unterschiedlich variieren (Offen für fremde Kulturen – Kulturelle Partizipation/Soziale Kohäsion – Lebenswerte Stadt – Arbeit für mehr Menschen – Unternehmerische Stadt – Lernende Stadt/Stadt des Wissens/der Bildung/Kultur – partizipatorische Stadt/zivilgesellschaftlich verfasst – Nachhaltige Metropolregion – Natur-/Stadtraum – Lebens-/Umweltqualität – Ost-West – Europäischer (Regions-)Akteur – Integratives politisches Handeln – Aktiver Staat/Public-Private-Partnership – Kooperative Stadt/Austausch). Ebenso arbeiten die Konzepte – wenn auch bisweilen „kurzerhand“ – die ausgeprägte Komplexität ihrer Aufgaben zu Maßnahmen klein, um die Umsetzung als eine wesentliche Dimension zu sichern.

Nur teilweise beschäftigen sich die Studien mit den Herausforderungen, die sie zitieren, auch inhaltlich, das heißt konsequent im Hinblick auf Ursachen und Wirkungen bzw. auf Aufgaben und Maßnahmen. Ähnlich uneinheitlich werden die – für eine Strategie nicht unerheblichen – Vorhaben mit „Hebel“-Funktion diskutiert.

Selten wird hinreichend genau dargestellt, mit welchen Ressourcen (materiell, zeitlich usw.), Akteuren und in welchen Etappen bzw. Schritten die Umsetzung der strategischen Maßnahmen angegangen werden soll. Die Stringenz, mit der dies für Wien – bis hin zu erwarteten Effekten bzw. Erfüllungsindikatoren – thematisiert wird, klingt auch für Berlin nur sehr selten und für London lediglich in einem Teilkonzept (West-London) an.

¹² Vgl. Corinne Chodkiewicz, Zum Charakter von Strategieplänen, Wien 2000.

¹³ So Antalovsky (vgl. Fn. 1).

V.

Neuer Typ von Entwicklungskonzepten?

Wesentliches Merkmal der strategischen Entwicklungskonzepte ist die unbedingte Einheit von Orientierung und Umsetzung. Im historischen Vergleich heißt das, dass das frühere Kaprizieren auf Leitbilder (wie etwa in Stadtentwicklungsplänen) nun darum ergänzt wird, wie die darin skizzierte zukünftige Realität herbeigeführt werden kann, bzw. dass der zwischenzeitlich favorisierte und losgelöste Inkrementalismus überwunden wird durch die Einbettung in orientierende Ziele und deren Verflechtungszusammenhänge.

Der besondere Charakter der Strategiekonzepte, mit dem Orientierung und Umsetzung miteinander vermittelt werden, liegt darin, dass es sich um Vorhaben zur Beförderung der Handlungsfähigkeit der jeweiligen Stadt(-Region) handelt: Es geht um die (auch wenn dieses Wort nicht unbelastet wirkt) „Ertüchtigung“ eines Gemeinwesens und Standorts für die Herausforderungen unserer mittelfristigen Zukunft, um eine sich selbst tragende Befähigung dazu, um eine lernende Organisation und insofern um eine nachhaltige Ertüchtigung.

Beides zusammen – Orientierung/Umsetzung und Handlungsfähigkeit – machen das „strategische“ dieser neuen Entwicklungskonzepte aus.

Zu den wichtigen zusätzlichen Qualitäten derartiger Konzepte zählt zum einen die Art von Komplexität, die sie einlösen; sie liegt nicht etwa in traditioneller „Interdisziplinarität“, sondern darin, die Wirkungszusammenhänge einzelner Ansätze, Felder und Bereiche politischen Gestaltens und Handelns handhabbar zu machen. Unter diesem Aspekt von „Transdisziplinarität“ zeichnet die neuartigen Studien zwar nicht immer und durchgehend konkret, das heißt in allen ihren Maßnahmenvorschlägen, ein neuer Charakter aus, sie weisen diesen aber strukturell eindeutig aus.

Zum anderen sind die Usancen der Umsetzungsbemühungen bemerkenswert. Zunächst bieten die Konzepte ein qualitativ neues Niveau der Anschlussfähigkeit ihrer Empfehlungen zur Praxis an – eben nicht appellativ, sondern mit der Art ihrer Konzeption, Inhalte und Ansatzpunkte selbst. Darüber hinaus markieren sie einen neuen Typ, indem sie für Handlungsvorschläge, die sachlich durchaus umsetzungsfähig erscheinen, bisweilen auch noch die entsprechenden institutionellen Strukturen ansprechen und den Gedanken der Ertüchtigung auch mit eigenen Vorschlägen zu formellen und informellen Politikstrukturen anreichern; sie thematisieren deutlich das erforderliche veränderte Verhältnis Staat-Bürger und reflektieren insofern – wenn auch jeweils in eigener Sicht und Werthaltung – die „Modernisierungs“-Debatte.

