

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 30 (1990)

Artikel: Stadt und Staat
Autor: Cattacin, Sandro / Kühne, Armin
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172772>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 02.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Sandro Cattacin, Armin Kühne

Stadt und Staat

Der Artikel geht von der Fragestellung aus, welche Rolle der lokale Staat in der Stadtentwicklungspolitik übernimmt, die in den achtziger Jahren zum einen gezwungen ist, die wirtschaftlichen Transformationsprozesse unter Bedingungen kommunaler Finanzkrisen zu unterstützen, während der überlokale Problemzusammenhang der aktuellen Stadtentwicklung zum anderen die lokalen politischen Institutionen in ihrer Entscheidungs- und Legitimationsfunktion zu erodieren begonnen hat. Der lokale Staat reagiert auf diese Konstellation, die ihn überfordert, mit einer List der Bescheidenheit in der Übernahme von Verantwortlichkeiten in der Stadtentwicklungspolitik, um den Mangel an Ressourcen und die eigene Legitimationsschwäche zu kompensieren. Anhand der Rekonstruktion der Planungsgeschichte von drei Grossprojekten in Florenz, Wien und Zürich soll die kultur- und systemspezifische Ausprägung von Minimalstaatsstrategien erläutert werden. Darüber hinaus lassen sich in den drei Diskursen der privaten Projektmanager, der diese Grossprojekte neokonservativ legitimierenden Vertreter des lokalen Staats und der politischen Opposition in allen drei Städten gemeinsame Argumentationslogiken erkennen, die Minimalstaatsstrategien begleiten. Für die Zukunft des lokalen Staats könnten die aus der politischen Verstrickung dieser drei Diskurse sich herausbildenden neuen Elemente in der Stadtentwicklungsplanung dann relevant werden, wenn sie in Perspektiven von Mikro- und Makroplanungen systematisiert und in Planung als politischer Prozess umgesetzt würden.

L'article se propose d'analyser, dans le cadre de la politique de développement urbain, le rôle joué par le pouvoir local. D'une part, dans les années quatre-vingt, période de crise des finances communales, celui-ci est contraint à soutenir les procès de transformation économique. D'autre part, la portée des problèmes actuels du développement urbain va au-delà de la dimension communale. Ceci entraîne donc l'érosion des fonctions de décision et de légitimation des institutions politiques locales. Dans cette situation où les limites du pouvoir sont évidentes, ce dernier essaie, par une activité réduite dans le domaine de la politique urbaine, de contrebalancer son défaut de ressources financières et son déficit de légitimité. Au travers d'une reconstruction de l'histoire de trois grands projets à Florence, Vienne et Zurich, nous présentons des stratégies étatiques typiques, minimalistes dans leurs dimensions culturelle et systémique. Ces dimensions peuvent se situer dans le cadre de trois discours plus généraux: le premier est celui des promoteurs privés; le second est celui des représentants du pouvoir local qui légitiment les grands projets; le troisième est celui de l'opposition politique. La rencontre des trois discours dans la confrontation politique apporte de nouveaux éléments dans l'aménagement du développement urbain. Ces éléments deviennent importants pour l'avenir du pouvoir local à condition que ce dernier réussisse à les systématiser aux niveaux micro et macro de l'aménagement urbain et à condition de les utiliser dans ce cadre en tant que processus politique.

I. Minimalstaatsstrategien in der Stadtentwicklungspolitik*

Die Stadt ist nicht nur ein Ort der baulichen Verdichtung, sondern zeichnet sich auch durch immer dichtere Waren-, Informations- und Verkehrsströme aus, die jene Problemintensität zur Folge haben, die den lokalen Staat zwingt, immer wieder Problemwahrnehmungen und Problemlösungsstrategien zu erneuern. Die Stadt ist deshalb Experimentierfeld neuer Regelungsformen.

Problemwahrnehmungen und Problemlösungsstrategien sind eng verstrickt, in Prozessen der Interessen- und Zielabstimmung entstanden und widerspiegeln die Spezifität des lokalen Kontexts. Im folgenden soll versucht werden, die Spezifität dreier lokaler Kontexte und politischer Systeme – Florenz, Wien und Zürich – anhand der Darstellung je eines Konflikts um die Realisierung eines Grossprojekts in groben Zügen zu zeichnen.

Darauf wollen wir versuchen, in den drei Beispielen Strategien zu erkennen, die darauf hinauslaufen, die Rolle des lokalen Staates zu verändern und seinen Aufgabenbereich zu reduzieren.

Die Grenzen dieser Strategien sind zugleich Anhaltspunkte für Entwicklungen, die unseres Erachtens längerfristig erfolgsversprechende Reformelemente des lokalen politischen Systems enthalten.

1. Florenz, die ‹Variante Nord-Ovest›: Florentiner Immobilismus

Beim Florentiner Beispiel handelt es sich um die Umnutzung eines Fabrikareals in der zentrumsnahen Nachkriegsperipherie (Novoli) und um eine teilweise Überbauung einer Grünfläche am Stadtrand (Castello). Beide Areale liegen an der nord-westlichen Entwicklungsachse von Florenz und werden zusammen als ‹Variante Nord-Ovest› bezeichnet. Geplant ist eine vorwiegend tertiäre Nutzung. Auf dem 32 Hektar grossen Fabrikareal in Novoli, das der Fiat gehört, soll ein zum historischen Zentrum alternatives Stadtzentrum mit Dienstleistungen aller Art entstehen, während die Überbauung auf dem 180 Hektar grossen Grüngelände in Castello, das von der Versicherungsanstalt Fondiaria aufgekauft wurde, neben Wohnungen und Dienstleistungen einen neuen Messestandort vorsieht. Die zu Beginn unserer Untersuchungsperiode von der Florentiner Koalitionsregierung (Kommunisten, Sozialisten, Sozialdemokraten und Liberale), von der christlichdemokratischen Opposition und von den Wirtschaftsverbänden befürwortete ‹Variante Nord-Ovest› soll der Stadt einen Impuls zur Überwindung wirtschaftlicher und städtebaulicher Ungleichgewichte verleihen. Die Projekte sollen die Übernutzung des historischen Zentrums kompensieren und eine Alternative für Tertiäransiedlungen sowie synergetische Effekte in der betroffenen Peripherie schaffen.

* Der Artikel basiert auf der Grundlage von Daten aus unserem Forschungsprojekt über Stadtentwicklungspolitik am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. Für die redaktionelle Mitarbeit danken wir Erwin Rüegg.

Durch ergänzende Projekte dieser Entwicklungsachse wie das neue universitäre Technologiezentrum in der Agglomerationsgemeinde Sesto Fiorentino und die Verbesserung der Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs in der dichtbesiedelten Region Florenz-Prato-Pistoia könnte, so die Vision, der ökonomische Umstrukturierungsprozess forciert und dieser Raum im italienischen und internationalen Städtenetz aufgewertet werden.

Die Idee einer Ausdehnung von Florenz in Richtung Nordwesten geht auf die zwanziger Jahre zurück und wird im Florentiner Stadtentwicklungsplan von 1962 zur planerischen Realität. In den siebziger Jahren wird die neu gegründete regionale Behörde mit Planungskompetenzen ausgestattet und somit wichtiger, oft zur Florentiner Politik antagonistischer Partner in der Stadtentwicklungsplanung.

Im Laufe der Reorganisation der Planungsaufgaben in den achtziger Jahren erhält die Region weitere Kompetenzen, so dass die kritisch zustimmende Einschätzung der ‹Variante Nord-Ovest› durch die regionalen Behörden diese zu einem wichtigen Orientierungspunkt im Planungsverfahren werden lassen. Die nationalen *Planungsbehörden* spielen keine Rolle im Verfahrens- und Diskussionsablauf, im Gegensatz zu den Wechseln, Verschiebungen und Stimmungen in den nationalen *Parteien*, die besonders Städte gerne als Nebenschauplätze der Konfliktaustragung wählen und oft durch direkte Interventionen neue Interessenkonstellationen kreieren.

Der zentrale stadtentwicklungspolitische Konflikt in der Diskussion um die ‹Variante Nord-Ovest› besteht in der Konfrontation zweier alternativer Zukunftsmodelle für Florenz: Einerseits ein technokratisch orientierter, grossflächig angelegter Vorschlag, der die Stadt in drei funktional differenzierte Gebiete teilt – das musealisierte historische Zentrum, den tertiarisierten Nordwesten und das Erholungsgebiet im Nordosten. Andererseits eine von Grünen, Umweltschutzorganisationen, der Jugendorganisation der Kommunisten und einer Intellektuellengruppe getragene sozial-ökologisch orientierte Vision einer lebenswerten durchmischten Stadt. Die Bedenken gegenüber der ‹Variante Nord-Ovest› äussert diese Koalition vor allem hinsichtlich von Verdrängungseffekten und der vorgesehenen Grünlandverbauung.

