

The Entrepreneurial City¹

Vanessa Redak

Die unternehmerische Stadt

Wenn heute von der unternehmerischen Stadt (oder auch dem unternehmerischen Staat) die Rede ist, so lassen sich dabei im wesentlichen zwei Dimensionen unterscheiden: eine nach außen und eine nach innen gerichtete. Bei der ersten geht es vor allem um die Präsentation einer Stadt gegenüber externen Investoren, ihre Positionierung im »internationalen Städtewettbewerb«. Die eher nach innen gerichtete Dimension der unternehmerischen Stadt zielt dagegen hauptsächlich auf den Umbau der Stadtverwaltung, entlang einer an unternehmerischen Organisations- und Führungsprinzipien orientierten Veränderung des Verwaltungsapparates.

Im konkreten sehen die jeweiligen Schritte zu Umsetzung des Konzepts der »entrepreneurial city« sehr unterschiedlich aus. Gemeinsam ist den Städten vor allem der unternehmerische *Diskurs*, der den einzelnen Maßnahmen vorangeht. Dieser Diskurs besteht sehr häufig aus inhaltsleeren Floskeln wie etwa, daß Städte in Zukunft »unternehmerischer« handeln müssen und Politiker eine »unternehmerische Haltung« einzunehmen hätten. Solche Aussagen klingen zwar wie hohle Phrasen, der Diskurs zeitigt aber sehr wohl reale Auswirkungen. Denn von nun an wird nahezu jede städtische Aktivität daraufhin bewertet, ob sie dem »unternehmerischen« Denken gerecht wird. Damit ändert sich die Klientel städtischer Politik, nämlich in Richtung Unternehmerinteressen, und es findet in zahlreichen Bereichen eine (Re)Kommodifizierung von öffentlichen Leistungen statt, die privaten Investoren neue Anlage- und Verwertungsmöglichkeiten eröffnet, während andere, zumeist sozial benachteiligte Gruppen, aus dem Blickfeld städtischer Politik verschwinden.

Wie so vieles hat das Konzept der »unternehmerischen Stadt« seinen Ursprung in den USA, wo es Anfang der 80er Jahre zunächst als Reaktion auf die durch die Politik der konservativen Reagan-Administration ausgelöste Fiskalkrise der Städte entwickelt wurde, bevor es in den 90er Jahren nach Europa diffundierte. Seither werden nicht nur kommunale Fiskalkrisen, sondern immer wieder auch diverse andere wirtschaftliche Ereignisse der letzten Dekaden herangezogen, um den Umbau und die Restrukturierung von Städten zu begründen, manchmal werden diese Veränderungen regelrecht als Bedrohung dargestellt. Als entsprechende Begründungsansätze werden z.B. gerne bemüht: die Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaft, die Veränderung in den technologischen Rahmenbedingungen, der Übergang vom Sekundär- zum Tertiärsektor, usw. (vgl. Leitner/Sheppard 1998, 286ff.).

Alle diese Veränderungen wurden angeführt, um zu begründen, warum traditionelle, lokalkeynesianische Wohlfahrtsstaats-Muster ausgedient haben. Die gel-

te es nun zu überwinden und die Politik auf eine eher nach außen gerichtete, wirtschaftspolitische Strategie zu verpflichten, die vor allem auf die Anziehung von internationalen Investoren durch Anbieten öffentlicher Infrastruktur und Dienstleistungen für privates Wirtschaften sowie finanzielle Anreize abzielt (vgl. Hall/Hubbard 1998, 2). Überwiegend herrscht die Ansicht vor, daß zu diesem Zwecke »traditionelle Formen der Ansiedlungspolitik (finanzielle und steuerliche Anreize, Infrastruktureinrichtungen, ...)« nicht mehr hinreichend seien, sondern dafür wesentlich energischere Schritte mit Betonung anderer Werte gesetzt werden müssten (Dangschat 1992, 31). Damit folgte man, teilweise mit Verzögerung, nationalstaatlichen Mustern wirtschaftspolitischer Restrukturierung (insbesondere der Hinwendung zum »nationalen Wettbewerbsstaat«, vgl. Hirsch 1998). Im Grunde entstand diesbezüglich im diskursiven Feld des Neoliberalismus, dessen Eckpfeiler Wettbewerb, Unternehmergeist, die Überlegenheit des freien Marktes, strategische Allianzen u.v.m. bilden (vgl. Leitner/Sheppard 1998, 296), die Idee, den Staat als Unternehmen zu betrachten, eine Idee, die mit der Zeit auch eine lokalspezifische Ausprägung erfuhr.

