

# Externes Urban Management : Handlungsstrategien der Stadt im nationalen und internationalen Kontext

Autor(en): **Lendi, Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **72 (1992)**

Heft 2

PDF erstellt am: **06.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165018>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Martin Lendi

## **Externes Urban Management**

Handlungsstrategien der Stadt im nationalen und internationalen Kontext

Über die Stadt und die Städte wissen wir *sehr viel und gleichzeitig äusserst wenig*. Als historisches, soziales und politisches Phänomen und – wachsend – als ökologischer Sonderfall sind sie uns vertraut und dennoch Unbekannte. Am meisten glauben wir wohl über die wirtschaftlichen Gegebenheiten zu erahnen, helfen uns doch die Methoden der quantitativen Stadtökonomie und -geographie, beispielsweise aufgrund der Telefonverbindungen, das Aktivitätsfeld einer Stadt zu bestimmen, erlauben uns doch die Zahlen über Einkommen und Vermögen natürlicher Personen sowie Gewinn und Substanz juristischer Personen Rückschlüsse auf die Potenz am Marktgeschehen zu ziehen, und weisen die Beschäftigungszahlen nach wirtschaftlichen Sektoren auf die Schwergewichte in den Betätigungsfeldern hin. Knapp ist unser Wissen über die interkommunalen und interregionalen Interdependenzen, auch wenn wir noch so viel an Pendlerzahlen zusammentragen. Wenig wissen wir über die Stadtqualität, d.h. über die Befindlichkeit des urbanen Lebens in Arbeit und Freizeit als individueller und gruppenaktiver Beitrag an die städtische Kultur. Ohne es beweisen zu können, vermeine ich, dass wir über *das städtische Bedingtsein in nationalen und internationalen Kräftefeldern* wenig wissen und auch kaum Aufschlüsse darüber haben, *wie sich eine Stadt in das nationale und gleichzeitig internationale Geschehen aktiv eingliedern kann* und muss. Auf alle Fälle fehlen präzise Umschreibungen der fachlichen und räumlichen (territorialen) Dimensionen der die Städte belastenden Probleme: sie zu kennen wäre nicht unwichtig, um die Zuständigkeiten ausserhalb der Städte und damit die Koordinationsfelder besser in den Griff zu bekommen. Auf alle Fälle ist zu diesem Thema die Literatur schmal, sehr schmal, so dass wir uns bemühen müssen, eigene Überlegungen zu entwickeln, die nicht mehr sein wollen als ein Beitrag zur Aktivierung des Themas.

### **Introvertierte Stadtpolitik – Ein Nebenprodukt der direkten Demokratie**

Die Stadtentwicklungspolitik richtet sich erfahrungsgemäss schwergewichtig nach innen, charakterisiert durch den Ruf nach mehr Wohnlichkeit,

*Vortrag, gehalten am 28. November 1991 am Gottlieb-Duttweiler-Institut in Rüschlikon.*

mehr Masstäblichkeit, mehr Stadtqualität, was immer dies heissen mag. Wohl schliesst der bekannte Slogan auch das Ansehen nach aussen ein – wohnlicher nach innen, angesehener nach aussen –, nur, *der Akzent liegt auf dem Blick nach innen.*

Dafür gibt es gute Gründe, vor allem demokratische, gilt es doch, die Stadtentwicklungspolitik durch die Stadtbürger zu legitimieren und die Wahlversprechungen der Parteien und der Exekutivmitglieder einzulösen, welche die Wiederwahl sichern. In der direkten Demokratie ist es auch unumgänglich, Kredite, Sachvorlagen und Pläne durch das Volk beschliessen zu lassen. Die Vorwirkungen des Referendums zwingen nach allen Seiten, die Stadtentwicklungspolitik mehr mit den Quartieren als mit den Nachbargemeinden oder dem Kanton und allenfalls sogar mit dem Bund zu formulieren. Man kann von der *Introvertiertheit der Stadtentwicklungspolitik* sprechen.

