McKinseyisierung oder Regierungsprojekt? Unternehmensberatungen in der strategischen Stadtentwicklung. Das Beispiel „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“

Anne Vogelpohl¹

Eingegangen: 11. April 2016 / Angenommen: 1. November 2016 / Online publiziert: 24. November 2016
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2016

Zusammenfassung Zu Beginn dieses Jahrtausends erregte das Hamburger Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ viel Aufsehen in der Stadtforschung und Stadtplanung. Einerseits war es eines der ersten Dokumente für eine auf Wachstum setzende, strategisch angelegte Stadtentwicklung, andererseits zeichneten sich ganz neue Akteurkonstellationen in der Stadtentwicklung ab, da neben Stadtregierung und Planungsbehörde auch externe Experten wie Unternehmensberater eine stärkere Rolle zugeschrieben bekamen. Dies wurde unter dem Stichwort „McKinseyisierung“ generalisiert. Dieser Beitrag widmet sich entlang des Hamburger Beispiels den Fragen, welche Bedeutung die Unternehmensberatung McKinsey für das Leitbild „Wachsende Stadt“ hatte und was McKinseyisierung der Stadtentwicklung an diesem Beispiel bedeutet. Diese Fragen sind nach wie vor von hoher Aktualität, da Unternehmensberatungen seither regelmäßig in die Ausrichtung von Stadt- und Regionalentwicklung eingebunden werden. Um diese verschiedenen thematischen Ebenen aufzunehmen, beginnt der Beitrag mit einer Einführung in die Zusammenhänge von strategischer Stadtentwicklung, Leitbildern und Beratung. Daraufhin werden ausführlich die Zusammenhänge des Hamburger Leitbilds mit der McKinsey-Studie „Hamburg Vision 2020“ aus dem Jahr 2001 diskutiert. Die Analyse zeigt, dass die These einer McKinseyisierung neu bewertet werden muss: weg von der direkten Einflussnahme durch McKinsey hin zur Produktion eines Kontextes, in dem neue unternehmerische Stadtpolitiken durchsetzbar werden. Abschließend wird diese Kontextproduktion

als McKinseyisierung qualifiziert. Damit leistet der Beitrag eine bislang ausstehende Aufarbeitung der Ursprünge des Leitbildes „Wachsende Stadt“ und synthetisiert grundsätzlich die komplexen Entstehungszusammenhänge strategischer Stadtentwicklungen im Einfluss externer Beratung.

Schlüsselwörter Strategien der Stadtentwicklung · Expertise · McKinsey · Beratung · Stadtpolitik · Hamburg

McKinseyization or governmental policy? Management consultancies in urban development strategies. The case “Metropolis Hamburg – Growing City”

Abstract At the beginning of the millennium, Hamburg’s urban strategy “Metropolis Hamburg – Growing City” was a sensation for urban studies and urban planning. On one hand, it was one of the first urban policy papers that explicitly focused on growth, on the other hand, entirely new actor constellations within urban development became apparent because external experts like management consultants were identified as key actor besides urban government and planning department. This was generalized as “McKinseyization”. Taking Hamburg as an example, this paper addresses the questions which role the consultancy McKinsey played for the Growing City Strategy and what McKinseyization of urban development means against this background. These questions are still highly relevant because management consultants are regularly involved in urban and regional development strategies ever since then. In order to bind these diverse topics together, I begin with introducing the interrelationships between strategic urban development and consulting. Then I will elaborate the concrete interrelationship between Hamburg’s strategy and McKinsey’s paper “Ham-

✉ Dr. Anne Vogelpohl
anne.vogelpohl@uni-hamburg.de

¹ Institut für Geographie, Universität Hamburg,
Bundesstraße 55, 20146 Hamburg, Deutschland

burg Vision 2020“ from 2001. The analysis shows that the thesis of a McKinseyization needs to be re-evaluated: from a direct influence of McKinsey towards the production of a context which enables the establishment of new entrepreneurial urban policies. Finally I qualify the dimensions characterizing a McKinseyization. The paper thus contributes to a still pending processing of the Growing City strategy's roots and generally synthesizes the complex context of origin of strategic urban development under the influence of external advice.

Keywords Urban development strategies · Expertise · McKinsey · Consulting · Urban policy · Hamburg

1 Einleitung

Effizienz, ein eindeutiges Profil, entschlossenes Bekenntnis zu Wachstum – diese und ähnliche Merkmale ökonomischen Erfolgs haben sich in stadtpolitischen Erwägungen fest etabliert. Obwohl die ersten Überlegungen zur „unternehmerischen Stadt“ nunmehr schon etwa 30 Jahre zurückliegen (politisch: von Dohnanyi 1983; Duckworth/McNulty/Simmons 1987; analytisch: Harvey 1989; Cox 1993), hat das Hamburger „Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2002) zu Beginn dieses Jahrtausends noch viel Aufsehen in der Stadtforschung und Stadtplanung erregt, da es unternehmerische Ziele erstmals in Form eines Leitbildes gebracht hat (vgl. Altrock/Schubert 2004b; Volkmann 2006).

Die Inhalte und die Diskussionen um das Leitbild „Wachsende Stadt“ sind weiterhin für die Stadtforschung relevant, weil sie auch die Fragen ins Zentrum rücken, unter welchen Umständen ganz neue Logiken der Stadtentwicklung durchbrechen und welche Akteure daran beteiligt sind. Denn mit der unternehmerischen Ausrichtung der Stadtpolitik sind auch Experten für marktwirtschaftlich agierende Organisationen auf die Bühne getreten. Unternehmensberatungen wie McKinsey & Company oder Roland Berger Strategy Consultants werden seit Ende der 1990er-Jahre immer wieder in die strategische Neuausrichtung von Stadt- und Regionalentwicklung eingebunden. Dies wurde auch im Zusammenhang mit dem Leitbild „Wachsende Stadt“ diskutiert, da McKinsey (2001) ein Jahr zuvor eine Studie mit dem Titel „Hamburg Vision 2020“ herausgegeben hatte.