Vor diesem Hintergrund kann gesagt werden, dass ein Strategiekonzept¹⁴

- ein Prozess ist: dieser beinhaltet eine Initiativ- und Belebungsfunktion, bildet einen gemeinsamen Dialog und eine gemeinsame Sprache aller Akteure heraus und ermöglicht als Ergebnis eine bessere Integration der Stadt(-Region);
- die Umsetzung von konkreten Projekten und Initiativen ermöglichen muss, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen – insofern handelt es sich auch nicht um ein „Traumbuch“;
- kein Stadtentwicklungsplan ist, sondern ein Mittel, um „Ambitionen“ für die Stadt als Katalysatoren von gemeinschaftlichen Entwicklungsenergien zu kreieren, ein

¹⁴ Nach Chodkiewicz (vgl. Fn. 12).

Mittel, um die Identität der Stadt zu verdeutlichen und ein Mittel für das querschnittsorientierte Integrieren der öffentlichen Aktivitäten.

In diesem Sinne geben sich die strategischen Entwicklungskonzepte mit ihren typischen Inhalten, Aufgaben und Strukturen als etwas durchaus Neues zu erkennen. Sind sie tatsächlich mehr als nur eine modische Konjunktur? Inwieweit lassen sie sich auch „systematisch“ als neu erklären? Als ein neuer Typ von Entwicklungskonzept könnten sie so nur im Kontext des allgemeinen Strukturwandels interpretiert werden. Wie verhalten sie sich dazu?

Der Anspruch einer – zumal umfassend gemeinten – Ertüchtigung stellt bereits einen Reflex auf den Kontext einer „mittleren Zukunft“ dar, nämlich auf den aktuellen Strukturwandel, seine tragenden Kriterien, plausiblen Begleiterscheinungen und auf die erforderlichen Umgangsweisen, um ihn zu meistern. Es besteht ein qualitativer Unterschied zur – traditionellen – Verbesserung politischer Aktionsfähigkeit im Sinne ihrer Fortschreibung und Aktualisierung. Der Anspruch basiert nicht auf der Tatsache einer Zäsur, nicht auf dem Paradigmenwechsel als solchem. Der Unterschied liegt vielmehr im neuen Charakter der gesellschaftlichen Strukturen, die dieser Wandel schließlich auch ganz konkret zeitigt und der mit Begriffen wie Heterogenisierung als Herausforderung einerseits und lernende Strukturen als deren Entsprechung andererseits umschrieben werden kann.

Des Weiteren lassen sich die strategischen Entwicklungskonzepte offensiv auf Leitbildvorstellungen ein – nicht unbedingt mit einem einzigen und totalen Leitbild „von oben“, eher (wie beispielsweise für Berlin) mit Eckpunkten für eine Verständigung; auf jeden Fall aber im Hinblick auf die Orientierung der zu gestaltenden Zukunft und auf die Umsetzung (sowie als Messlatte hierfür). Die Leitbildvorstellungen streuen zwischen Schlagworten¹⁵ und plausibel erscheinenden Herleitungen (wie etwa „Stadt des Wissens“). Sie haben zwei Funktionen: zum einen geht es um Sinnstiftung, das heißt darum, Begeisterung zu erzeugen, „Ambitionen“ zu kreieren und Energien freizusetzen; zum anderen sollen sie Orientierung für das Handeln leisten. Insofern sind diese neuartigen Strategiekonzepte auch als ein aktiver Reflex auf die vom aktuellen Strukturwandel ausgelöste „neue Unübersichtlichkeit“ zu interpretieren; sie wollen nämlich für einen angemessenen Umgang damit qualifizieren: „Orientierung“ ist hier nur eine Dimension von strategischer Kompetenz.

In diesem Sinne sind solcherart Konzepte – wenigstens vom Typ her – durchaus als der zeitgemäße Beitrag zur Stadtentwicklung zu verstehen. Sie sind dies auch dahingehend, dass sich – zumal gebietskörperschaftliches – politisches Handeln auf Dauer nicht von den Kriterien abkoppeln kann, die sich in der Logik eines allgemeinen ökonomischen und sozialen Strukturwandels herausbilden.

„Logisch“ erscheint es demnach, dass sich Städte strategisch verhalten und im Standort-Wettbewerb positionieren müssen. „Neu“ ist allerdings, dass sie es nun so bewusst angehen. In der Sache war dies seit der Durchsetzung von bürgerlicher Gesellschaft und Marktwirtschaft immer schon so; jedoch verlief es sehr lange in „angestammten“ Strukturen von Begabungen, Standortfaktoren und Ortsbindungen wirtschaftlicher Prozesse: hier verändert sich jetzt vieles, und dies auf neuartige Weise – eine Entwicklung, die zu reflektieren ist.