Beide Visionen streben ein anderes, neues Florenz an und wollen mit der seit den sechziger Jahren vorherrschenden urbanistischen Politik des Krisenmanagements brechen. Die Zerstrittenheit der lokalen Parteien und die Stärke der Wirtschaftsinteressen wie die soziale und räumliche Heterogenität in Florenz sind alles Elemente, welche die Bildung einer starken Regierung verhindern. Dieser *Florentiner Immobilismus* führt dazu, dass der Stadtentwicklungsplan von 1962 Theorie bleibt. Die Veränderung der Stadt folgt den Marktmechanismen. Selbst die 1975 gewählte Linksinregierung kann den eingespielten Mechanismus nicht durchbrechen, denn die Interessenvielfalt und der knappe Verteilungsspielraum erschweren die Suche nach Problemlösungen.

Jede Entscheidung führt in diesem Klima zu intensiven Konflikten, so dass die Stadtregierungen eher dazu neigen, Probleme in ausdifferenzierte Entscheidungsgremien auszulagern, die den direkten Zugang von Interessengruppen erlauben und bedingen; diese Entscheidungsgremien tendieren zur Konservierung ihrer

Kompetenzen und sind Zentren der nicht-transparenten, aber relativ effizienten Interessenmediation.

Die resultierende *inkrementalistische Planung* wird überdies dadurch verstärkt, dass die Planungsinstanzen der Gemeinden schlecht ausgestattet sind, schwach gehalten werden und somit keine Projektfähigkeit entwickeln können. Dieser Florentiner Immobilismus verhindert bis heute, ein anderes, neues Florenz im Bruch mit der Politik des Krisenmanagements zu realisieren. Auch die Planung der ‹Variante Nord-Ovest› folgt der gängigen Praxis: Wettbewerbe, Gestaltungspläne, die den Stadtentwicklungs- und Richtplan weiter aushöhlen, Wechsel der politischen Trägerschaft des Projekts, Interessenvermittlung über Kooptation und nicht zuletzt auch alibihaft konsultative Befragungen der Bevölkerung blockieren die Planung und verhindern eine längerfristig angelegte Stadtentwicklungspolitik.

Die Gründe für die Kompetenzverlagerungen von staatlichen zu nicht-staatlichen Instanzen sind vor allem im Finanzierungsproblem der ‹Variante Nord-Ovest› zu sehen, denn solche Grossinvestitionen können nicht mehr ausschliesslich mit öffentlichen Geldern, schon gar nicht mit Gemeindegeldern finanziert werden. Es drängen sich deshalb Verhandlungen mit privaten Investoren auf. Die kommunale Behörde wie die politischen Parteien sind gezwungen, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie die Realisierung von Ideen durch die Integration privater Ressourcen möglich ist.

Zwei Strategien stehen in Florenz zur Diskussion. Gemäss der bisher vorherrschenden Praxis sollen die politischen Behörden ein für Investoren interessantes Wirtschaftsklima schaffen und konkrete Investitionspläne als Chancen sehen, über Vertragsverhandlungen mit den Anlegern öffentliche Interessen in Projekte zu integrieren. Diese werden dann zu Auslösern von Transformationen, die öffentliche und private Interessen verbinden. Ein Florentiner Stadtrat drückt diese Haltung so aus:

«Erstens: Seid ihr einverstanden, dass diese Stadt sich entwickeln muss? Zweitens: Der Zufall hat dazu geführt – und die Zufälle haben die Geschichte geprägt –, dass zwei wichtige ökonomische Kräfte aus eigenem Interesse bereit sind, im Nordwesten zu investieren. Drittens: Der Punkt ist der, ein Gleichgewicht zu finden zwischen deren Interessen und meinen.»¹

Die grüne Opposition bewertet diesen Zusammenhang anders:

«Welches ist der deklarierte Mechanismus? Die Utopie der Chancen. Das heisst: Die öffentliche Hand sagt: Der gibt uns 20 Tausend Milliarden (als Phantasiezahl, Anm. S.C./A.K.). Stellen wir uns vor. Hier treten wir in eine offensichtliche Situation der Erpressung in dem Sinne, dass die einzige Möglichkeit, heute etwas zu bauen oder die Stadt zu verändern, die ist, interessante Gelder privater Anleger zu verwenden.»

Als Alternative zu dieser Logik des Abwartens in der Stadtplanung tritt in der italienischen Diskussion, vor allem seit dem Kurswechsel der italienischen Kommunistischen Partei, die Strategie einer *konzertierten Urbanistik*. Die Alternative

¹ Die folgenden Zitate stammen aus Eliteninterviews in den drei Städten. Die Zitate zu Florenz sind von den Autoren übersetzt.

besteht darin, die privaten Interessen über verbindliche Richtpläne den öffentlichen Interessen unterzuordnen.

In einem Gespräch wurde aus dieser Sichtweise verlangt:

«Es braucht den politischen Willen der Gemeindebehörde im Richtplan für die Interventionsgebiete Nutzungen anzugeben, die fähig sind, private Interessen zu mobilisieren, ohne deswegen die Bedürfnisse der Bürger diesen Interessen unterzuordnen.»

Für die Verhandlungssituation bedeutet dies:

«Die Linie, die zu verfolgen ist, ist die der Standhaftigkeit. Man muss klare Ideen haben, um etwas vorzugeben. Ohne klare Idee erreicht man nichts.»

2. Wien, die Weltausstellung 1995: Sozialpartnerschaftliche Stadtplanung

Bei der für 1995 geplanten Weltausstellung (Expo 95) in Wien handelt es sich um ein Projekt, das auf dem Gebiet der UNO-City und evtl. auf Teilen des angrenzenden Donauparks realisiert werden soll. Der Standort auf der linken Seite des Flusses thematisiert die städtebauliche Lage Wiens an der Donau. Kommt die Expo 95 auf diesem Standort zustande, würde Wien nicht nur näher an die Donau rücken, sondern es könnte auch ein Brückenkopf zwischen Wien und dem durch die Donau abgegrenzten entwicklungsbedürftigen Nordosten der Stadt konstruiert werden. Ein weiterer in Diskussion stehender Standort mit ergänzender Funktion ist der Nordbahnhof auf der der Stadt zugewandten rechten Seite der Donau. Die beiden Standorte würden sich relativ einfach verbinden lassen. Die städtebauliche Funktion der beiden Standorte bildet das zentrale Thema des Konflikts um die Nachnutzung der anlässlich der Weltausstellung nur punktuell genutzten Gebäude.

Die Idee, in Wien eine Weltausstellung durchzuführen, manifestiert sich heute im Anliegen, Wien aus einer im Selbstbild der Stadt wahrgenommenen kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Randstellung herauszubringen. Die Weltausstellung soll erstens die kreativen, kulturellen Kräfte der Stadt mobilisieren, um eine intellektuelle Provinzialisierung gerade auch mit dem Ziel zu verhindern, sich den steigenden Anforderungen einer sich schnell wandelnden Weltgesellschaft gegenüber angemessener verhalten zu können.

Der reale Wandel der sozialistischen Gesellschaftssysteme in Ungarn und in der Tschechoslowakei wird in Wien zweitens als historische Chance wahrgenommen, aus der geopolitischen Randlage des Nachkriegseuropas herauszukommen und zugleich an die Geschichte «Mitteleuropas» anzuknüpfen. Die Idee, Wien als Anlauf- und Vermittlungsstelle zwischen dem Osten und dem Westen Europas sehen zu wollen, ist faszinierend und drückt sich in der Planung der Weltausstellung so aus, dass sie zusammen mit Budapest, also einer Stadt in einer sozialistischen Gesellschaft, vorbereitet wird. Das Motto der Weltausstellung «Brücken in die Zukunft» hat insofern seine konkreten Stützen in der gemeinsamen Geschichte des mitteleuropäischen Raums.

Ein drittes wichtiges Motiv der Weltausstellung ist die Hoffnung, aus diesem

Anlass wirtschaftliche Impulse zu erhalten, um in der internationalen Konkurrenz der Metropolen bestehen zu können.

Diese drei Motive fliessen in der Vorstellung der Weltausstellung als ‹Trägerrakete› der Stadtentwicklung zusammen. Es ist daher verständlich, dass alle etablierten Akteure hinter diesem Projekt stehen, das gegenwärtig von der Sozialistischen Partei, der Volkspartei, der Freiheitlichen Partei, der Handels- und Arbeiterkammer, den anderen Bundesländern und vom Bund sowie den Banken und der Wirtschaft vorangetrieben wird.