Die vermehrte Einbindung von marktwirtschaftlich geschulten Beraterinnen und Beratern (*Consultants*) verlief parallel zur Wiederentdeckung strategischer Stadtentwicklung. Mit ihr werden seit Ende der 1990er-Jahre wieder langfristig und umfassend Ziele der Stadtentwicklung formuliert. Dass diese zwei Phänomene eng miteinander zusammenhängen, wird bislang allerdings kaum thematisiert

und wenn, dann nur am Rande angemerkt. So erwähnt Streich (2011: 526), dass eine initialisierende Strategie der Stadtentwicklung „ganz nebenbei das Beratungsgeschäft in der Stadtplanung enorm belebt“ hat. Wiechmann (2008: 117) zählt neben über 30 weiteren Akteuren in der Stadt- und Raumpolitik auch „Consultants“ auf. Untersuchungen zu Auftragsvergabe, Vorgehensweise, Rolle und Wirkung der Beratung in der Stadtpolitik sind bislang kaum zu finden. Mit einer vergleichenden Studie zu sechs Städten und Regionen in Deutschland untersuche ich daher seit 2014 im Detail die Bedeutung von großen Unternehmensberatungen für Stadtentwicklungsstrategien. Drei dieser Fallstudien (Essen, Berlin, Goslar/Osterode) waren während der Datenerhebung aktuell, um daran die eigentlichen Prozesse der Beratung, deren Wirkweise und potenzielle Widerständigkeiten zu erkennen, während drei (Dortmund, Halle und Hamburg) etwa 15 Jahre zurückliegen, um die mittelfristige Wirksamkeit der Strategien analysieren zu können. In diesem Beitrag konzentriere ich mich auf das Hamburger Beispiel, denn dies ist der Fall, bei dem in der Stadtforschung am stärksten über den Einfluss der Unternehmensberatung spekuliert wurde und der deswegen Anlass für das gesamte Forschungsprojekt gegeben hat.

Im Zentrum stehen die Fragen, welche Bedeutung die Unternehmensberatung McKinsey für das Leitbild „Wachsende Stadt“ hatte und was McKinseyisierung der Stadtentwicklung in diesem Beispiel bedeutet. Dass ein Zusammenhang besteht, legen einige Verweise auf die Studie im Leitbild selbst sowie die daran anschließende Diskussion um eine „McKinseyisierung“ der Stadtpolitik nahe (Passlack 2006: 80; Schubert 2006: 239; Altrock 2008: 70). Hier wird teilweise angedeutet, dass die McKinsey-Studie das Fundament der Strategie „Wachsende Stadt“ gewesen sei. Dies ist allerdings nicht nur nicht nachweisbar, sondern wird auch von Beteiligten abgestritten. Diese widersprechenden Einschätzungen – McKinseyisierung als These der Stadtforschung vs. Ablehnung jeglichen Einflusses – sind die Ausgangspunkte für die vorliegende Analyse. Der Beitrag beginnt mit einer allgemeinen Einführung in die Zusammenhänge von strategischer Stadtentwicklung, Leitbildern und Beratung. Daraufhin werden ausführlich die Zusammenhänge des Hamburger Leitbilds mit der McKinsey-Studie „Hamburg Vision 2020“ aus dem Jahr 2001 diskutiert, sowohl auf der Basis von Interviews als auch einer Dokumentenanalyse. Abschließend werden die Dimensionen einer McKinseyisierung qualifiziert.

2 Zusammenhänge von Beratung, Leitbildern und strategischer Stadtentwicklung

Strategien werden vor allem dann gebraucht, wenn Krisensituationen oder eine zunehmend unüberschaubare Komplexität

xität die Wirkungen von Einzelentscheidungen kaum mehr abschätzbar erscheinen lassen. In dieser Diagnose stimmen die Analysen zu politischen Strategien als auch zu Problemen der Stadtentwicklung überein (Raschke/Tils 2007; Frey/Hamedinger/Dangschat 2008; Zibell 2008; Heinze 2009). Eine Strategie – als Begriff ursprünglich im Kontext einer vorausschauenden Kriegsführung eingeführt – soll verschiedene Einzelprozesse für ein Ziel bündeln. Sie ist mittel- bis langfristig angelegt, führt unterschiedliche Themen, Interessen und Akteure zusammen und verdeutlicht relevante Rahmenbedingungen. Sie soll demnach einen konsistenten Planungs- und Entscheidungskorridor bereitstellen (Sandercock/Friedmann 2000; Wiechmann 2006; Raschke/Tils 2007; Altröck 2008).