Die Herausforderungen aktiv aufzugreifen, korrespondiert keineswegs mit der Größe von Städten und der damit verbundenen Komplexität. Was Ausgangslage und Praxis anbelangt, bilden gerade mittelgroße Metropolen in Europa die wesentlichen Akteure

¹⁵ So etwa: *identity* (Barcelona), *miracle* (Bilbao), *vision* (Birmingham), *opportunities* (Malmö), *image* (Turin), *Perspektive* (München).

und Vorreiter¹⁶. Insofern gibt es auch durchaus eine Konjunktur derartiger Strategiekonzepte. Das Bedürfnis nach Orientierung (und die neue Kultur des Erfahrungsaustauschs) machen diese Konzepte auch schon zum „Meta“-Thema: Mit einer eigenen „Working Group“ im Rahmen von Eurocities/EDRUC¹⁷ gibt es bereits ein europaweites Erfahrungsnetzwerk „strategische Entwicklungskonzepte großer Städte“.

Zusammenfassung

Strategische Entwicklungskonzepte für Großstädte – mehr als eine Renaissance der „Stadtentwicklungspläne“

Überlegungen am Beispiel der „BerlinStudie“

Europäische Großstädte formulieren für ihre Zukunftsentwicklung zunehmend strategische Konzepte. Mit einer deutlichen Leitbildorientierung, einem ressortübergreifenden Ansatz und mit konkreten Umsetzungsvorschlägen unterscheiden sie sich von früheren Stadtentwicklungsplänen.

Der Beitrag versucht zu klären, inwieweit diese Konjunktur neuen kommunalen Aufgabenstellungen entspricht und insofern „zeitgemäß“ ist. Dazu wird zunächst der Kontext beschrieben, in dem diese Vorhaben stehen (neue Herausforderungen an Stadtentwicklung im Zuge des aktuellen Strukturwandels); beispielhaft wird das Vorgehen anhand der „BerlinStudie“ dargestellt; andere Strategiekonzepte werden – teils genauer (Wien/London), teils knapper (Barcelona/Lyon) und teils nur im Überblick – hiermit verglichen. Auf dieser Grundlage wird die Frage der Verallgemeinerung aufgegriffen.

Offenbar scheint kommunale Zukunftsfähigkeit wesentlich von der Steuerungskompetenz großstädtischer Entwicklung abzuhängen. Strategische Konzepte zielen darauf, die Handlungsfähigkeit von Gemeinwesen zu erhöhen. Sie haben sich im Rahmen eines Strukturwandels zu bewähren, der ungewohnt unübersichtlich ist und die Positionierung jedes einzelnen Standortes erfordert. Eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen wird dabei in der bürgerschaftlichen „Ertüchtigung“ gesehen. Zusammen mit den zentralen Merkmalen (Orientierung, Komplexität, Umsetzung) erscheinen solche Konzepte als ein durchaus adäquater Reflex vor Ort auf Interdependenzen von Globalisierung, Modernisierung und Nachhaltigkeit.

Summary

Developmental strategies for cities – more than just a renaissance of „urban development plans“

Reflections on the „BerlinStudie“

Increasingly, European cities are formulating strategic concepts for their future development. These differ from earlier urban development plans in their unmistakable

¹⁶ In den USA beispielsweise ist die Stringenz und Komplexität von *strategic programs* weniger ausgeprägt; bei im Prinzip gleichem Strukturwandel ist das womöglich auf die anders gelagerte Politikkultur zurückzuführen.

¹⁷ Working Group „Development Strategies in Major European Cities“ (Lyon).

model orientation, their interdisciplinary approach and their specific proposals for implementation.

The author attempts to clarify the extent to which this boom corresponds to new municipal frames of reference and is thus „in keeping with the times“. First, he puts projects into context with a description of the new challenges to urban development resulting from current structural transformations. The procedure used in the „BerlinStudie“ is cited as an example and compared with other strategies. Some of these are described in considerable detail (Vienna/London), others are presented more briefly (Barcelona/Lyon) or just as an overview. The question of generalisation is addressed on the basis of these comparisons.

It is evident that the future of municipalities depends largely on their ability to manage city development. Strategic concepts ultimately aim to increase the performance capability of communities. They must adequately adjust to uncommonly complex structural changes which demand the exact positioning of each individual location. Increasing civic awareness is an important ingredient of success. Together with the central features of orientation, complexity and implementation, such concepts appear to be an adequate grass-roots response to the combined impact of globalisation, modernisation and sustainability.