Zwar gab es auch die Phase der Eingemeindungen, die durch jene des finanziellen Bittganges zu übergeordneten Gemeinwesen abgelöst worden ist, wenn die Last der zentralörtlichen Verpflichtungen zu gross wurde. Es kommt gelegentlich sogar zum Gespräch mit dem Kanton und den Regions- und Agglomerationsgemeinden. Nichts darf aber daran vorbeitäuschen, dass die Stadtentwicklungspolitik immer nach innen gerichtet ist, hin auf die Wähler und Wählerinnen, hin zu ihren Einwohnern, immer aber pointierter in Richtung der Stimmbürger als ausgerichtet auf die in ihr Wirtschaftenden, bis und mit dem Phänomen der Überbewertung des politischen Bürgers der Stadt und der relativen Geringschätzung der in ihr Arbeitenden, und vor allem, auch der juristischen Personen, der Unternehmungen und Firmen, der Besucher von Kulturveranstaltungen und der Kongressteilnehmer und Aussteller an Messen. *Die Stadt ist eben* – unsere erste These – *primär mit sich selbst beschäftigt.* Der Erklärungsgrund ist die das Geschehen beherrschende direkte bzw. halbdirekte Demokratie der Stadt als politischer Gemeinde.

### **Vorprogrammierte politische Isolierung**

Zwischen den Städten und den umliegenden politischen Gemeinden gibt es keine oder *nur gering wirksame Querverbindungen.* Selbst zum Kanton führt nur der Weg, den jede Gemeinde benutzen kann, und im Verhältnis zum Bund darf man sagen, dass zu ihm weder eine Nationalstrasse, noch ein Pfad führt. Eine institutionalisierte Verbindung zwischen Bund und Städten existiert nicht.

Wo liegt der Grund für diese «Verbindungslosigkeit der Städte»? Er ist im *Gemeindestatut unserer Städte* zu suchen. Sie sind nämlich, obwohl eine

Stadt im Kern ein sozialer und wirtschaftlicher wie kultureller Schmelztiegel und funktional und territorial keine «Gemeinde» ist, eine politische Gemeinde, dem Grundsatz nach wie jede andere Gemeinde auch, von Sternenberg bis Zürich, von Onex bis zum Dorf «Dorf». Sicherlich, die Städte sind in einem Städteverband vereinigt, doch sprechen wir nicht von diesen lockeren Zusammenschlüssen, wie sie in einem Regionalverband und in überlagernden Zweckverbänden und gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen sowie in Verkehrsverbänden, allenfalls sogar in vertraglichen Absprachen oder in Vereinen, bestehen mögen. Wir sprechen von den *fehlenden Verfahrensvorgaben für ständige Gespräche und Konfliktregelungen* zwischen Städten, Kantonen und Bund, wie sie, wenn auch eher schwach, aber doch institutionalisiert sind für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Die rechtliche Einbindung der Stadt in das System der politischen Gemeinden – die Ausnahme der Stadt-Kantone (Basel, Genf) bleibt vorbehalten – mit ihrem verfassungsrechtlichen Autonomiestatut führt unweigerlich dazu, dass sie eine unter vielen Gemeinden ist und auch als solche behandelt werden muss.

Fragwürdig ist dies vor allem deshalb, weil die *Stadt weder sachlich noch territorial identisch ist mit dem ihr gewährleisteten Gebiet jener politischen Gemeinde, die ihren Namen trägt*, aber auch deshalb, weil die Stadt nun einmal mit Problemen konfrontiert ist, die nicht für jede Gemeinde typisch sind. Sie ist etwas besonderes, obwohl die Umschreibung, worin das spezifische liegt, nicht ganz so einfach ist, dass man darüber spontan einen Gesetzesartikel formulieren könnte.

Selbst die Hilfskonstruktionen der Regionenbildung um Städte und die Spezialregelungen, die sich in dieser oder jener Bestimmung eines Gesetzes und in Subventionserlassen finden, beispielsweise über die Polizei, die Strassen, vermögen das Konstruktionsprinzip der Überlassung der Städte an die Gemeindeorganisation nicht aus den Angeln zu heben resp. die damit – notwendigerweise – verbundenen Mängel zu eliminieren.

Vereinfacht gesagt: *Die unzulängliche Einbindung der Städte in das «politische System» führt zu ihrer Isolierung*, sei es im Verhältnis zum Bund, zum Kanton, zu den andern Gemeinden und ganz sicher auch im Verhältnis zu den andern Städten diesseits und jenseits der Landesgrenzen: eine zweite These.