In der Stadtentwicklungsplanung und -politik wurden Strategien eine lange Zeit vor dem Hintergrund genereller Zweifel an der Steuerungsmöglichkeit von Städten als unbrauchbar angesehen. Aufgrund der Nachhaltigkeitsdebatte sowie der Unzufriedenheit mit reaktiver, sich vor allem an akute Probleme anpassender Stadtplanung wurden in den 1990er-Jahren allerdings neue Versuche gestartet, langfristige Ziele mit einer nötigen Flexibilität zu kombinieren und unter dem Stichwort „strategische Stadtentwicklung“ auf den Weg zu bringen (vgl. ausführlich Wiechmann 2006; Altröck 2008; Wiechmann 2008; Zibell 2008). Das Ergebnis eines Strategieprozesses – das Strategiekonzept – wird in der Stadtentwicklung in der Regel als „Leitbild“ bezeichnet. Ein Leitbild skizziert einen erwünschten Zustand, konkretisiert aber noch nicht detailliert die dazugehörigen Maßnahmen zur Implementierung (Knieling 2000). Es erschöpft sich demnach darin, übergreifende Zielvorstellungen und gebündelte Unterziele zu benennen, die allerdings wichtige Funktionen für konkrete Projekte der Stadtentwicklung erfüllen sollen: Sie sollen verschiedene Themen und Ressorts integrieren und Identität schaffen, sie sollen die Themen auf ein Ziel hin koordinieren sowie Orientierung bieten, womit auch die spezifische Politik einer Stadtregierung legitimiert werden kann, sie sollen neue Kräfte für innovative Projekte in der Stadt freisetzen und sie sollen nicht zuletzt auch Marketingzwecken dienen (vgl. Knieling 2000; Prigge/Schwarzer 2006; Streich 2011).

Im Hinblick auf die Herkunft des Strategiebegriffs wird nicht nur ein neuer Gestaltungswille für städtische Zukünfte deutlich. Auch eine neue Orchestrierung von Beteiligten und von Verantwortlichkeiten wird mit einem strategischen Denken eingeführt. Denn der Begriff steht in engem Zusammenhang mit den Begriffen „Stab“ und „Führung“, die aus dem preußischen Militär des 19. Jahrhunderts über die Managementlehre in politische Parteistrukturen und Verwaltungsarbeit des 20. Jahrhunderts übertragen wurden (Horlohe 2011). Aus den militärischen Generalstäben sind in der Verwaltung Planungsstäbe geworden, die in den zentralen Verwaltungsbereichen (wie dem Bundes-

präsidialamt oder auf städtischer Ebene der Senatskanzlei) angesiedelt sind und mittel- bis langfristig angelegte Politikschwerpunkte quer zu verschiedenen Ressorts bearbeiten. Eine Strategie ist ursprünglich der Plan des *strategos* (altgriechisch für Feldherr), also einer verantwortungsvoll und vorausschauend handelnden, aber auch gewählten Leitungsfigur, die mit und über einen Stab von qualifizierten Personen führt, das heißt Entschlüsse trifft, konkrete Aufgaben jedoch auch delegiert an Personen, die sich den Zielen der Leitung verpflichtet fühlen. Politische Strategien stehen heute nicht mehr in direktem Bezug zur Kriegsführung und lassen sich zusammenfassen als auf ein Ziel ausgerichtetes, von kooperierenden Akteuren unter klarer Führung organisiertes mittel- bis langfristiges Gesamtkonzept (Raschke/Tils 2007: 127; Horlohe 2011: 411 f.).

Ein solches Strategieverständnis fordert in der Stadtentwicklung Bedenken und Widerstand geradezu heraus, scheint eine Strategie doch vor allem *top-down* und selektiv zu funktionieren. Städte in ihrer Widersprüchlichkeit und Differenz scheinen mit einer fokussierten Strategie kaum greifbar zu sein. Eine klare Zielorientierung mit der dazugehörigen Mittelverwendung wirkt konträr zu der Aufgabe, den unterschiedlichen Bedürfnissen und Ansprüchen einer diversen Stadtbevölkerung gerecht zu werden. Raschke und Tils (2007: 373 ff.) betonen in ihrer Analyse politischer Strategien allerdings zwei Aspekte, die auch in der Diskussion über Strategien in der Stadtentwicklung von Bedeutung sind: Einerseits seien Entscheidungen im Kontext von Strategien gerade „unter Bedingungen hoher Ungewissheit“ (Raschke/Tils 2007: 373) getroffen und im Gegensatz beispielsweise zu Prognosen nicht an Wahrscheinlichkeiten orientiert, sondern konzipieren Möglichkeiten im Umgang mit Unsicherheiten. Auf Stadtentwicklung bezogen bedeutet dies, dass Leitbilder trotz aller Fokussierung und Zielorientierung eine Offenheit und Flexibilität gewährleisten müssen, um möglichst viele Themen und Probleme einschließen zu können. Andererseits, so Raschke und Tils (2007: 38 f.), seien Strategien und Partizipation nicht notwendigerweise Gegensätze, solange Kriterien der Partizipation und Transparenz berücksichtigt würden. Für Strategien der Stadtentwicklung bedeutet dies, dass sowohl für die Entwicklung eines städtischen Zukunftsentwurfes als auch in den einzelnen daraus abgeleiteten Projekten prinzipiell viele und verschiedene Beteiligungsformen gefunden werden können.

Städtische Krisen, die ein zunehmendes Bedürfnis nach (Lösungs-)Strategien erzeugt haben, sind vielfältig: So bildeten Globalisierungsprozesse, kommunale Haushaltsdefizite und Effizienzdenken den Rahmen für die Suche nach Strategien auf der Ebene der Politikinhalt- und -prozesse. Die Beratungsbranche hat dies frühzeitig in den 1990er-Jahren erkannt (Raffel 2006; Schützeichel 2008) und bietet ihre Dienste zur Strategiefindung auch einzelnen Politiker-

innen und Politikern, politischen Parteien, der Verwaltung und letztlich auch über Publikationen und Sonderstudien der Öffentlichkeit zur Meinungsbildung an. Das Kernmerkmal von externen Beraterinnen und Beratern bzw. Expertinnen und Experten, die zurate gezogen werden, ist zum einen ihr Fachwissen, zum anderen aber auch die fehlende Verantwortung für die Umsetzung von Strategien und Plänen (Boltanski/Chiapello 2006; Raschke/Tils 2011). Der Beratungsmarkt ist divers und obwohl Bertelsmann, Kienbaum, Prognos, Siemens und viele mehr immer wieder mit Analysen und Empfehlungen in Erscheinung treten, ist deren Rolle in der Stadt- und Regionalentwicklung noch kaum untersucht.