In Bezug auf Staatlichkeit kam es entsprechend zu Veränderungen hinsichtlich der in staatliche Arrangements einbezogenen Akteure und Institutionen. Die Zunahme von Kooperationen mit dem privaten Sektor in sogenannten »public-private partnerships« führte dazu, daß Werte, die bislang mit Unternehmen verbunden wurden, nun auch für den (lokal)staatlichen Bereich an Attraktivität gewannen: wie etwa »Risikobereitschaft, Innovationsfreudigkeit, Marketing und Profitorientierung« (Hall/Hubbard 1998, 2, Übers. V.R.). Von dort war der Weg schließlich nicht mehr weit bis zum Konzept der »unternehmerischen Stadt«, das schließlich in den letzten Dekaden zur dominierenden Antwort auf die Probleme der Städte avancierte.

Wettbewerb statt Wohlfahrt

»Der Begriff des entrepreneurialism, der in beschwörender Weise beschreibt, wie Städte in einer eher business-mäßigen Art geführt werden, ist nun ein sehr weit verbreitetes Konzept, das kontinuierlich in der Rhetorik von lokalen Politikern und Beamten in Verwendung steht, die selbst auch zunehmend eine unternehmerische Haltung einnehmen, in der Meinung, diese ver helfe zu attraktiven Bedingungen für Kapitalakkumulation innerhalb der Stadtgrenzen. Derartige Unternehmens-Diskurse argumentieren, daß die einzige Möglichkeit für Städte, in einer zusehends unvorhersehbaren und globalisierten Wirtschaft mithalten zu können, darin besteht, spezifische proaktive Strategien zur Wahrung von Wettbewerbsvorteilen gegenüber ihren vermuteten Wettbewerbsgegnern zu verfolgen« (Hall/Hubbard 1998, 2, Übers. V. R.).

Diese proaktiven Strategien werden im übrigen gleichermaßen von linken wie rechten Stadtregierungen verfolgt. Denn obwohl das Konzept der »unternehmerischen Stadt« eher staatszentrierte Modelle (Stichwort: »municipal socialism«) ablöst², ist es nicht unbedingt eine Strategie, die ausschließlich von konservativen bzw. rechten Parteien forciert wird: »Für die Linke verspricht der unternehmerische Ansatz eine Möglichkeit, lokale Kooperationen beizubehalten und den gemeindeeigenen Stolz zu verstärken; für die Rechte kann er als Unterstützung für neolibe-

rale Ideen gesehen werden, für die Stärkung von Unternehmen und den Glauben an die Vorzüge des privaten Sektors« (Hall/Hubbard 1998, 6, Übers. V. R.).

In jedem Fall ist jedoch festzustellen, daß im Rahmen entsprechender Lokalpolitiken den Interessen von Unternehmen mehr Platz in der städtepolitischen Agenda eingeräumt wird. Der – wenn teilweise auch nur rhetorische – Rückzug des Staates aus wirtschafts- und sozialpolitischer Tätigkeit etabliert nicht, wie dies in emphatischer Bezugnahme auf neue Modelle des »new governance« allzu häufig angepriesen wird, partizipative und demokratische Entscheidungsprozesse, in die eine Vielzahl von AkteurInnen einbezogen werden. Im Gegenteil, das »Unternehmen Stadt« ist eine unternehmensorientierte Strategie, die zur selektiven Einbeziehung von Wirtschaftsinteressen in urbane Regime führt (Hall/Hubbard 1998, 11).

Damit ändert sich die Klientel städtischer Politik. Im schlimmsten Fall kann man in diesem Kontext sogar von einem Nettotransfer von den Armen zu den städtischen Eliten sprechen bzw. die neue, unternehmerische Stadtpolitik durchaus als Subvention an die Wohlhabenden einer Stadt auf Kosten von Wohlfahrt für die Armen interpretieren. Es wurde gezeigt, daß der Versuch, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, indem man Wirtschaftswachstum fördert, ohne auf Verteilungs-, Sozial- und Gleichheitsfragen Rücksicht zu nehmen, in einer Zunahme sozialer und räumlicher Ungleichheit in städtischen Regionen gemündet hat (Leitner/Sheppard 1998, 302).