Zentrales Element der Planungsgeschichte der Weltausstellung ist deren Einbettung in die Donauraumplanung. Im Verlauf dieser Planung in den siebziger Jahren wird der als Hochwasserschutzmassnahme motivierte Bau der Donauinsel mit der Anlage eines attraktiven Naherholungsgebiets legitimiert. Dies führt zu einer Aufwertung des gesamten Donauraums und in der Folge zu weiteren Überlegungen in den achtziger Jahren einer besseren städtebaulichen Nutzung dieses Gebiets. Im Rahmen eines zu diesem Zweck 1986/87 durchgeführten Wettbewerbs ‹Chancen für den Donauraum› setzt sich die Idee der Weltausstellung, die schon vorher von den Eliten der beiden Grossparteien propagiert wird, letztlich durch.

Trotz der Zweifel der planenden Experten am eher blendenden Charakter solcher Grosseisenisse, die Gefahr laufen, die im Wettbewerb formulierten allgemeinen Entwicklungsziele für den Donauraum zu unterlaufen, indem solche Grosseisenisse selbst zu Zielen werden; und trotz der Zweifel über die Meinung der Bevölkerung im Zuge der widersprüchlichen Ergebnisse von Befragungen wird die spektakuläre Idee einer Weltausstellung von den Parteiliten als Resultat des publizitätsträchtigen Wettbewerbsverfahrens interpretiert.

Die effektiven Vorbereitungen werden durch die Parteiliten und Wirtschaftsmanager aufgrund von Beschlüssen auf höchster politischer Ebene parallel zum kommunalen Wettbewerbsverfahren in einem privaten Weltausstellungsverein weitergeführt. Diese Vorbereitungen und *sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen* führen dazu, dass die ursprünglich breit angelegte Planung der ‹Chancen für den Donauraum› auf die Frage des Standortes der Weltausstellung reduziert wird. In diesem Konflikt um den Standort kann sich erst eine konkrete Opposition gegen die von den Eliten vorgesehene Überbauung des Naherholungsgebiets Donaupark bilden. Diese aus einer Bürgerinitiative und einem angrenzenden Bezirk bestehende Opposition vermag die inzwischen sich auf die Ebene höchster politischer Entscheidungen der nationalen Koalitionsregierung verlagerte Konkretisierung der Expo-Vorbereitungen in Bezug auf den Standort UNO-City/Donaupark infrage zu stellen.

Im Spannungsfeld zwischen der Projektierung der Weltausstellung auf höchster politischer Ebene und der Opposition auf Bezirksebene siedelt sich der städtebauliche Konflikt auf der Ebene der Kommunalpolitik an. Die überwiegende Mehrheit der kommunalen Befürworter wollen mittels der Infrastrukturen rund um die Weltausstellung eine Entwicklungsachse zwischen der Stadt und dem Nordosten jenseits der Donau forcieren. Dazu zählt insbesondere auch die Propagierung der Idee einer vermischten Wohn- und Gewerbezone mit unterirdisch geführttem Verkehr auf dem Gelände des Nordbahnhofs.

Die Gegner, die Grün-Alternativen, kritisieren vor allem die Weltausstellung als zentrales Grossereignis. Sie halten eine Dezentralisierung der Standorte in sanierungsbedürftige Viertel der Stadt für geeigneter, den Prozess der Stadterneuerung weiterzuentwickeln und mit den visionären Ideen der Weltausstellung städtebaulich zu verbinden.

Die offiziellen Instrumente der Wiener Stadtplanung sind der Wiener Stadtentwicklungsplan von 1985 und die nachgeordneten Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, die allein gemäss der Bauordnung eine rechtliche Verbindlichkeit in Bezug auf Verbote beanspruchen können. Während der Stadtentwicklungsplan eine bloss legitimatorische Zielformulierungsfunktion mit unverbindlichem Leerformelcharakter hat, werden mit den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen ökonomisch relevante Effekte erzielt. Je weiter weg die Folgen dieser Planungen von der konkreten Praxis sind, das heisst je konfliktfreier solche Folgen wie im Falle des Stadtentwicklungsplans sind, desto eher verlaufen die Vorarbeiten allein innerhalb der Verwaltung, bevor sie aufgrund der klaren Mehrheitsverhältnisse im parlamentarischen Ritual abgesegnet werden. Bei Abänderungen des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans werden dagegen die konfligierenden Interessen in *neokorporatistische Verhandlungen* auf höchster stadtpolitischer Ebene einbezogen.

Bei der Planung des Donauraums hat sich allerdings eine von diesem üblichen Muster abweichende Planungspraxis entwickelt, die allerdings die Grundzüge neokorporatistischen Interessenmanagements beibehält. So verlaufen seit den siebziger Jahren die Planungen über Grossprojekte, die zum einen primär von der politischen und wirtschaftlichen Elite vorangetrieben werden und deren Vorbereitungen zum anderen über Wettbewerbe aus der Verwaltung ausgelagert werden.

Das Resultat dieser «Planung durch Wettbewerbe», deren vorgesehene Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten den Rang eines neuen Planungsmodells beanspruchen, ist der «Rahmenplan Donauraum». Dieser verbindet die prinzipiell getrennten Planungsschritte «Stadtentwicklungsplan» und «Flächenwidmungs- und Bebauungsplan» in einem Entwurf. Wie schon der ebenfalls im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens entstandene «Stadtentwicklungsplan Donaubereich» von 1977 hat auch der «Rahmenplan» von 1986/87 weniger konzeptionelle Planungsfunktionen, sondern vielmehr Legitimationsfunktionen für die projektierende Elite, die an Grossprojekten interessiert ist.

Die Vorliebe der Partieliten für eine «Planung durch Grossprojekte» kann sich konkret auf eingespielte informelle Netzwerke der Interessenaggregation stützen. So pflegt die Sozialistische Mehrheitspartei seit Jahren bei Grossprojekten gute Kontakte mit der von der Volkspartei dominierten Handelskammer. Dieser *sozialpartnerschaftliche Inkrementalismus* manifestiert sich anlässlich des Standortkonflikts über die Weltausstellung in einer Absprache zwischen allen Parteien im Gemeinderat (SPÖ, ÖVP, FPÖ). Diese Absprache hat die Funktion der Vermeidung von Konflikten, die das Grossprojekt in seiner Akzeptanz bei der Bevölkerung Wiens gefährden könnten.

Der aus dieser Absprache resultierende parlamentarische Entscheid über den Standort der Expo 95 ist damit gefallen. In der folgenden Phase der Realisierung des Grossprojekts wird eine Strategie wirksam, die Privatisierung der Vorbereitung

und Durchführung der Weltausstellung über einen nach politischen Kriterien zusammengestellten «Lenkungsausschuss» zu kontrollieren und damit zu legitimieren. Die Privatisierung wird über die Gründung einer Aktiengesellschaft realisiert. Wir sehen dafür zwei Begründungszusammenhänge. Zum einen wird diese Auslagerung aus der Verwaltung in eine private Organisation mit dem Mangel an Effektivität und Effizienz des bürokratischen Handelns begründet:

«Die beamtete Ebene ist zu einem Teil, wie es leider bei der Verwaltung in vielen Fällen jetzt der Fall ist, in einem geschützten Bereich aufgewachsen und grossgeworden und war nie in der Lage, das Produkt, das sie hat, auch zu verkaufen. Sie hat Produkte produziert, die eigentlich nur monopolistisch angeboten werden. Und sie tendiert daher, Produkte der Politik zu erzeugen, die eigentlich nicht nachgefragt werden. Und das ist das grosse Problem.»

Die Entscheidung der privaten Finanzierung der Weltausstellung entlastet die Kommune vom Risiko eines finanziellen Misserfolgs:

«Das Hauptargument (für die Privatisierung, Anm. S.C./A.K.) ist, dass alles, was der Staat und der Bund tut, halt automatisch ein Defizit produziert. Eine ganz entscheidende Weichenstellung ist: Es soll von Haus aus nicht so sein, dass die Inanspruchnahme von Steuermitteln geschieht.»

Zum anderen wird erwartet, über die Privatisierung legitimatorische Probleme lösen zu können. Die private Gesellschaft wird vom politischen Lenkungsausschuss begleitet, in dem vier Minister der Bundesregierung und vier Stadträte aus den beiden Grossparteien Einsitz nehmen. Die die Privatisierung vorantreibenden politischen Konfliktmanager messen dieser neokorporatistischen Parallelstruktur eine legitimierende Funktion zu:

«Das ist auch ein Akzeptanzproblem. Finanziell, dann politisch ist keine Akzeptanz weder bei der Bevölkerung noch bei den anderen Parteien. Die ÖVP und die FPÖ hätten dem nie zugestimmt, ohne dass es also nicht, zumindest der Betrieb nicht aus Steuergeldern kommt.»