## **Die rechtliche Nicht-Existenz der Städte**

Die verbindliche Grundlage der Konstituierung unserer Städte im verfassten Staat ist das Recht. Sehen wir also von jenen wenigen subventionsrechtlichen Aussagen ab, die sich hier und dort finden mögen, so ist der

Hinweis richtig, unsere Rechtsordnung, unsere Verfassung kenne die Städte nicht.

Der Grund ist schnell auszumachen: Er liegt im Prinzip des Bundesstaates, der auf den Gliedstaaten und eben dem Bund, also auf der Relation Bund-Kantone respektive Kantone-Bund und nicht Bund-Kantone-Gemeinden aufbaut. Wie für den Bund die Gemeinden dem Grundsatz nach nicht ansprechbar sind – die Gemeindeautonomie wird durch die kantonalen Verfassungen gewährleistet, das Gemeinderecht ist kantonales Recht –, so gibt es für ihn die Städte nicht, weil sie – rechtlich betrachtet – Gemeinden sind. Dies ist zunächst nicht erstaunlich, verdient aber doch Beachtung.

An sich ist es dem Recht ernst mit seinem Wirklichkeitsbezug. Es nimmt in der Regel soziale Phänomene wahr und baut das Recht in einem Spannungsverhältnis zur Wirklichkeit auf. Interessanterweise hat aber das geltende Recht der Schweiz, von Ausnahmen abgesehen, *die Realität der Städte*, und zwar die erhebliche Präsenz der Städte im sozialen Geschehen, *nicht wahrgenommen* oder sträubt sich, wohl um des Konstruktionsprinzips willen, sie in ihrer Bedeutung als «rechtserheblich» in die Rechtsordnung zu integrieren. Selbst innerhalb der Kantone sind keine oder nur geringe normative Festschreibungen über die Städte auszumachen. Auch hier dürfte der Grund in der vereinfachenden Organisation, konkret nach dem Gemeindeprinzip, liegen: Dazu kommt der Gleichheitssatz, wonach alle Gemeinden gleich zu behandeln sind. Dies ist unter zwei Aspekten verwunderlich, a) weil das Gleichheitsprinzip unter anderem verlangt, dass Ungleiches ungleich behandelt wird – Städte sind ungleiche Gemeinden –, und b) weil das Recht soziale Phänomene, wie es Städte und Agglomerationen sind, wachen Auges beachten müsste, und weil die Geschichte gerade auch für die Schweiz gelehrt hat, dass das Verhältnis Stadt-Land, das heute etwas anders in Richtung Stadt-Agglomeration-Landschaft-Kanton interpretiert werden müsste, Konfliktfelder verschiedenster Art einschliesst. Sie wären Grund genug für eine rechtliche Regelung.

So bleibt es bei der etwas überzeichnenden, den Kern der Sache treffenden dritten These von der rechtlichen Nicht-Existenz unserer Städte – ein fataler Mangel, weil Recht und auch Verfassungsrecht, das an der Wirklichkeit vorbeilebt, mangelhaftes Recht ist.

### **Gescheiterte Retouchen**

Die unbefriedigende Situation wurde von zwei Seiten her relativ früh erkannt, nämlich von der Raumplanung, die ursprünglich Stadtplanung war, und vom regionalen Denken, das den Weg der Regionalisierung und der Gebietsreform mit territorialen Neugliederungen beschreiten wollte.