Evaluierung »unternehmerischer« Städte

Abgesehen von dieser grundlegenden Kritik, nämlich der Vernachlässigung sozialer Probleme zugunsten unternehmerischer Politik, ist das Konzept der »entrepreneurial city« in mehrfacher Hinsicht unter Beschuß geraten. Und zwar nicht nur von GegnerInnen dieser Politik, sondern durchaus auch von ihren ProtagonistInnen. Am Anfang der entsprechenden Kritik steht schlicht und einfach die empirische Tatsache, daß »entrepreneurial cities« häufig an den selbst gesteckten Zielen scheitern. Hall/Hubbard (1998, 18f.) bzw. Leitner/Gartner (1993, 63f.) fassen entsprechende Evaluierungsstudien folgendermassen zusammen:

- Unternehmerische Strategien von Städten führen nicht prinzipiell zu neuen Investitionen in der betreffenden Stadt.
- Sie haben auch keinen nennenswerten Einfluß auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Abgesehen davon sind diesbezügliche Berechnungen nur in den seltensten Fällen vorhanden bzw. solide.
- In zahlreichen Fällen führten die Projekte, die mit der unternehmerischen Stadt identifiziert werden (zum Beispiel großangelegte Entwicklungsprojekte) zu finanziellen Verlusten. Diese betreffen nicht nur die Projektabwicklung selbst, sondern sie bürdem dem lokalen Haushalt langfristige Rückzahlungsverpflichtungen auf. In den USA kann dies im schlimmsten Fall bis zur offiziellen Bankrotterklärung einer Stadt oder Region führen (z. B. Orange County).
- Insbesondere Immobilienprojekte scheiterten in der Vergangenheit recht häufig, nicht zuletzt, weil der lokale Staat, auch wenn er noch so mit unternehmerischem Geist gewappnet war, oft nicht in der Lage war, die spekulativen Interessen potentieller Investoren zu erkennen.

- Developer und Unternehmen erhalten oftmals Subventionen und Förderungen von der Stadt, die höher sind, als tatsächlich für die jeweiligen Entwicklungsprojekte notwendig wäre.

Eine generelle Kritik an »entrepreneurial city«-Konzepten betrifft zudem eine grundsätzlich problematische Annahme über das Wesen von Unternehmen. Dabei wird nämlich davon ausgegangen, daß es sich bei Unternehmen prinzipiell um »effiziente« und »leistungsfähige« Organisationen handelt. Dagegen wird jedoch in der Organisationstheorie schon seit geraumer Zeit am Mythos des effizienten Unternehmens gerüttelt (siehe *Kurswechsel 3/97* »Mikropolitik«). Die Zunahme von Firmenkonkursen, aber ebenso das Scheitern derzeit so beliebter Megafusionen legen beredtes Zeugnis davon ab, daß betriebswirtschaftliche Managementprinzipien nicht unbedingt das halten, was sie versprechen. So gesehen verwundert die derzeitige, scheinbar einhellige Affirmation diverser Management-Prinzipien durch PolitikerInnen.

Stadt = Unternehmen?

Eine der entscheidenden Fragen in diesem Zusammenhang ist jedoch jene, ob Nationen wie auch Städte überhaupt Akteure des Wettbewerbs sein können³. Insbesondere zu Beginn der 90er Jahre, nach dem Erscheinen von Michael Porters Buch »The Competitive Advantage of Nations« (Porter 1990), brach eine Debatte über diese Frage aus. Bei seinen Ausführungen stellt Porter immer wieder eine Analogie zwischen der Konkurrenz unter Staaten und der Konkurrenz unter Unternehmen her. Heruntergebrochen auf die Stadt bedeutet dies (vgl. Porter 1995): Jede Stadt konkurriert, so wie jedes Unternehmen auf vollkommenen Märkten, mit einer Vielzahl an anderen Städten, sie verfügt über vollständige Information, hat den gleichen Zugang zu Ressourcen, und keine Stadt kann den »Markt« beeinflussen. Die von Porter behauptete Analogie zwischen Stadt und Unternehmen blieb natürlich nicht unwidersprochen. So führen etwa Leitner/Sheppard (1998, 301f.) in einer Kritik dieser Analogie eine Reihe von Argumenten an, die gegen diese Sicht spricht:

- Städte haben eine örtliche Gebundenheit, während Unternehmen räumlich eher kontingent sind.
- Bei Unternehmen handelt es sich um autokratische Organisationen. So sehr man staatliche Einrichtungen hinsichtlich ihrer Bürokratie u.ä. kritisieren kann, sind sie letztendlich demokratisch gewählte Institutionen, die – zumindest mehr als Unternehmen – öffentlicher Kontrolle unterliegen.
- Das Profitmotiv ist das zugrundeliegende Ziel jeder marktwirtschaftlichen Unternehmung. Städte hingegen haben nicht vorrangig gewinnorientierte Interessen, sondern sind anderen Motiven verpflichtet.