3. Zürich, HB-Südwest: Stadtentwicklung zwischen Ausnahmegewilligungen und direkter Demokratie

Beim Zürcher Beispiel handelt es sich um das Projekt einer Überbauung der Geleiseanlagen des Hauptbahnhofs durch Dienstleistungs- und Wohnnutzungen bei einer gleichzeitigen Erweiterung der Bahnhofskapazität. Das Gelände liegt am Rande der Zürcher City und grenzt an zwei Wohnquartiere an. Das vorliegende Projekt HB-Südwest ist entsprechend der zentralen Lage des Hauptbahnhofs und des damit verbundenen Verwertungsdrucks auf eine hohe Ausnutzung angelegt: Auf 7,8 Hektar sollen rund 193000 Quadratmeter Nutzfläche erstellt werden.

Die Idee einer Überbauung des Bahngeländes geht auf die «Behördendelegation für den Regionalverkehr Zürich» zurück, in der sich der Kanton Zürich, die Stadt Zürich und die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) koordinierten. 1969 schreibt die Behördendelegation einen Architekturwettbewerb für den Neubau des Hauptbahnhofs aus. In der Ausschreibung wird an ein gewaltiges Dienstleistungszentrum mit einem Raumprogramm von 400000 Quadratmeter Nutzfläche gedacht. Das ganze Vorhaben stösst jedoch auf Ablehnung.

Mit der Überbauung verbinden sich Hoffnungen auf neue wirtschaftliche Im-

pulse, die Zürich brauche, um weiterhin an der Metropolenkonkurrenz, vor allem im Informatik- und Finanzbereich teilnehmen zu können. Die geplante Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohnungen sowie die Investitionsmöglichkeiten verbinden viele Interessen, die von Unternehmerverbänden und bürgerlichen Parteien bis hin zu den Gewerkschaften reichen.

Erst 1979 entschliesst sich die Behördendelegation zu einem zweiten Schritt. Mit den neunzehn Preisträgern der ersten Wettbewerbsrunde wird ein zweiter Wettbewerb durchgeführt. Die Aufgabenstellung wird jedoch anders formuliert. Ein kleineres Projekt von 70000 Quadratmetern Nutzfläche soll am südwestlichen Ende der bestehenden Perronhalle vorgeschlagen werden. Das aus diesem Wettbewerb siegreich hervorgegangene Projekt bildet seither die Grundlage der Diskussion um das Zentrum Südwest. Anfang März 1981 sucht die SBB, die Eigentümerin des Areals ist, über die Ausschreibung des Projekts eine Trägerschaft.

Darauf melden sich Interessenten aus In- und Ausland. Die von der Schweizerischen Kreditanstalt, der Schweizerischen Bankgesellschaft, dem Schweizerischen Bankverein, der Zürcher Kantonalbank, der Pax-Lebensversicherung, der Göhner AG und der Bührle-Immobilien AG gegründete HB-City Immobilien AG erhält den Zuschlag. Damit beendet auch die Behördendelegation ihre Aufgabe. Die Koordination zwischen der Bauherrin (HB-City-Immobilien AG), der SBB, dem Kanton und der Stadt Zürich soll fortan in der privaten Baukommission der HB-City-Immobilien AG stattfinden, in der auch städtische und kantonale Chefbeamte vertreten sind.

Städtebaulich wird die Idee des Wachstums durch Verdichtung propagiert, gegen die sich 1982 eine sozial-ökologisch motivierte Opposition bildet. Diese wendet sich gegen die erwartete Zunahme des City-Drucks auf die Stadtkreise 4 und 5. Im Stichwort «Wasserkopf Zürich» kristallisieren sich die wichtigsten Elemente der Kritik: Weitere Zerstörung der gewachsenen Stadtstrukturen, Zunahme des Pendlerverkehrs, weitere Konzentration der Arbeitsplätze im Stadtzentrum, Zunahme der Umweltbelastung. Die Akteure des Protestes rekrutieren sich vor allem aus den Reihen der Sozialdemokratischen Partei, der Grünen und Alternativen. Auch einzelne bürgerliche Politiker haben Bedenken gegenüber dem Projekt angemeldet.

Die Planungsgeschichte des HB-Südwest verläuft zu Beginn nach einem in Zürich üblichen Muster: eine *Ausnahmebewilligung* soll die Überbauung ermöglichen. Die Bauherrschaft mobilisiert ihre politischen Kanäle und erhält von seiten der bürgerlichen Parteien die erwartete Unterstützung. Politisch formulierte städtebauliche Ziele und Optionen für eine dezentrale Ansiedlung neuer Unternehmen treten in den Hintergrund. Die Realisierung des Vorschlags der Behördendelegation durch eine private Bauherrschaft soll die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidung über das Grossprojekt minimieren. Diese Absicht wird durch eine 1984 lancierte *Volksinitiative* der Gegner durchbrochen, die im Verhältnis von 7 zu 3 abgelehnt wird. Nach der Abstimmung legt die HB-City-Immobilien AG einen privaten Gestaltungsplan für ein im Laufe der Projektierung beträchtlich gewachsenes Projekt vor. Im Stadtparlament entsteht erhebliche Opposition gegen das Bauvorhaben. Die Gegner drohen mit der Lancierung einer weiteren Volksinitiative. Darauf entschliessen sich die Bauherrschaft und die bürgerlichen Parteien,

den privaten Gestaltungsplan dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, um der drohenden Initiative zuvorzukommen. Der knappe Ausgang der zweiten Volksbefragung von 1988 – 50,6% stimmen dem Gestaltungsplan zu – bewirkt einen politischen Druck auf die Bauherrenschaft. Die private Bauträgerschaft wie die SBB unterstreichen in ihren Stellungnahmen zum Resultat der zweiten Abstimmung, auf die gegnerischen Positionen Rücksicht nehmen zu wollen und die Projektierung sowohl städtebaulich zu integrieren als auch mit umweltschützerischen Bedenken abzustimmen.

Die Entscheidung des Gemeinderates für einen *privaten* Gestaltungsplan wird sowohl mit dem Verzicht auf die Verwendung von Steuergeldern wie mit dem Vertrauen in die Weitsichtigkeit der privaten Investoren begründet. Im Konflikt um den HB-Südwest stehen sich zwei Logiken der Zusammenarbeit mit privaten Investoren gegenüber. Die bisher vorherrschende vertraut der Bauherrschaft. Bürgerliche Politiker und Investoren sind sich einig, dass die private Planung und Realisierung des Projekts die flexibelste und sinnvollste Vorgehensweise ist:

«Das Motiv der Auslagerung ist, dass Sie mit ihren Verwaltungen, die Sie heute haben, mit dieser Regeldichte, die Sie heute haben, schlichtweg keine Resultate mehr erzielen.»

Ein Investor begründet dies ähnlich:

«Es gab zwei Visionen: Macht entweder selber einen privaten Gestaltungsplan, von Euch aus, habt Ihr sehr viele Unkosten. Oder Ihr versucht bei der Stadt zu erreichen, dass es einen öffentlichen Gestaltungsplan gibt. Und dann muss ihn die Stadt machen. Dann hätten wir aber nicht gewusst, wann sie ihn macht. Das ist das eine. Und das andere: Man hätte ja dann, wenn man einen öffentlichen gemacht hätte, hätte man natürlich das ganze Gebiet in diesen öffentlichen Gestaltungsplan hereingenommen, nicht nur spezifisch den HB-Südwest. Und als wir selber eigentlich die Initiative ergriffen haben mit dem privaten Gestaltungsplan, konnten wir natürlich so gestalten, wie wir wollten.»

Von der Opposition wird genau dieser «Ausverkauf» der Stadtentwicklung an Investoren kritisiert und ein weitsichtigeres Konzept gefordert. Ein Gegner des Projekts meint:

«Hier liegt die wesentliche Frage im Verhältnis Politik-Wirtschaft. Ich kann zwar einem Eigentümer einen Nutzungszwang über seine Parzelle legen, aber ich kann ihn dann nicht zwingen, nachher zu handeln in diesem Sinne. Eigentlich sollte es Zielvorgaben geben von der Gesellschaft. Und dort ist die Hauptschwierigkeit, finde ich, überhaupt vom politischen Bereich aus diese ökonomischen Entwicklungstendenzen irgendwie zu lenken, also quasi positive Investitionen in Richtung von Zielsetzungen zu entwickeln, die nicht einem ökonomischen Trend allein folgen.»