Im Fokus dieses Beitrages stehen große Unternehmensberatungen, die als geschult in Marktmechanismen gelten und daher in Zeiten unternehmerischer Stadtpolitiken gefragt sind und gefragt werden. Die Beratungsunternehmen selbst nennen sich oftmals sogar im Beinamen Strategieberatungen – Strategie scheint von ihnen einfach zu erwerben zu sein. In Deutschland sind vor allem McKinsey & Company und Roland Berger Strategy Consultants, im kleineren Maße Booz Allen Hamilton (heute Booz & Company) in den Feldern Stadt und Region aktiv. Die bekanntesten Beispiele sind sicherlich McKinseys Studien zu Wolfsburg und Dortmund (vgl. Einig/Grabher/Ibert et al. 2005) sowie die Talentstadt- und Kreativitätsindex-Analysen von Roland Berger. Es gibt darüber hinaus aber viele weitere Projekte, z. B. die Studie „NRW 2020: Unser Land – unsere Zukunft“ von McKinsey, die Begleitung des Prozesses „Essen.2030“ durch Roland Berger oder die Initiative Frankfurt-Rhein-Main unterstützt von Booz & Company. Im Vorfeld und in Begleitung solcher konkreten Projekte stellen sich die Beratungsfirmen teilweise auch grundsätzlich als Experten für Stadtentwicklung auf und publizieren in Magazinen oder *online*. McKinsey unterhält beispielsweise eine „Cities Special Initiative“, die unter anderem scheinbar unkomplizierte Strategien für städtische Spitzenpolitiker erläutert: „how to make a city great“ (McKinsey 2013).

Diese Bemühungen der Beratungsunternehmen auf der einen Seite, die Beobachtung einer steigenden Bedeutung von Beratung in der Stadtentwicklung auf der anderen Seite: Die McKinseyisierung der Stadtentwicklung scheint eine treffende Diagnose zu sein. Im Kontext von strategischer Stadtentwicklung und dabei entstehenden Leitbildern spricht die Diagnose weniger Probleme der Umsetzung oder Evaluation von Stadtentwicklungsstrategien an als Fragen der Ursprünge einer strategischen Stadtentwicklung sowie deren inhaltliche Ausgestaltung: Welche Akteure sind am städtischen Strategieprozess beteiligt und welche Rolle wird ihnen dabei zugeschrieben? Wie wurde die inhaltliche Schwerpunktsetzung organisiert und wessen Interessen bekommen darin eine vorrangige Bedeutung? In welchem sozioökonomischen und räumlichen Kontext

findet die Strategieentwicklung statt und wie beeinflusst dieser die Strategie? Im Folgenden soll die Diagnose einer McKinseyisierung der Stadtentwicklung am Beispiel Hamburg entlang dieser Fragen neu überprüft – und letztlich neu bewertet werden.

3 McKinseys „Hamburg Vision 2020“ und das „Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“: Einführung in die Analyse

Das „Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“, zumeist nur kurz „Wachsende Stadt“ genannt, gilt als ein Strategiedokument der Stadtentwicklung. Es formuliert eine klare Richtung der Stadtentwicklung – Wachstum – und benennt dafür vier Leitziele: (i) die Erhöhung der Einwohnerzahl mit Fokus auf Familien und junge, kreative Menschen, (ii) ein überdurchschnittliches Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum über eine Clusterstrategie, (iii) die Steigerung der internationalen Attraktivität Hamburgs gekoppelt an den Ausbau der Metropolfunktion sowie (iv) die für die anderen Ziele grundlegende Erhöhung der Verfügbarkeit von Wohnbau- und Gewerbeflächen – ein Leitziel, das in der Fortschreibung 2003 durch den Schwerpunkt Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit ausgetauscht wurde (Freie und Hansestadt Hamburg 2002: 17 ff.; Freie und Hansestadt Hamburg 2003: 20).

Ein solch klares Bekenntnis zu Wachstum in Zeiten, in denen wichtige stadtpolitische Themen eher Schrumpfung und demographischen Wandel betrafen und ansonsten vor allem von ökologischen Grenzen des Wachstums gesprochen wurde, versetzte die praktische Stadtplanung wie Stadtforschung in großes Erstaunen, geradezu in Verblüffung – und das weit über Hamburg hinaus (Altrock/Schubert 2004a). Das Leitbild wurde von der Stadtpolitik als „Antwort“ auf negative Prognosen bezeichnet (von Beust 2004: 23). Damit ist die „Wachsende Stadt“ eindeutig eine Abkehr von sich anpassender Stadtpolitik und setzt eine ‚positive‘ Zukunftsvision an den Beginn aller Überlegungen. Aber nicht nur die Langfristorientierung des Leitbildes und eine grobe Übersetzung in dazugehörige Taktiken macht das Dokument zu einer typischen Strategie. Auch eine Zentralisierung der Stadtentwicklung wurde mit dem Leitbildprozess vorgenommen, denn das Papier wurde nicht in der Stadtentwicklungsbehörde koordiniert und erstellt, sondern zentral im Planungsstab der Senatskanzlei – also unter direkter Führung des im September 2001 gerade erst gewählten Ersten Bürgermeisters Ole von Beust (CDU). Die „Wachsende Stadt“ stellte deshalb das zentrale Regierungsprogramm unter von Beust dar, der bis 2010 regierte.