Ich möchte mich abschließend noch auf eine Kritik beziehen, die in den oben genannten Punkten zu kurz kommt, weil ihnen eine wichtige Ebene fehlt: nämlich eine staatstheoretische Fundierung. Diese Kritik bezieht sich auf die Frage, welche Funktion der (Lokal-)Staat im Wettbewerb einnimmt. In der materialistischen Staatstheorie wird der Ausgleich, die Vermittlung zwischen Kapital und

Arbeit als eine der Hauptaufgaben des Staates benannt. Der Staat ist also Ausgleichsinstanz zwischen den widersprüchlichen Interessen zweier antagonistischer gesellschaftlicher Gruppen. »Bekanntermaßen kann der Kapitalismus seinen Bestand nur dadurch sichern, daß es eine regulative Instanz gibt, die außerhalb der Kapitalverwertung und des Marktes steht, eben den Staat« (Joachim Hirsch im Interview in diesem Heft). Entsprechend kann der (Lokal)Staat nicht selbst Teilnehmer des Wettbewerbs werden. Was er dagegen tatsächlich kann, ist Regeln für den Wettbewerb zu gestalten. Dies tut auch die »unternehmerische« Stadt, etwa indem sie lokale Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Standorten sichert. Dabei müssen nach wie vor Interessen ausgeglichen bzw. lokale Akkumulationsregime legitimiert werden (vgl. Hall/Hubbard 1998, 17). In der »entrepreneurial city« greift der Staat, wie schon oben ausgeführt, mehr als bisher zugunsten des Kapitals ein. D. Harvey meint überhaupt zu erkennen, daß eine der wichtigsten Aufgaben des Lokalstaates zunehmend die Risikoübernahme für Privatkapital ist (vgl. Harvey 1989, 7), wenn etwa Großprojekte platzen, Entertainment Parks Verluste schreiben und mit durch städtische Gelder vorfinanzierten Immobilienprojekten spekuliert wird.

Für den Lokalstaat ergibt sich im Gegensatz zum Nationalstaat dabei noch die besondere Problematik, daß er andere, und zumeist weniger Ressourcen zur Verfügung hat, um als Ausgleichsinstanz aufzutreten. Denn selbst in föderativ organisierten Ländern fehlt dem Lokalstaat in der Regel die Kontrolle über die Bewegungen von Kapital und Arbeit, weil die wirtschaftspolitischen Entscheidungen darüber zumeist auf nationalstaatlicher Ebene getroffen werden. Fiskalpolitisch bedeutet das ebenso die Abhängigkeit von den jeweiligen nationalen Vorgaben. Die Städte selbst, bzw. die geographische Anordnung von Städten und Regionen, sind ja Teil jener vom Staat vorgegebenen räumlichen Struktur, die Kapitalakkumulation und -zirkulation sicherstellen soll (vgl. Brenner 1998, 5).

Diese Erkenntnis soll jedoch nicht dazu verleiten, Städten politische Autonomie abzuspochen. Viel eher sollte darauf verwiesen werden, daß sich Städten vielleicht noch die Zusatzaufgabe stellt, nicht nur zwischen Kapital und Arbeit, sondern auch zwischen (inter)nationalen und lokalen Interessen auszugleichen. Und dennoch bleibt Raum für eigenständige lokale Politik. Dieser Handlungsspielraum wird jedoch derzeit auch in Europa zunehmend aufgegeben, zugunsten eines einfallslosen Isomorphismus städtischer Politik in Richtung »entrepreneurial cities«.