II. Rahmenbedingungen der Privatisierungsstrategien

In allen drei Beispielen steht die Frage im Mittelpunkt, wie die Beziehung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf der lokalen Ebene gestaltet werden soll. Die politische Relevanz dieser Fragestellung zeigt sich in einer vertikalen und einer horizontalen Dimension. In der vertikalen Dimension des Verhältnisses zwischen nationalem Staat und lokalem Staat hat die nachkeynesianische Politik auf nationaler Ebene, die von Werten wie Selbsthilfe und Anspruchsdisziplinierung ausgeht

und über Austeritäts-, Deregulations- und Dezentralisierungspolitiken vermittelt wird, den Problemdruck auf die lokale Ebene erhöht. Nach der vom «sozialdemokratischen Kompromiss» geprägten Phase der sechziger Jahre und siebziger Jahre, die wirtschaftliches Wachstum und den kompensatorischen Ausbau der sozialen Infrastrukturen zum Inhalt hatte, stehen die achtziger Jahre im Zeichen des Transformationsdrucks der Wirtschaft und verschärfter Finanznot. In diesem Rahmen werden Städte gezwungen, vermehrt die Verantwortung für den Bereich des Wirtschaftlichen zu übernehmen und Stadtpolitik mit Interessen von Unternehmungen zu vermitteln. Der lokale Staat muss in der vom Modernisierungsdruck angeheizten Städtekonkurrenz der lokalen Wirtschaft Vorteile verschaffen (vgl. Esser/Hirsch 1987; Triciglia 1982). Wien will seine Zentralität in Mitteleuropa wieder herstellen. Florenz misst sich am norditalienischen Wirtschaftsraum Mailand, Turin und Genua. Zürich versucht seine Rolle als internationaler Finanzplatz zu sichern.

In der horizontalen Dimension des Verhältnisses zwischen lokalem Staat und privaten Akteuren zeigen sich die geänderten Rahmenbedingungen vor allem im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung. In diesem Bereich weitgehender lokaler Kompetenz verschärfen sich die Konflikte zwischen der Sicherung wirtschaftlicher Prosperität und der Realisierung sozialintegrativer städtischer Werte wie Lebbarkeit und Urbanität. In den Nutzungskonflikten um den städtischen Boden setzt sich im Krisenmanagement der achtziger Jahre die Hegemonie des Verwertungsinteresses, das sich als Sachzwang legitimiert, gegenüber einer längerfristigen Politik des sozialen Wandels stärker durch (vgl. Duncan/Goodwin/Halford 1987; King 1985).

Die Verflechtung mit überlokalen Problemfeldern und das über lokale Engpässe gesteigerte Konfliktpotential verursachen *lokale Krisen*, die die politische Problemlösungskapazität überfordern. Die traditionellen Problemverarbeitungsstrukturen werden durch diese Entwicklungen ausgehöhlt (vgl. Fürst/Hesse/Richter 1984). Der sozialintegrativen Politik fehlen die finanziellen Mittel und der Verwaltung die den schnellen Transformationsprozessen angemessene Flexibilität und ausreichende Kompetenzen.

Besonders in der kleinen Planungsabteilung in Florenz können keine über die Alltagsadministration hinausgehende Funktionen wahrgenommen werden. Der Mangel an Ressourcen drückt sich auch darin aus, dass in privaten Fachgremien, wie im Falle der Fiat- und Fondiaria-Projekte, mehr Planungskompetenzen vereinigt werden können als in der städtischen Verwaltung. In Wien ist zwar die Planungsbehörde personell und finanziell gut dotiert, doch führen interne Kompetenzüberlappungen, sich verselbständigende Verwaltungseinheiten und die zwei sich auch innerhalb der Planungsbehörde konkurrenzierenden Planungslogiken zu negativer Koordination und Selbstblockierung. In Zürich dagegen ist die Blockierung der Stadtentwicklungspolitik nicht auf verwaltungsinterne Koordinationsprobleme zurückzuführen, sondern darauf, dass die Koordinationsfunktion durch die Regierung wahrgenommen wird, die aufgrund der direkten Volkswahl die Interessenpolarisierung reproduziert und deshalb weitgehend handlungsunfähig ist.

Diese je unterschiedlich verursachten Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten des lokalen Staates sind die zentralen Motive, mit der Wahrnehmung öffentlicher Interessen private Akteure zu beauftragen. Die Diskussion über das Verhältnis öffentlicher und privater Interessen in der Planung unterscheidet sich in den drei Städten insbesondere in bezug auf das strukturelle Verhältnis zwischen lokalem Staat und lokaler Wirtschaft. In Florenz bestimmt das vom Tourismus abhängige Gewerbe die Stellungnahmen der lokalen Wirtschaft zur Stadtentwicklung, weil es als einziges über etablierte Strukturen der Interessenaggregation und -durchsetzung verfügt. Eine besondere Stellung nehmen die beiden Investoren im Nordosten, Fiat und Fondiaria, ein, die sich wegen ihrer wirtschaftlichen Stärke nicht von den Interessenverbänden vertreten lassen. Die fragmentierte Interessenvertretungspolitik der Wirtschaft einerseits und die Fragmentierung des Parteiensystems andererseits verhindern bisher die Ausbildung formell institutionalisierter Formen der Interessenvermittlung zwischen lokaler Wirtschaft und lokalem Staat. Das vorherrschende Interessenvermittlungsmodell kann als *Klientelismus* bezeichnet werden.

In Wien ist die lokale Wirtschaft aufgrund der starken Interpenetration zwischen lokalem Staat und Wirtschaft (zum Beispiel verstaatlichte Banken, Holdings mit staatlicher Mehrheit, enge Verbindungen zwischen Bauindustrie und politischen Parteien) von vornherein in ein *sozialpartnerschaftliches Modell der Interessenvermittlung* eingebunden, das auch in der Stadtentwicklungspolitik Anwendung findet.

In Zürich ist das strukturelle Verhältnis zwischen lokaler Wirtschaft und lokalem Staat durch das vorherrschende wirtschaftsliberale Credo gekennzeichnet. Bis in die siebziger Jahre fand die Koordination zwischen der Stadtregierung und Vertretern der Zürcher Wirtschaft in einer *privaten Interessenregierung* – die «Zürich Transport» – statt. In den achtziger Jahren dagegen brach dieser neokorporatistisch angelegte Versuch der Interessenvermittlung auseinander. Die daraus resultierende *Entkoppelung von Politik und Wirtschaft*, die sich darin ausdrückt, dass lediglich die «zweite Garnitur» der lokalen Elite die politische Interessenvertretung der Wirtschaft wahrnimmt, führt dazu, dass die Interessenvermittlung zwischen lokaler Wirtschaft und lokalem Staat nur inkrementalistisch über einzelne Projekte stattfindet.

III. Grossprojekte planen Städte

1. Diskurs privater Planer und Investoren

In allen drei Städten wird das Verhältnis zwischen städtischen Grossprojekten und der Planung der Stadtentwicklung vorwiegend funktionalistisch interpretiert. Die Interventionen privater Projekte in das urbane Gefüge folgen primär einer Logik der wirtschaftlichen Effizienz und Effektivität. Räumliche Interventionen müssen gemäss diesem *Diskurs der privaten Planer und Investoren* keiner kommunalen Entwicklungsperspektive folgen. Vielmehr schaffen private Projekte eine bessere

räumliche Struktur als es sie eine kommunale Perspektive der Planung realisieren könnte. Diese Vorstellung einer durch Grossprojekte «geplanten» Stadt, die als funktionaler überlokaler und überregionaler Zusammenhang des Tauschs von Kapital, Waren, Informationen und Personen interpretiert wird, wird in Verhandlungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren unbesehen übernommen. Die politischen Vertreter der Städte legitimieren lediglich den Zwang, der Wirtschaft Garantien für Investitionen zu sichern und private Investitionspläne als nicht ausschlagbare Chancen wahrzunehmen.

Es gehört zum Merkmal dieses Vorgehens, Grossprojekte primär als Antworten zu verstehen, die den Tauschzusammenhang einer entgrenzten Stadt nur als Terrain des Managements von Steuerungskrisen wahrnehmen. Die Berücksichtigung öffentlicher Interessen und Ziele tritt in diesem Diskurs an die zweite Stelle und hängt von Verhandlungen ab, die wie im Fall von Wien in neu geschaffenen politischen Parallelstrukturen, wie in Florenz in ad-hoc realisierten Begegnungen oder wie in Zürich in von der Initiative einer privaten Gesellschaft geschaffenen Strukturen stattfinden. In diesen Verlaufsmustern übernehmen projektspezifische Verhandlungen Legitimationsfunktionen.