Während des Wahlkampfs für die Hamburger Bürgerschaftswahl im September 2001 hatte auch die Unterneh-

Tab. 1: Übersicht der Interviewpartner und Interviewpartnerinnen

Kategorie	Institution	Anzahl	Kürzel
Beratungsunternehmen	McKinsey	1	HH32_berat
Politik	Senat	1	HH34_polit
Verwaltung	Senatskanzlei	2	HH29_verw; HH33_verw
	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt	1	HH31_verw
Handelskammer	Handelskammer Hamburg	1	HH28_sonst
Kritik	Zukunftsrat Hamburg (Nichtregierungsorganisation)	1	HH30_krit

mensberatung McKinsey eine stadtweite Diskussion auf den Weg gebracht. Sie organisierte ein regelmäßiges Treffen unter dem Motto „Hamburger Forum Zukunft“ mit aus ihrer Sicht wichtigen Persönlichkeiten Hamburgs und führte darüber hinaus 80 Interviews. Das Ergebnis war die im November 2001 präsentierte Pro-bono-Studie „Hamburg Vision 2020“ (McKinsey 2001). Die Studie präsentiert Defizite in der Wirtschaftlichkeit Hamburgs und schlägt eine Clusterstrategie als Abhilfe vor. Sie wurde über eine Medienpartnerschaft mit dem „Hamburger Abendblatt“ in einer Artikelserie im November und Dezember 2001 bekannt gemacht und auf einem großen Event mit über 100 ausgewählten Hamburger Persönlichkeiten im März 2002 nochmals diskutiert. Die inhaltliche Parallelität mit der „Wachsenden Stadt“, erschienen im Juli 2002, sowie zwei direkte Verweise innerhalb des Leitbildpapiers haben immer wieder zu der Feststellung geführt, dass das Leitbild letztlich auf den Ideen von McKinsey beruht, diese gar „das wissenschaftliche Fundament, auf dem die Strategie der ‚wachsenden Stadt‘ gegründet ist“ (Schubert 2005: 119) bilden, die „Grundlage der ‚Wachsenden Stadt‘“ (Volkman 2005: 31 f.) oder von der CDU „zum Leitbild seiner zukünftigen Politik erklärt“ (Passlack 2006: 80) worden seien (vgl. auch Schubert 2006; Altrock 2008).

Im Folgenden rekonstruiere ich die Ursprünge des Leitbildes im Detail, denn die Diagnose einer McKinseyisierung der Stadtentwicklung ist eine sehr weitreichende. Wenn private Beratungsunternehmen einen großen politischen Einfluss ausüben und politische Leitlinien vorgeben können, wäre es unter beteiligungs- und demokratiebezogenen Gesichtspunkten höchst problematisch.¹ Eine solche Kritik bedarf aber einer eingehenden Analyse der Prozesse und Beziehungen, die im Zusammenhang mit Stadtentwicklung und Beratung entstanden sind. Die meisten Untersuchungen zur „Wachsenden Stadt“ stellen eine inhaltliche Kritik an den ökologischen Folgen, an den mangelnden Plänen zum Wohnungsbedarf oder an der neoliberalen Ausrichtung des Leitbildes dar (unter anderem Kähler 2003;

Oßenbrügge/Heeg/Klage 2004; Schubert 2006; Volkman 2006; Bauriedl 2007; Schubert 2008). Auf den Ursprung des Leitbildes wird in diesen Untersuchungen kaum eingegangen. Welche Prinzipien der Stadtentwicklung durch die McKinsey-Studie erst denkbar wurden und als realistisch erschienen, wurde bis heute nicht untersucht. Dies holt die folgende Analyse nach.

Methodisch fußt meine Analyse auf mehreren Bausteinen. Die Fallauswahl und Fragerichtung ist an den Methoden vergleichender (Stadt-)Forschung orientiert (Walton 1975; Vogelpohl 2013). Für den Fall Hamburg habe ich sieben problemzentrierte Interviews (vgl. Tab. 1; Lamnek 2005: 363 ff.) geführt, die mit der dokumentarischen Methode der Interviewinterpretation analysiert wurden. Diese Methode zielt auf die Rekonstruktion der in Interviews implizit dargelegten Orientierungsrahmen ab – also Wissen und Praktiken, die die Befragten für selbstverständlich erachten (vgl. Nohl 2012; Bohnsack/Nentwig-Gesemann/Nohl 2013).

Die Analyse der Strategiedokumente folgte schließlich methodisch dem inhaltsanalytischen Ansatz von Mayring (2010), dessen Stärke in der Kombination regelgeleiteter Systematisierungen und induktiver Kategorienentwicklung liegt, aber auch aufgrund des Fokus auf Ankerbeispiele kompatibel mit der Fokussierung auf Schlüsselszenen der dokumentarischen Methode ist (Bohnsack 2013: 267 f.).