Die Lehre von der *Raumplanung* hat nicht ungeschickt auf das schweizerische Städtegefüge hingewiesen, vermochte die Agglomerationsprozesse (Urbanisation, Desurbanisation, Suburbanisation, Reurbanisation) zu beschreiben und die zentralörtlichen Lasten der Städte vorherzusagen, und dies nicht erst heute, sondern seit Jahrzehnten, bei stets dichter werdenden Theorien und vor allem auch bei umsetzbaren Empfehlungen. Sie hat sodann versucht, die Städte in die Regionalplanung einzubeziehen, hat in grösseren Zusammenhängen interregionale Disparitäten ausgemacht und daraus Wanderungen prognostiziert. Weiter hat sie die demographische Entwicklung, insbesondere den Altersaufbau, stets mitberücksichtigt und soziale Schichtungen in der Kernstadt, in der Agglomeration und interregional betrachtet. Die Folgerungen, welche die Politik daraus gezogen hat, blieben aber eng begrenzt. Noch heute stellen die meisten Kantone den Gemeinden und mithin auch ihren Städten als Instrumente lediglich den Zonenplan und einige zusätzliche Vorgaben über Richtpläne zur Verfügung, mit dem nicht tragfähigen Ergebnis, dass Stadtplanung mit der Zonenplanung, dass Stadtentwicklungspolitik einseitig mit der Bauplanung gemacht wird, auch wenn nebenher Wirtschaftsförderung betrieben, Sozialpolitik forciert, Bildung breit ermöglicht und Infrastruktureinrichtungen gebaut werden sowie der öffentliche Verkehr modern, leistungsfähig und für grössere zusammenhängende Gebiete konzipiert wird.

Mit den *Gebietsreformen* steht es noch schlechter. Nicht nur die banale Form der verfügbaren Eingemeindung, auch die politisch-administrative ist aus Abschied und Traktanden gefallen. Ausgerichtet auf die Städte hat sich in der neueren Zeit schlicht und einfach nichts ereignet; ja sogar bereits eröffnete Debatten wurden wieder abgebrochen. «Eingemeindungen» – ein schlechter Ausdruck – sind kein Thema mehr, Städte als Halbkantone in unerreichbarer Ferne, und die intensiviertere Kooperation zwischen Gemeinden auf dem Hintergrund einer faktischen «Zusammenlegung» will nicht spielen.

Zurückgeblieben sind sodann bescheidene *Regionalisierungsversuche*, zwar eher im Berggebiet als rund um die Städte, phantasielos vor allem dort, wo eine Stadt mit ihrem eigenen Territorium als politische Gemeinde zur Region erklärt wird. Der Mangel ist wohl darin zu sehen, dass die Regionalisierung mehr rezeptartig als sachlich durchdacht angegangen wurde, vor allem nicht hinreichend. Eine ähnlich «offene» Debatte erleben wir gegenwärtig mit der unstrukturierten, reich an unbestimmten Erwartungen geladenen Regionalisierungsdiskussion für Europa. Sachlich betrachtet geht es ohnehin weniger um die Region im Sinne eines zusammenhängenden Teilgebietes, als um die Bereitstellung der Verfahren für die notwendige Kooperation innerhalb von Grenzen und über Grenzen hinaus. Aber auf diese Sicht will niemand einschwenken, man spricht lieber elegant vom kulturel-

len, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Kräftepotential der Regionen. Der desillusionierende Lehrsatz darf nicht fehlen: Städte leben nicht in einer einzigen Region, sondern in Regionen mit ganz unterschiedlichen Dimensionen, je nach der Ziel- und Zweckausrichtung der Region und dem Potential der Stadt. Die Pendlerregion einer Stadt entspricht nicht ihrem wirtschaftlichen und kulturellen Einflussbereich, und die Spitalregion deckt sich nicht mit der «Finanzregion» einer Bankenstadt; die Universität ist mindestens Gravitationszentrum für zwei Regionen: Einzugsbereich der Studenten und Forschungsgesprächsraum für die Forscher. Die Stadtregion ist also keine gegebene, schematisch handhabbare Grösse.

Diese Beispiele illustrieren, dass das Gebietsreformdenken, die Regionalisierung und die Instrumente der Raumplanung keinen durchschlagenden Erfolg haben – und haben können.

### **Das städtische Problemfeld wird zum Auftrag**

Angesichts der fehlenden instrumentellen Hilfen für die Stadtentwicklungspolitik müssen die Städte *Verantwortung* übernehmen. Sich zu beklagen und fehlendes Verständnis zu reklamieren genügt nicht. Um den entscheidenden Schritt tun zu können, ist eine umfassende, weit ausholende Problemanalyse unumgänglich, d.h. die Städte müssen ihre Introvertiertheit überwinden und nicht einseitig auf ihre hauseigenen Probleme achten. Sie müssen sich vom lokalen Denken lösen und Ursachen und Wirkungen in grössern Zusammenhängen sehen. Die Probleme reichen für städtische Aufgaben in den Agglomerationsbereich hinaus, betreffen kantonale und nationale Fragen und sind oft international bedingt.