Dass Grossprojekte Städte planen, heisst nicht, dass lokalspezifische Politik- und Legitimationsmuster nicht zur Relativierung privater Grossprojekte und der von privaten Investoren dominierten Verhandlungen führen. Dies kann im Resultat die Verhandlungsposition der öffentlichen Vertreter stärken. Solche an öffentliche Ziele anschliessende Verfahrensstrategien stellen nicht-öffentliche Interventionen dar. Direkt-demokratische (Zürich), neokorporatistische (Wien) oder klientelistische (Florenz) Repräsentationsmuster öffentlicher Interessen zeigen in allen drei Städten einen prekären Legitimationsanspruch. Es zeigte sich, dass die jeweiligen Repräsentationsmuster nicht ausreichen, um über die Legitimationsfiguren «Fortschritt» und «Modernisierung» eine komplexe Stadtentwicklung demokratisch glaubhaft zu begründen.

Die Effektivität minimalstaatlicher Planungsstrategien kann sich in den hier besprochenen Fällen von «Stadtplanung durch private Grossprojekte» nur noch mit dem Risiko auf Bürgerbeteiligungsverfahren einlassen, am Ende ohne glaubwürdige Mehrheiten dazustehen. Dabei fällt ins Gewicht, dass die sozialräumliche und funktionale Segregation den kommunikativen Vermischungszusammenhang als Grundlage demokratischer Auseinandersetzung auch innerhalb von Städten in Frage stellt. Zentrumsnahe Quartiere werden durch die agglomerationsähnlichen Interessen der peripheren Quartiere majorisiert.

2. Neokonservative Legitimationsstrategien

In allen drei Städten wurde deutlich, dass sich die Projektierung der Stadtentwicklung über private Grossprojekte nicht auf die Engführung urbaner Diskurse zu relativ legitimationsfreien Diskursen des technokratischen Managements von Steuerungskrisen reduzieren lässt. Die Minimalisierung des Staates in der Form des politischen Tauschs, in der sich private Grossprojekte heute realisieren wollen,

erweist sich im urbanen Kontext als zu beschränkt. In der Opposition gegen die Planung solcher Grossprojekte manifestiert sich vielmehr die dem urbanen Kontext eigene Vielfalt von Lebensformen, deren Interessen in den Planungsprozessen von Grossprojekten nicht gebündelt, sondern ausgegrenzt werden. Aus der Perspektive der Opposition und des Protests verhalten sich die privat geplanten Grossprojekte parasitär zum urbanen Kontext.

Grossprojekten ist die Tendenz eigen, die überlokale und überregionale Funktionalisierung des Raums zu verstärken. Dennoch sind sie zugleich auf ein urbanes Ambiente insoweit angewiesen, als es verwertungssteigerndes Accessoire kommerzieller Interessen darstellt. Im Konflikt tendiert die *neokonservative Position* dazu, den urbanen Protest nur so weit zu berücksichtigen, wie er in die tauschförmigen Verhandlungen zwischen den staatlichen und privaten Konfliktmanagern eingebunden werden kann.

Die neokonservative Position versucht dies über eine Strategie zu erreichen, die die Hegemonie des Verwertungsinteresses mit den Werten einer sozialintegrierten Stadtgemeinschaft versöhnen will. Sie versucht deshalb, die Opposition, die in solchen Stadtentwicklungskonflikten, wenn auch mit Zweifeln in die Macht und Fähigkeit der lokalen politischen Institutionen, den öffentlichen Vertretern mehr bewahrende und sorgende Verantwortung für bedrohte Lebensräume zumutet, mit der Besorgtheit der politischen und wirtschaftlichen Elite über die «Technikfeindschaft» der Opposition zu vermitteln. In keiner der drei Städte kann aber diese Elite die sichtbar werdenden Tendenzen der Auflösung des urbanen Kontexts allein als unspezifisches «Angstrauschen» einer sozial sich desintegrierenden und politisch labilen städtischen Gesellschaft interpretieren. Geraten doch durch solche Tendenzen traditionelle Bilder der Stadt als umfassender lokalisierbarer Lebenszusammenhang in die Krise, während die technokratischen Versuche, diese Entwicklung im Rahmen einer Problematik der Modernisierung überlokaler urbaner Wachstumsmaschinen mit ausgesprochen hohen Mobilitätszumutungen zu sehen, höchstens Ersatz für diese traditionellen Bilder bieten können.

Angebote symbolischer Beteiligung (wie in Wien und Florenz), die Bereitstellung deregulierter Räume und die Subventionierung der Alternativkultur (wie in Zürich) stellen ein erstes Strategiebündel dar, um den politischen Protest aufzufangen und einen Ersatz für bedrohte lokale Identitäten zu schaffen.

Ein zweites Element der Legitimationsstrategie der neokonservativen Position, die anstelle staatlicher Verantwortlichkeit Stadtplanung durch private Grossprojekte setzt, stellt die Propagierung von Gemeinwohlorientierungen dar, die die Interessenheterogenität und die Tendenzen sozialer Desintegration auf Verantwortlichkeiten gegenüber einer konkurrierenden und die jeweils eigene Stadt bedrohenden wirtschaftlichen Umwelt hin verpflichten will.

Ein drittes Element der Legitimation des lokalen Minimalstaats bildet das symbolische Diskursangebot, über die architektonische Form von Grossprojekten visualisierte Identifikationen zu schaffen, die den sozialen Problemzusammenhang dieser Grossprojekte vergessen lassen. Die Verwirrung über Formen und Inhalte im Diskurs über postmoderne Architektur ist zunächst lediglich ein Abbild der Unübersichtlichkeit der sich in Städten versammelnden sozialen Identitäten. Dar-

über hinaus stellt der architektonische Diskurs auch das politische Potential der Weiterentwicklung der lokalen Demokratie still, solange sich die vielfältigen urbanen Lebensformen nur in ihren sich ästhetisch symbolisierenden Trennungen, nicht aber in ihren demokratisch zu bewältigenden Differenzen artikulieren können.

3. Grossprojekte und urbaner Kontext

In allen drei Städten haben die privaten Grossprojekte eine *Opposition* mobilisiert und aktiviert, die zum einen, an den Institutionen parlamentarischer Öffentlichkeit vorbei, über basisdemokratisch orientierte Formen der Gegenöffentlichkeit gegen die Zerstörung des urbanen Kontexts durch solche Grossprojekte interveniert. Zum anderen will die Opposition nicht allein beim kurzfristig und reaktiv bleibenden Protest verharren, sondern auch den Weg zur demokratischen Öffentlichkeit in neuen Formen suchen.

Die Opposition in den drei Städten agiert aus schwachen institutionellen Positionen heraus. Sie hat weder in den neokorporatistischen noch in den parlamentarischen Politikformulierungsmuster Einflusschancen. Und sie kann sich auch in den direktdemokratischen Verfahren nur selten durchsetzen. Allerdings zeigen sich gerade bei solchen Grossprojekten Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Der Diskurs über Politik- und Demokratiekonzepte hat hier seinen kommunalpolitischen Hintergrund.

Diese Situation prägt auch die politische Identität des städtischen Protests, der sich nicht mehr allein als Opposition in den bestehenden Formen der Mehrheitsdemokratie versteht, sondern auch über Formen des zivilen Ungehorsams die Legitimationsstrategien des Minimalstaats in der vorwiegend über privates Management von Grossprojekten vorangetriebenen Stadtentwicklung unterläuft. Die soziale Basis der städtischen Opposition hat sich zwar in Formen der Rekonstruktion und Konstruktion der Erfahrung von kultureller Vielfalt städtischer Lebensformen zu bilden begonnen und stellt den technokratischen Kompensationsstrategien zur Desintegration städtischer Gesellschaft einen *demokratischen Lernprozess als praxisleitende Utopie* entgegen. Soll jedoch dieses soziale Protestpotential im Rahmen urbaner Diskurse, die von privaten Grossprojekten ausgelöst werden, politisch nicht belanglos bleiben, muss es aus der Erfahrung der Kontingenz städtischer Lebenswelten heraus politische Verbindlichkeiten konstruieren, die sich relevant in öffentliche Stadtentwicklungsplanungen einmischen können.