4 Ursprünge der innovativen Ansätze des Hamburger Leitbildes

Der Begriff „McKinseyisierung“ suggeriert, dass die zentralen Ideen für das Leitbild „Wachsende Stadt“ aus der Studie von McKinsey übernommen worden seien. Motiviert von den Fragen, unter welchen Bedingungen eine private Unternehmensberatung einen solchen Einfluss auf Stadtentwicklung geltend machen kann und wie genau der Beratungsprozess verlaufen ist, stellte ich sehr schnell fest, dass gerade die Personen aus Politik und Verwaltung – konfrontiert mit der These einer McKinseyisierung – einen starken Einfluss der McKinsey-Studie nicht nur nicht bestätigten, sondern geradezu grotesk fanden. Es wurde beispielsweise direkt

¹ Derartige Tendenzen werden in verschiedenen Debatten kritisch beobachtet, z. B. unter den Stichworten *new urban politics*, *post politics* oder Postdemokratie (als Überblick vgl. MacLeod 2011).

reagiert mit: „McKinsey spielte bei der Erstellung dieser Strategie keine wichtige Rolle, sie [die Unternehmensberatung] war weder kausal für den Prozess noch inhaltlich oder methodisch prägend“, von einem Einfluss McKinseys zu reden, sei „schlichter Unsinn, schlicht falsch“ (HH34_polit). Oder – ohne Verärgerung, vielmehr belustigt – mit: „Das wäre wahrlich Aneignung fremden geistigen Eigentums“ (HH33_verw).

Die These der McKinseyisierung, so vorschnell sie selbst vielleicht gezogen worden sein mag, sollen diese Aussagen allerdings selbst auch nicht vorschnell widerlegen, wie ich im Folgenden zeigen möchte. Denn genauso wird behauptet: „das Thema wachsende Stadt und Metropolregion, das sind alles Schlagworte, die von uns stammen“ (HH32_berat, damaliger Berater McKinsey). Und es wird beobachtet: „McKinsey macht sich über (...) Wirtschaftswachstum, der wichtigste Stadtentwicklungsfaktor sozusagen, Gedanken [und] wir machen das zum Leitbild für die ganze Stadt. Das ist ja schon ein Schritt, muss ich mal sagen“ (HH30_krit). Entlang der zwei wichtigsten Neuerungen, für die das Leitbild aus der Sicht der Interviewten steht, werden nun die unterschiedlichen Sichtweisen auf die Zusammenhänge von Leitbild und McKinsey-Studie herausgearbeitet.

4.1 Innovationen der Wachsenden Stadt: Wachstum als Thema und systematische Analyse

Als innovativ an der „Wachsenden Stadt“ wird zumeist der Fokus auf das Thema Wachstum selbst, aber auch das systematische Vorgehen in der Analyse und Zielentwicklung für Hamburgs Zukunft bewertet. Wie im obigen Zitat bereits deutlich wurde, ist der McKinsey-Berater davon überzeugt, dass ihre Initiative der Grund für die Etablierung des Themas Wachstum war. Sie selbst wiederum haben ihre Ideen auf der Basis von drei zentralen Schritten entwickelt: einer international vergleichenden Analyse von kommunalen Statistiken, etwa 80 Interviews mit „Hamburger Meinungsbildnern“, wie sie es nennen, „Vertretern aus Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Medien, Politik und Verbänden“ (McKinsey 2001: 2) sowie intensiven Gesprächen in einer Runde von 16 Personen aus den genannten Gesellschaftsbereichen² und zwei eigenen Beratern – eine Gruppe, die McKinsey „Hamburger Forum Zukunft“ nannte und die sich über einige Monate hinweg regelmäßig getroffen hat, um „die Ergebnisse, die Zwischengedanken, die Stoßrichtung, all das“ (HH32_berat) gemeinsam zu diskutieren. Dies bedeutet, dass McKinsey Ideen nicht im engeren Sinne selbst entwickelt, sondern vielmehr Gedanken und Ideen von bekannten Personen der Stadtgesellschaft synthetisiert.

Neben der Ideenfindung hat dieses Vorgehen auch den Zweck, die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen. Nicht nur sind die Personen, die zumeist Führungspositionen innehaben, selbst Multiplikatorinnen und Multiplikatoren. Teilweise leiten sie wichtige Medienunternehmen der Stadt und können so ein sehr breites Publikum erreichen. Die Folge war nach Ansicht des McKinsey-Beraters ein Umschwung in der öffentlichen politischen Debatte, der kaum ignoriert werden konnte und zu dem Opposition schwierig wurde: „Dadurch hat das einfach eine positive Grundstimmung gehabt.... Das war ein Zug, der war aus dem Bahnhof. Und auf den sind dann auch diejenigen, die vielleicht eigentlich nicht so gerne darauf gesprungen sind, drauf gesprungen, weil alles andere wäre für sie nicht gut gewesen, weil sie dann als die ewig Gestrigen, die ewig nein-Sagenden, weil es gab eigentlich praktisch keine Gegenargumente da zu machen“ (HH32_berat).

Zeitlich fiel die Analysephase McKinseys beabsichtigt mit dem Wahlkampf in Hamburg 2001 zusammen. Die CDU hat allerdings selbst auch schon in dieser Phase auf Anraten eines späteren Senators in der CDU-Schill-FDP-Koalition (2001-2004) das Thema Wachstum fokussiert. Dieser Senator war weder Teil des „Hamburger Forums Zukunft“ noch wurde er von McKinsey befragt, da er zu der Zeit nicht einmal in Hamburg lebte. Stattdessen sagt er, er habe das Thema Wachstum schon im Wahlkampf, an dem er sich auf Bitte von Ole von Beust beteiligte, stark gemacht. Er betont zuerst, dass in dieser Zeit niemand das Wort Wachstum auch nur hören wollte und schließt an: „Und dann habe ich ja das [Amt] übernommen, habe dann aber gesagt: ‚Nur unter einer Voraussetzung, nämlich dass wir das Thema, das ich euch im Wahlkampf versucht habe nahezubringen, dass Hamburg eine neue Positionierung braucht, jetzt auch wirklich zum Gegenstand der Senatspolitik machen‘“ (HH34_polit).