Von den Staatswissenschaften her können nicht alle Nuancen aufgezeigt werden, doch gilt es zu realisieren, dass in die Städte hinein die internationale Migration, die europäische Wirtschaftspolitik mit den sich abzeichnenden arbeitsteiligen Spezialisierungen, die Relativierungen der traditionellen Standortgunst, verbunden mit der Chance neuer Techniken der Telekommunikation usw. spielen, dass – um weitere Beispiele zu nennen – auch nationale wohnbau- und bodenpolitische Intentionen zunehmend wichtig werden, dass die internationale, nationale und regionale Verkehrspolitik im Verbund mit der Industrie und dem Tourismus neue Akzente setzt, dass Umweltbedingungen nach internationalen Standards gewertet werden müssen, dass in der Wirtschaft Veränderungskräfte mit Konsequenzen für die Struktur am Werk sind, alles Faktoren, die von den Städten nicht oder nur begrenzt beeinflusst werden können – kurzum, die Stadt muss sich klar werden, *dass wichtige Teile ihrer Problemliste mit hauseigenen Mitteln nicht bewältigt werden können*, dass bewährte kommende Rezepte keine Antwort

sind und dass das Instrumentarium der Raumplanung mit dem dominierenden Zonenplan an der effektiven Problemlage arg vorbeizieht, so gewichtig und bedeutsam es ist. Daraus den verbreiteten Entschluss der Resignation oder der Vorsprache bei der kantonalen Regierung wegen zentralörtlicher Lasten und der Bitte um finanzielle Hilfe zu ziehen, wäre kurzsichtig.

In der Sache geht es darum, dass *die Städte sich in allen Fragen dort engagieren müssen, wo Probleme zur Sprache kommen, die direkt oder indirekt auf sie zurückfallen*, an deren Last sie schwer tragen oder an deren Entstehung sie selbst beteiligt sind. Die Städte sind eben Schwerpunkte in einem Geschehen, das letztlich keine Grenzen mehr kennt – kulturell, politisch, wirtschaftlich, sozial und ökologisch –, sei es als Betroffene, sei es als Ursachenträger, sei es als Beteiligte, eingebunden auf verschiedenen Ebenen, d.h. von der Agglomeration hinüber zum Kanton, zum Land und hinaus in die internationale Gemeinschaft.

### **Aussenpolitik – Eine neue Komponente städtischer Politik**

Verbindendes Charakteristikum der weit und breit abgesteckten Problemfelder der Stadt ist die *Aussenkomponente*, die in der Vernetzung von lokalen und ausgreifenden Dimensionen liegt. Darauf müssen die Städte mit einer «Aussenpolitik» antworten, die das überörtliche Gespräch, die nationale Einbindung und die internationale «Verwicklung» sucht, bewusst, willentlich, und konsequent gehandhabt, sei es zur besseren Problemerkennung, sei es zur Problembewältigung, wobei den Städten bewusst sein wird, dass das Angehen von Problemen immer gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen mit den stufengerechten Mitteln zu erfolgen hat. Das Beispiel der internationalen Migration bietet sich an, jenes der Drogenpolitik liegt auf der Hand, wesentlich schwieriger und auch heikler ist jenes, wo es um Wirtschafts-, Verkehrs- und Umweltfragen geht. In allem aber wird *die Aussenpolitik einer Stadt zum Aktionsfeld*, das die örtliche Problembewältigung spezifisch werden lässt, sie gleichzeitig davon entbindet, alles tun zu müssen, sie aber hineinnimmt in die Verantwortung für die Problemansprache. Die Städte müssen darauf hinwirken, dass die Probleme ernst genommen und im richtigen Zusammenhang traktandiert werden.

Dabei genügt es nicht, die «Aussenprobleme» über einen Städteverband einzubringen, wie es auch nicht mehr ausreicht, in völkerrechtlichen «soft law»-Organisationen Resolutionen zu Städten und Regionen zu fassen. Es geht ganz entschieden darum, *Stadtverantwortung auf jenen Ebenen wachsen zu lassen, wo städtische Probleme behandelt werden müssen, nämlich dort, wo Politiken formuliert werden und Ursachen auszumachen sind, die Wirkungen für die Städte zeitigen*.