Dies bleibt jedoch aufgrund unserer Erkenntnisse aus den drei Städten Bruchstück. Es bleibt beim Vorschlag, eine durch Grossprojekte geplante Stadtentwicklung mit minimaler Beteiligung des Staates zugunsten einer intendierten, geplanten Entwicklung zu verändern. Ziel ist, über verbindliche Nutzungsbestimmungen in Plänen, die Verhandlungsposition des Staates gegenüber den privaten Investoren mindestens zu verstärken. Die Reversibilität solcher Pläne selbst wird als politischer Prozess verstanden, der nur über eine Demokratisierung der institutionalisierten Stadtentwicklungsplanung möglich ist, in der sich die Bündelung der Inter-

essenvielfalt städtischer Lebensformen in neuen Formen einer *urbanen Demokratie* artikulieren kann.

IV. Auf dem Weg zu einer reformistischen Stadtentwicklungsplanung

Um politische Perspektiven für die Zukunft des lokalen Staates zu entwickeln, ist – das ist das zentrale Argument dieses Artikels – von der Realität einer neuen Planungspraxis auszugehen. In dieser Praxis der Planung durch Grossprojekte spielt die traditionelle urbanistische Stadtplanung inklusiv ihre Instrumente und Institutionen eine nur sekundäre Rolle. Gleichwohl finden in dieser Praxis Entscheidungen statt, die in Zukunft die räumliche und soziale Struktur der urbanen Regionen bestimmen.

Dieses Szenarium einer Doppelspurigkeit der Planung – die traditionelle Stadtplanung und die neue Projektplanung – aktualisiert sich in bestimmten Minimalstaatsstrategien, in deren Formen die neue Projektplanung verläuft.

Die zukünftige tatsächliche Steuerung der fragmentierten Entwicklung urbaner Regionen interpretieren wir im günstigen Fall als Versuch eines verbesserten institutionellen Zusammenspiels zwischen der traditionellen Flächenplanung und der neuen Planungspraxis. Die in dieser neuen Planungspraxis sich entwickelnden Minimalstaatsstrategien deuten zudem an, dass Reformperspektiven, die ihre Erwartungen, die fragmentierte Entwicklung urbaner Regionen effektiver zu steuern, auf ein Wiederaufleben der Institutionen und Instrumente der traditionellen Flächenplanung beschränken, wenig aussichtsreich sind. Gerade die Grenzen der institutionellen Reichweite des traditionellen Planungsinstrumentariums scheinen in einem empirischen Zusammenhang zur Fragmentierung urbaner Regionen zu stehen. Stattdessen müssen Reformperspektiven die neue Planungspraxis in der Form von Minimalstaatsstrategien und deren institutionelle Problematik in Rechnung stellen. Zu dieser Problematik gehört in erster Linie ein gesteigertes Konfliktniveau gesellschaftlicher Gruppen auf lokaler Ebene.

In den drei vorangegangenen Abschnitten haben wir drei Diskurse, die die entsprechenden Konflikte begleiten, dargestellt. In allen drei Fällen verbinden sich die Diskurse der privaten Projektmanager mit jenen der neokonservativen Position. Die Opposition stellt sich jeweils gegen diese Kombination, Minimalstaatsstrategien in der Stadtentwicklungsplanung durch Grossprojekte neokonservativ zu legitimieren. Die Opposition kann aber in keinem der Fälle die zeitgeschichtliche Schubkraft dieser Minimalstaatsstrategien ignorieren, genauso wenig, wie diese die oppositionelle Kritik ignorieren können. Die drei Diskurse treten in den aktuellen Auseinandersetzungen ineinander verstrickt in Prozessen politischer Konfrontation auf.

Als zentraler Konflikt, um den sich diese Diskurse versammeln, erscheint das schwierige Verhältnis zwischen überlokalen Funktionen eines internationalen Städtesystems und lokalen Lebenswelten. Die lokalen Institutionen der Konflikt-

austragung sehen sich vor die Aufgabe gestellt, die Mikroebene der lokal-orientierten Identitäten mit der Makroebene der urbanen Transformation abzustimmen. Davon sind die lokalen politischen Institutionen schon deswegen überfordert, weil die nationale und internationale Ausstrahlung der Effekte von Grossprojekten ausserhalb der Reichweite des lokalen politischen Systems liegen.

Zudem finden diese Prozesse der politischen Konfliktaustragung vor dem Hintergrund krisenhafter Mängel der demokratischen Institutionen statt (vgl. Offe 1982). Weder Parlamente, die wie in Florenz klientelistisch oder wie in Wien neokorporatistisch unterlaufen werden, noch direkt-demokratische Volksabstimmungen, die von der Auslagerung von Konflikten aus den entscheidungsfähigen Parlamenten überfordert sind, erlauben, die Unübersichtlichkeit in der Stadtentwicklungsplanung mittels längerfristiger Optionen für die Städte demokratisch zu klären.

Die Suche nach einer politischen Perspektive des Planens von Grossstädten durch Grossprojekte im Rahmen eines Szenariums von Minimalstaatsstrategien fragt zum einen nach dem Verhältnis solcher Strategien zu den Institutionen und Verfahren der Konfliktregelung des politischen Systems. Dabei ist im Sinne einer These vom Negativszenarium auszugehen, dass die parlamentarisch und direkt-demokratisch verfasste Form der politischen Willensbildung im Rahmen von Minimalstaatsstrategien Machtungleichgewichte zwischen den Akteuren erhöht und eine wachsende Diskrepanz zwischen den überregionalen Funktionen der urbanen Transformation durch Grossprojekte und der Identität lokal orientierter Akteure hervorbringt. (A)

Zum anderen bringen die drei Diskurse in ihrer politischen Konfrontation untereinander auf der Ebene von Orientierungen neue Elemente der Stadtentwicklungsplanung hervor, die sich entsprechend des zentralen Konflikts, der in Minimalstaatsstrategien angelegt ist und den es über die lokalen Institutionen der Konfliktregelung aufzufangen gilt, in Mikro- und Makroperspektiven differenzieren lassen. (B)

Als politische Perspektive schlagen wir in bezug auf das Steuerungsproblem der Planung von Grossstädten durch Grossprojekte weder etatistische noch marktwirtschaftliche Modelle vor, sondern eine Synthese dieser Formen, in der öffentliche und private Akteure im Rahmen von Minimalstaatsstrategien ihre divergierenden und widersprüchlichen Interessen und Gewinnstrategien auf gemeinsame Gesamtziele hin besser koordinieren. Dies setzt voraus, dass Minimalstaatsstrategien auf der Ebene von Orientierungen eine urbane Idee enthalten, deren Initiierung und regulierende Begleitung der Planung in Grossprojekten die Aufgabe des Staates ist, während das Management in der Durchführung von Grossprojekten den privaten Akteuren überlassen wird. Dies kann nur gelingen, wenn das lokale politische System durch eine Verbesserung der öffentlichen Auseinandersetzung in der Stadtentwicklungspolitik entsprechend konditioniert wird.

ad A: Um in dem genannten Negativszenarium politisch handlungsfähig zu bleiben, müssen die entsprechenden Minimalstaatsstrategien vermehrt in bezug auf die folgenden vier Aspekte hinterfragt werden, um im Bereich der politischen Willensbildung und Konfliktregelung bestehen zu wollen.

Erstens stellt sich die Frage nach den Bedingungen, unter welchen die Entscheidungsstrategien der die laufenden Prozesse initiiierenden Akteure so verändert werden können, dass im Kampf um die Durchsetzung von Vorschlägen nicht mehr allein das Erringen von Positionen einer formalen Autorität dominiert, sondern die Voraussicht auf die Reaktionen der anderen Akteure einen höheren Stellenwert gewinnt. Der Gewinn an Konsensmobilisierung durch den Abbau monologischer Durchsetzungsstrategien erhöht zwar den Austausch von Handlungsmöglichkeiten, setzt allerdings die partielle Überwindung einzelstrategischer Optionen des Exits wichtiger Akteure voraus. Noch werden aber solche Optionen von Vertretern der Wirtschaft strategisch als Drohungen in den Planungsmechanismen eingesetzt.

Eine zweite Schwierigkeit wird in Zukunft darin bestehen, interinstitutionelle Konflikte zwischen Gemeinde, Kanton und einflussreichen parastaatlichen Organisationen (wie zum Beispiel die SBB) vor allem in der Definition der öffentlichen Interessen auf einer verhandelbaren Ebene so zu regeln, dass der strategische Einsatz von Ressourcen nicht in der Logik eines Nullsummenspiels gefangen bleibt, in dem die Koordination verschiedener sich auf formale Positionen legaler Autorität zurückziehender Akteure allein vor dem Hintergrund der Option stattfindet, in die Opposition zu treten, um den Entscheidungsprozess zu bremsen oder zu blockieren.