Als Grundlage für die Ideenfindung – die Neupositionierung mit Fokus Wachstum – führt der Interviewte mehrfach seine Erfahrungen im Berufsleben im Kontext großer Unternehmen und seiner Wirtschaftskompetenz an. Die zeitliche Überschneidung mit McKinseys Initiative bezeichnet er als Zufall. Damit stellt er sich selbst als einzige Quelle der Ideen für die Neuausrichtung der Hamburger Stadtpolitik dar, was von zwei Interviewten aus der damaligen Senatskanzlei auch so bestätigt wird (HH29_verw; HH33_verw). Diese beiden Personen waren zentral an der Erstellung des Leitbildes „Wachsende Stadt“ beteiligt und betonen, die McKin-

² Die beteiligten Politiker waren beide von der SPD.

sey-Studie „Hamburg Vision 2020“ nicht zu kennen.³ Ein unmittelbarer Einfluss scheint daher kaum wahrscheinlich.

Ein ähnliches Bild ergibt sich in der Rekonstruktion der Ursprünge für das systematische, analytische Vorgehen im Zuge des Leitbildes. Als signifikante Neuerung wird von vielen Interviewten genannt, dass es ein klares Vorgehen von der Analyse des Status quo über die Zielentwicklung und deren Übersetzung in konkrete Teilprojekte sowie schließlich Evaluationsmaßnahmen zur dauerhaften Überprüfung der Umsetzung gegeben hat. Der Senator begründet auch dies mit seiner unternehmerischen Erfahrung: Er konnte sich „austoben, denn ich konnte mich wirklich dann hinsetzen und das Ganze dann auch methodisch mit entwerfen... Es geht ja hier mir nicht um (...) eine schöne Phrase, sondern es ging im Grunde um einen methodischen Ansatz.... Und das ist ein weiterer Pfad, den ich in der Politik vorbereitet habe. Also Zielerreichung zu messen und auch objektiv hinterher einzuschätzen, ob man seine Ziele erreicht hat oder nicht“ (HH34_polit).

Im gesamten Interview wird mehrfach eine mangelnde Methodenkompetenz in der Politik diagnostiziert, die mit dem Leitbild im Prinzip zum ersten Mal eingeführt worden sei. Andererseits betont auch der Berater, dass gerade ihr methodenorientiertes Vorgehen die eigentlichen Probleme der Stadt Hamburg sichtbar gemacht hätten, nämlich sich wirtschaftlich schlechter zu entwickeln als vergleichbare Metropolen in Europa. Und hier wird nicht schlicht auf den analytischen Prozess im Fall Hamburg, sondern auch auf die generelle Kompetenz des Unternehmens verwiesen: „McKinsey ist eine Firma, die extrem faktenorientiert arbeitet.... Wir wollen etwas für die Stadt tun und wir kommen mit Argumenten und Analysen, die nichts mit Parteiprogrammen zu tun haben, die auch nichts mit Bauchgefühl oder so etwas zu tun haben, sondern die einfach faktenbasiert sind. Und das ist etwas, was McKinsey wirklich gut kann“ (HH32_berat).

4.2 Die Konstruktion einer unhinterfragbaren strategischen Stadtentwicklung

Die bisherigen Ausführungen verweisen auf zwei zentrale Ursprünge für die Initiierung eines strategischen Stadtentwicklungsprozesses in Hamburg 2001: ein Senator und eine Unternehmensberatung. Es stellt sich nun jedoch die Fra-

ge, wie die Ideen für eine Neuausrichtung der Stadtpolitik letztlich Wirkung entfaltet haben.

In zwei Hinsichten weisen die beiden Interviews mit dem ehemaligen Politiker sowie dem ehemaligen Berater eine große Ähnlichkeit auf. Über eine hohe Stringenz sowie in der Selbstsicherheit ihrer Erzählungen zeichnen sie beide eine prekäre Situation Hamburgs, die ein neues, und zwar zielorientiertes Handeln notwendig erscheinen lässt. Insofern stellen sie ihr Agieren und ihre Vorschläge als richtig dar, weil diese Wahrnehmung auf professionellen Analysen basiere, die nicht ideologisch eingefärbt seien. Dies spiegelt sich unter anderem in den Beschreibungen des analytischen Vorgehens, aber auch in Einschätzungen wie „egal, wer die Wahl gewinnt“ bzw. „die SPD hätte das, glaube ich, genauso unterstützt“ (HH32_berat) oder es „muss hier ein anderer Ansatz her für die Zukunft der Stadt“ (HH34_polit) wider. Darüber hinaus suggerieren beide eine Natürlichkeit der Entwicklungen, zu der es weder Alternativen noch sinnvollen Widerspruch dagegen geben könne. Das Erkennen der ‚natürlichen Entwicklung‘ wird im Kern aus ihrer persönlich-analytischen Distanz heraus abgeleitet (z. B. „ich wohnte ja damals in [einer anderen Stadt...], habe aber aus *Sicht* eines Hamburgers (...) gesagt: Hamburg nimmt aus meiner Sicht eine ganz falsche Entwicklung“, HH34_polit). Ein längeres Zitat aus dem Interview mit dem Berater ist hier lohnenswert, in dem die Natürlichkeit der inhaltlichen Schlussfolgerungen besonders prägnant wird: „So und daraus ist dann entstanden: die Stadt muss etwas tun. Und wir haben das natürlich nicht zum ersten Mal gemacht, sondern wir haben solche Projekte immer mal wieder gemacht und da wir natürlich eigentlich ja in den ganzen Wirtschaftsbereichen sehr zuhause sind, können wir natürlich ganz gut beurteilen welche Industrien eigentlich welche Zukunftsprognosen haben... Weil das hat natürlich keinen Zweck irgendwie eine Industrie, die vielleicht hoch attraktiv ist, hier zu versuchen anzusiedeln, wo es aber überhaupt keine Voraussetzungen gibt“ (HH32_berat). Allein in diesem Abschnitt wird das Wort „natürlich“ viermal genutzt und so eine Unhinterfragbarkeit erzeugt.