Man kann einwenden, die Städte würden sich dabei überbewerten, der ländliche Raum käme dabei zu kurz. *Der Ausblick in die Zukunft deutet aber an, dass die gewichtigen, vor allem auch die moralisch bedeutsamen Probleme, mindestens für die Schweiz, vorwiegend in den Städten oder in den «verstädterten» Gebieten anfallen werden.* Dies ist für die Struktur eines Landes unter vielen Aspekten dann bedrohlich, wenn die Städte an Handlungsfähigkeit einbüßen, was mindestens unter finanziellen Gesichtspunkten schon in naher Zukunft nicht ausgeschlossen werden kann.

Innerer Kern der Aussenpolitik der Städte, der übrigens von deren Innenpolitik nicht getrennt werden kann, ist die Erhaltung dieser eben angesprochenen *Handlungsfähigkeit*, nun aber nicht nur unter finanziellen Gesichtspunkten, sondern durch die Erhaltung, Stärkung und allenfalls Rückgewinnung der *Problemlösungsfähigkeit*, nötigenfalls unter Einbindung der Nachbargemeinden, des Kantons, der Kantone, des Bundes und der internationalen Organisationen. Selbstredend wird eine solche Aussenpolitik nur dann verstanden, wenn sie sich mitzuteilen vermag und wenn sie die «diplomatische Eleganz» des gemeinsamen Gesprächs und nicht der anklagenden Forderungen aufbringt, nach allen Seiten, mit hoher berechenbarer Konstanz, mit nachvollziehbaren Argumenten, fähig zur Entgegennahme von Kritik und stets bereit, die hauseigene Politik im Kontext der Politiken anderer Entscheidungsebenen zu hinterfragen und nötigenfalls nachzuführen.

### **Die Strategie des geschärften Problembewusstseins**

Es kann nicht die Aufgabe eines Staats- und Verwaltungsrechtslehrers sein, eine umfassende materielle Problemliste zu entwickeln. Hingegen gilt es, hier und jetzt zu unterstreichen, dass *viele Probleme unserer Städte von der Politik auf kantonaler, Bundes- und internationaler Ebene nicht getrennt werden können.*

Städtische Politik liegt im Brennpunkt öffentlicher Aufgaben, oft einseitig und zum Extrem neigend, aber doch mit Signalwirkung. Daraus können sich Vorstellungen für materielle Strategien ergeben, wobei sich die Städte aber hüten müssen, aus ihrer spezifischen Problemlage heraus Verallgemeinerungen zu ziehen. Es ist ihrer politischen Kunst anheimgestellt, die Stadtpolitik in Sachpolitiken anderer und übergeordneter Gemeinwesen und Organisationen derart einzubringen, dass sie verstanden, akzeptiert und dass das Angehen von Problemen möglich wird. *Die von den Städten zu entwickelnde Strategie kann als Strategie des geschärften Problembewusstseins für die Problemfülle in den Städten angesprochen werden.*

Ob diese Strategie zu *institutionellen Konsequenzen* führen soll, darf offengelassen werden, auch wenn man davon ausgehen kann, dass *vertikale Koordinationsorgane* Stadt-Kanton, Stadt-Bund resp. Städte-internationale Organisationen geschaffen werden, also nicht nur horizontale der interkommunalen Zusammenarbeit in der Agglomeration, wie Planungsregionen, Zweckverbände usw. Der Sinn dieser vertikalen Organisationen ist das Einbinden der Städte und umgekehrt der Kantone und des Bundes in die akzentuierte Problemdichte der Städte. Warum wagen wir nicht den Versuch, eine informelle Städtekonferenz, in Verbindung mit den Kantonen, nahe beim Bundesrat, von Zeit zu Zeit zusammenzurufen?