Weiterhin wird drittens in den neunziger Jahren relevant sein, inwiefern in den komplexen Entscheidungsprozessen vor allem auch in den Phasen der Informationsbeschaffung und der Initiierung von Grossprojekten die Funktion der lokalen Regierung und Verwaltung so gestaltet werden kann, dass eine Führungsrolle in bezug auf den organisatorischen Ablauf der Verfahren eingenommen werden kann. Bleibt diese Funktion unausgefüllt, übernimmt das lokale politische System nur die Hintergrundfunktion einer Politikarena, die die ungleich mächtigen Akteure ihren Konflikten überlässt.

Ein vierter Punkt, der in Zukunft an Bedeutung gewinnt, ist die Frage, inwiefern direktdemokratische Institutionen sinnvoll Einfluss auf das Planen von Grossstädten durch Grossprojekte nehmen werden und sollen. Volksabstimmungen erhöhen vor allem dann nicht die Rationalität von Entscheidungen, wenn über die Wirkungen solcher Entscheidungen um Grossprojekte auf den Gang der Entwicklung urbaner Regionen eine grosse Uneinigkeit in bezug auf die Bewertung der Folgen solcher Projekte besteht. Die Unübersichtlichkeit wird nicht dadurch vermindert, dass zum Beispiel gegensätzliche Positionen mit gleichen Argumenten begründet werden. Zudem wird die Diskussion über den zukünftigen Ort der Stadtregion im nationalen und internationalen Rahmen – eine öffentliche Diskussion, in die Grossprojekte eingeordnet werden müssten – gar nicht geführt oder immer erst unter grossem Zeitdruck, wenn die Entscheidung gerade aktuell ist. Sowohl der Glaubwürdigkeitsschwund der Experten als auch dieser Diskussionsnotstand in der Öffentlichkeit tragen zur Überforderung der Stimmbürger bei, die weniger aufgrund rationaler Diskussionen als entlang den etikettenhaften Wegweisern der besser aufgemachten Propaganda abstimmen. Auch werden die Zweifel an der Legitimität von Volksabstimmungen über Grossprojekte in Zukunft dann nicht abnehmen, wenn die territoriale Zuständigkeit solcher Abstimmungen weiterhin

zugleich zu eng und zu weit sein wird. So transformieren Grossprojekte zum einen zugleich die ganze urbane Region, die nicht an der Entscheidung beteiligt wird, und die umliegenden Quartiere, deren Gewicht in den Abstimmungen mit zunehmender territorialer Entscheidungsreichweite abnimmt.

ad B: Es ist Ausdruck des Mangels an urbaner Demokratie, dass sich in den Auseinandersetzungen um die privaten Grossprojekte feindliche Lager verständnislos gegenüberstehen, die in bezug auf politische Inhalte und politische Praxisformen zu keinen Kompromissen fähig sind. Der Horizont solcher Kompromisse könnte unseres Erachtens über die Verbindung von *Mikro- und Makroperspektiven* abgesteckt werden. Alternative Vorschläge zur inkrementalistischen Stadtentwicklungspolitik beziehen sich auf diese beiden Perspektiven und gehen von der Fragestellung aus, wie die Stadt als sozialer Lebenszusammenhang in die Planung integriert werden kann und wie zugleich finanzielle Mittel privater Investoren dieser Planung zugänglich gemacht werden können.

Ein Versuch zu einer solchen Neuorientierung kann am Beispiel der Wiener Stadtplanung gesehen werden. Auf der Ebene der Bezirke soll die demokratische Beteiligung an der Planung verbessert werden. Bezirke erhalten das Recht, *Bezirksentwicklungspläne* in enger Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und mit der städtischen Verwaltung zu erstellen. Dies erlaubt der Stadtplanung Zugang zu jenem Gemeinsein, der bei Bewohnern und Benützern der Bezirke vorhanden ist (Edlinger/Potyka 1989).

Bei einer über die Bezirke aufgebauten Stadtplanung besteht jedoch die Gefahr eines Verlusts an Weitsicht. Die wechselseitige Abhängigkeit gesamtstädtischer Prozesse und stadtteilspezifischer Probleme wird bei dieser Art von Planung zu wenig berücksichtigt. Dezentrale Selbstverwaltungseinheiten auf Stadtteilebene können kaum auf der Ebene der Gesamtstadt oder der Region Probleme in Angriff nehmen. Die Vorteile der «Planung von unten» – Bürgernähe und Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen – können nur sinnvoll genutzt werden, wenn eine in Wechselwirkung mit der Mikroplanung durchgeführte Makroplanung an Relevanz gewinnt.

Der Krise der Makroplanung in den siebziger und achtziger Jahren zu begegnen, ohne sie aufzugeben, ist das Ziel des in Florenz vorgeschlagenen *neuen Stadtentwicklungsplans*: Über eine starke institutionelle Verankerung und einen langen Prozess der Konsensfindung soll der neue Stadtentwicklungsplan von Florenz Planung prozesshaft organisieren. Im Gegensatz zu seinen rigiden und nicht durchsetzbaren Vorgängern konzentriert sich dieser Plan auf eine beschränkte Anzahl von Entwicklungsgebieten, die mittels einer Kombination von planerischer Logik und von Verhandlungen mit möglichen privaten Investoren radikal verändert werden sollen. In diesen Entwicklungsgebieten, die rund acht Prozent des Gemeindegebiets ausmachen, liegen auch die Areale von Fiat und Fondiaria.

Die verbindlichen Vorgaben sind vergleichbar mit denen, die in Zürich ein öffentlicher Gestaltungsplan bewirkt, und widerspiegeln die grundlegenden Optionen der Stadtentwicklung. Die Koordinationsfunktion, die diese Prozessplanung wahrnimmt, erlaubt nicht nur die Verbindung sozialintegrativer Zielsetzungen mit Investitionsentscheidungen privater Anleger, sondern wird über den politischen

Prozess der Genehmigung auch an die regionalen Planungsziele angebunden (Astengo/Campos Venuti 1989).

Beide Entwicklungen, die sich in Wien und Florenz abzeichnen, sind unseres Erachtens zentrale Elemente einer *reformistischen Stadtentwicklungsplanung*, die *Verantwortung gegenüber dem urbanen Kontext* wahrnimmt (Secchi 1989; Campos Venuti 1987). Stadtentwicklungsplanung verstehen wir als politische Konstruktion, die davon absieht, urbane Lebensstile im Zuge eines Krisenmanagements im Weltmassstab zu hierarchisieren. Stattdessen sollte Stadtentwicklungspolitik mit der Kontingenz und Differenz urbaner Lebensstile demokratisch umgehen können. Versteht sich Stadtentwicklungspolitik als Politik der Differenzen, könnte der lokale Staat sich auf die Rolle beschränken, Prozesse der Konsens- und Kompromissfindung auf der Mikroebene der Stadtteilplanung wie auf der Makroebene der langfristigen Zielsetzungen auszulösen und institutionell zu verankern.

Bibliographie

- Astengo, G. und G. Campos Venuti, Il piano di Firenze e il dimensionamento previsionale, in: Urbanistica 1989/95.
- Campos Venuti, G., La terza generazione dell' urbanistica, Milano 1987.
- Duncan, S., M. Goodwin und S. Halford, Politikmuster im lokalen Staat: Ungleiche Entwicklungen und lokale Verhältnisse, in: Prokla 1987/68.
- Edlinger, R. und H. Potyka, Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven, Wien 1989.
- Esser, J. und J. Hirsch, Stadtsoziologie und Gesellschaftstheorie. Von der Fordismus-Krise zur «postindustriellen» Regional- und Stadtstruktur, in: W. Prigge (Hg.), Die Materialität des Städtischen, Basel und Boston 1987.
- Fürst, D., J. J. Hesse und H. Richter, Stadt und Staat, Baden-Baden 1984.
- Hefti, S., H. Kleger und A. Kühne, Wer ist urban? Urbanität – Von der Revolte zur Politik, in: Nizza 1990/1.
- King, H., Corporatism and the Local Economy, in: W. Grant (Hg.), The Political Economy of Corporatism, London 1985.
- Kleger, H., Politik mit dem Sozialstaat als lernfähige Demokratie. Theorien und Thesen zur Minimalisierung des Staates, in: Akademie für politische Bildung Tutzing (Hg.), Zum Staatsverständnis der Gegenwart, München 1987.
- Offe, C., Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung?, in: Journal für Sozialforschung 1982/3.
- Secchi, B., Un progetto per l' urbanistica, Torino 1989.
- Sernini, M., La città disfatta, Milano 1988.
- Triciglia, C., Modernizzazione, accentramento e decentramento politico, in: Stato e Mercato 1982/1.