Umso erstaunlicher ist es daher, wenn es in manchen Städten gelingt, alternative Modelle städtischer Politik durchzusetzen. Die auf urbane Situationen bezogene »new governance«-Debatte, also die Frage, wer in Städten regiert, hat einige WissenschaftlerInnen dazu bewogen, insbesondere die Demokratiefrage in den Mittelpunkt der Diskussionen zu stellen. Die Forderung nach partizipativen oder demokratischen Wegen in der Stadtpolitik hilft aus dem Dilemma, vor dem vor allem linke und alternative StadtpolitikerInnen in ihrem Verhältnis zum traditionellen (lokalen) Wohlfahrtsstaat stehen. Denn die von BefürworterInnen einer »effizienteren« unternehmensorientierten Stadtverwaltung ins Treffen geführte Kritik am Wohlfahrtsstaat und an seiner bürokratischen und paternalistischen Verwaltung ist natürlich zu einem Gutteil berechtigt. Es ist allerdings nicht schlüssig, warum diese Kritik zur Zerschlagung wohlfahrtsstaatlicher Regime führen muß,

in dem man die Logik des Marktes einführt. Vielmehr müsste es darum gehen, die umverteilenden Aspekte des Wohlfahrtsstaates zu erhalten, aber gleichzeitig durch demokratische Reformen seine autoritären und repressiven Aspekte zurückzudrängen. Der vermutlich weitestgehende Schritt in diese Richtung wurde in der brasilianischen Stadt Porto Alegre getätigt. Vermittels des sog. »partizipativen Budgets« (vgl. Schwaiger 1997), an dessen Erstellung die gesamte Gemeinde der Stadt beteiligt ist, wird über eine zentrale Ressource in politischen Auseinandersetzungen, nämlich Geld, gemeinschaftlich entschieden. Weitere Ansätze, die in Richtung Partizipation zielen, sind Ideen des »Integrated Area Development« (IAD). Diese kommen vor allem bei der Restrukturierung von Stadtvierteln zum Tragen. Integrated Area Development (Integrierte Stadtplanung) sieht vor, bei der Planung von Projekten nicht nur die Interessen von (Lokal)staat, Developern und Investoren zu beachten, die traditionellerweise über die Bodennutzung bestimmen, sondern die lokale Bevölkerung, ihre Wünsche und Bedürfnisse, aber auch ihr Wissen und ihre Ressourcen von Beginn an in die Entwicklung miteinzubeziehen. Entwicklungsprojekte werden so in die Umgebung integriert und werden nicht als isolierte Projekte betrachtet, wie das in der Vergangenheit in vielen Städten Europas der Fall war. Sie könnten auch beispielgebend für Modelle »sozialer Innovation« werden, die die EU in jüngster Zeit so begrüßenswert findet.

Anmerkungen

- 1 Dieser Artikel entstand im Rahmen eines vom FWF geförderten Forschungsprojekts unter der Projektnummer P12378-OEK.
- 2 Manche Forscher/inn/en sehen Zwischenstufen bei diesen beiden Modellen. So spricht etwa Harvey (1989) von »urban managerialism« als Vorstufe des »urban entrepreneurialism«.
- 3 Für Anregungen zu diesem Fragenkomplex möchte ich an dieser Stelle Joachim Becker danken.

Literatur

- Brenner, N. (1998): Globalization as reterritorialization: the re-scaling of urban governance in contemporary Europe, Chicago, Manuskript (erschieden in: Urban Studies)
- Dangschat, J. (1992): Konzeption, Realität und Funktion »neuer Standortpolitik« – am Beispiel des »Unternehmens Hamburg«, in: Heinelt, H./Mayer, M. (Hg.), Politik in Europäischen Städten, Berlin, 29–48
- Harvey, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of governance in late capitalism, *Geografiska Annaler* Nr. 71, 3–17
- Hirsch, J. (1998): Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat, Berlin
- Hall, T./Hubbard, P. (1998): The Entrepreneurial City. Geographies of Politics, Regime and Representation, Chichester
- Jessop, B. (1998): The Narrative of Enterprise and the Enterprise of Narrative: Place Marketing and the Entrepreneurial City, in: Hall/Hubbard, 77–99
- Leitner, H./Garner, M. (1993): The Limits of Local Initiatives: A Reassessment of Urban Entrepreneurialism for Urban Development, *Urban Geography* No. 14/1, 57–77
- Leitner, H./Sheppard, E. (1998): Economic Uncertainty, Inter-Urban Competition and the Efficacy of Entrepreneurialism, in: Hall/Hubbard, 285–307
- Porter, M. (1990): The Competitive Advantage of Nations, New York
- Porter, M. (1995): The competitive advantage of the inner city, in: *Harvard Business Review*, May–June, 55–71
- Schwaiger, E. (1997): Lokale Budgetmitbestimmung: Das Partizipative Budget in Porto Alegre/Brasilien«, Diplomarbeit, WU Wien