### **Warum «Urban Management»?**

«Urban Management» ist nicht Selbstzweck, aber nötig. Es dient der «besseren» Problemlösung bei offenen Fragen, die mit Methoden der Koordination vor einem umfassenden Analysebild – geführt – angegangen werden müssen. Im Umgang mit andern Gemeinwesen und internationalen Organisationen liegt der Akzent nicht auf dem hoheitlichen Befehlen oder dem vertraglichen Inpflichtnehmen, sondern im Zusammenführen, in einer bewusst verfolgten Aussenpolitik mit dem Ziel, die hauseigenen Probleme in Kooperation mit anderen Gemeinwesen und Organisationen besser verstehen und lösen zu können – von der Theaterfinanzierung bis zur Siedlungsplanung, von der Drogenfrage bis zu den Sozialproblemen. Um dies gut tun zu können, braucht es *Überlegenheit, fachliche Souveränität*, und in der Staatsform der Demokratie und des föderativ gegliederten Gemeinwesens des Bundesstaates unendlich *viel Geduld*. Darüber darf aber die Aufgabe des «externen urban management» als handlungsorientierte Funktion – fern des Machbarkeitsglaubens – nicht zurückgenommen werden. Im Gegenteil, diese Funktion gehört, weil sie ihrerseits Zeit braucht, ins Zentrum. Sie ist ein *aktiver Beitrag zur Mithilfe bei der Bewältigung von städtischen Problemen, die Dimensionen haben, welche jene der örtlichen politischen Begrenzung auf die Stadt als Gemeinde überschreiten*.

### **Zehn zusammenfassende Aussagen**

1. Es gibt kein gesichertes Wissen über das städtische Bedingtsein im nationalen und internationalen Kräftefeld.
2. Städte sind primär mit sich selbst beschäftigt. Ihre Stadtentwicklungspolitik ist introvertiert.

3. Die unzulängliche Einbindung der Städte in das politische System führt zu ihrer Isolierung.
4. Im modernen Bundesstaat und wohl auch in einem neu formierten Europa sind Städte rechtlich nicht existent. Die politische Gemeinde ist als Anknüpfungspunkt nicht sachgerecht.
5. Die Beihilfen der «Raumplanung», der Regionalisierung und der Gebietsreform reichen nicht aus, um die städtischen Probleme angehen zu können.
6. Wichtige Teile der Problemliste einer Stadt können mit den Instrumenten, die einer Stadt zur Verfügung stehen, nicht bewältigt werden.
7. Die Städte müssen sich dort engagieren, wo die Probleme zur Sprache kommen, die direkt oder indirekt auf sie zurückfallen.
8. Städte sind gehalten, sich in die Entscheidungsprozesse der Agglomerationsgemeinden, der Kantone (Gliederstaaten), des Bundes und der internationalen Organisationen einzuschalten – durch eine aktive «Aussenpolitik».
9. Neben horizontale Koordinationsorgane müssen vertikale treten: Internationale Organisationen – Bund – Kantone – Städte.
10. Externes urban management bedeutet aktives, «geführtes» Einbringen städtischer Probleme in den nationalen und internationalen Kontext, nicht um Probleme abzuwälzen, sondern um sie besser angehen zu können.

*«Die Stadt ist eine sinnlichere und beständigere Wirklichkeit, der Staat ist willkürlicher und abstrakter. Die Stadt ist ein sich selbst schaffendes Kunstwerk. Sie ist das phantastischste Werk der menschlichen Gemeinschaft. Die Staatsformationen schlingen und purzeln, die Stadt aber bleibt. Die Stadt erhebt selbst dann wieder zu neuem Leben, wenn sie bombardiert worden, in Schutt und Asche versunken ist. Sie überlebt Besatzungsmächte, Reiche und Diktaturen, die Macht über sie gewonnen haben. Verschiedene ernst zu nehmende europäische Städte gehörten schon zu märchenhaften Staatsgebilden, die heute lediglich im Geschichtsatlas existieren.*

*Nicht dem Dorf stelle ich die Stadt gegenüber, sondern dem Staat. Als Stadtbezirke und Einzugsbereiche gehören die kleineren Siedlungen in der Umgebung zur Stadt. Im Gegensatz zu dieser Symbiose ist der Staat eine Herrschafts-, also eine Befehls- und Verbotsinstanz. Der Etatismus ist eine ständische Organisation, während der Urbanismus eine bürgerliche Organisation ist. Der Etatismus träumt vom Reich, der Urbanismus von der Autonomie.»*

Aus: György Konrad, Staatsmensch und Stadtmensch, Etatismus versus Urbanismus, Berliner Lektionen, Siedler Verlag, Berlin 1988, S. 169.