Zugleich wird von beiden Interviewten aber auch immer wieder hervorgehoben, dass ihre jeweilige Initiative vonnöten war, um den Blick für die quasi natürlich vorgegebenen Entwicklungen zu öffnen und um sich gezielt daran orientieren zu können. Hier zeigen sich nun aber auch wichtige Unterschiede zwischen ihren Einschätzungen. Während der Berater immer wieder auf die umfangreiche analytische Grundlage verweist, die im Team erstellt wurde und – noch wichtiger – die Einschätzungen von aus McKinseys Sicht wichtiger Hamburger widerspiegelt, führt der Politiker seine Ideen fast ausschließlich auf seine individuelle Erfahrung und entsprechendes Beurteilungsvermögen zurück. Er nutzt häufig Wendungen wie „meine Überlegung war“ oder „konnte ich mich eigentlich etwas austo-

³ Dass dies an einer beabsichtigten Geheimhaltung der Studie liegt, wie Schubert (2005: 120) mit Verweis auf die Unkenntnis über die Studie von Spitzenbeamten und der fehlenden Auseinandersetzung in der Hamburger Bürgerschaft suggeriert, ist allerdings unrichtig. Denn die Studie ist sowohl im Hamburger Staatsarchiv als auch in mehreren öffentlichen Bibliotheken einsehbar. Zudem ist es in McKinseys Interesse gewesen, dass ihre Pro-bono-Studie eine möglichst breite Öffentlichkeit erreicht.

ben“ (HH34_polit; zur Rolle der Rhetorik des Senators für die Hamburger Stadtpolitik vgl. auch Altrock 2004: 78 ff.). Einer möglichen Beeinflussung durch McKinsey, die er ja definitiv verneint, stellt er eine andere Beratung gegenüber, die er eben auch selbst gesucht habe: „Wer mir damals sehr geholfen hat war Jones Lang LaSalle“ (HH34_polit) – eine Immobilienberatung, die die zahlenorientierte Vergleichbarkeit von lokalen Märkten international vorantreibt (Bitterer/Heeg 2015: 44) und die einen Vergleich von europäischen Metropolen und Weltstädten zusammengestellt hat, um dem damals neuen Hamburger Senat die unterdurchschnittliche Position von Hamburg zu verdeutlichen und ihn von den Handlungsnotwendigkeiten zu überzeugen.

McKinsey hingegen hat ergänzend zu der direkten Präsentation der Studienergebnisse gegenüber lokalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern versucht, die neuen Themen in der städtischen Öffentlichkeit zu verbreiten. Damit war explizit das Ziel verbunden, dass die Ergebnisse nicht im direkten Zusammenhang mit ihnen gesehen werden mussten, sondern als authentische Meinung der befragten Hamburger: Es ging darum, „Ownership‘ neudeutsch zu kreieren. Dass die Leute sagen: ‚Mensch, das ist meins. Da habe ich mitgearbeitet‘“ (HH32_berat). Insofern wird die Entwicklung in Hamburg von dem McKinsey-Berater so eingeschätzt, dass das Unternehmen mit seiner Studie „Hamburg Vision 2020“ und der Öffentlichkeitsarbeit darum herum wie ein Geburtshelfer neue Ideen auf den Weg gebracht hat – Ideen, die sie vor allem zusammengetragen, verdichtet und schließlich ans Licht gebracht haben, die aber vorher schon verstreut in einigen Köpfen steckten und danach angeeignet und umgesetzt wurden (zur suggerierten Verschiebung einer Urheberschaft von Strategien vgl. Raschke/Tils 2011: 230). Inwiefern sich eine Ähnlichkeit in den letztlich publizierten Dokumenten erkennen lässt und ob sich daraus ein direkter Zusammenhang ableiten lässt, soll nun geklärt werden.

5 Die Strategiepapiere des Hamburger Senats und McKinseys im Vergleich

Format und visuelle Aufbereitung der beiden Dokumente „Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2002) und „Hamburg Vision 2020 – Vom nationalen Zentrum zur europäischen Metropole“ (McKinsey 2001) unterscheiden sich sehr. Das Leitbild ist ein reines Textdokument von 73 einzeilig bedruckten Seiten, veröffentlicht als Senatsdrucksache im Juli 2002, die McKinsey-Studie vom November 2001 ist ein Ausdruck von Powerpoint-Folien mit Zahlen, Graphiken, Diagrammen und Stichworten, ergänzt durch eine zehnsseitige, querformatige, ebenfalls einzeilig gedruckte Einleitung in Textform, der wiederum die namentliche Nennung der promi-

nen Mitglieder des „Hamburger Forum Zukunft“ vorangestellt ist. Daraus lässt sich bereits ablesen, dass „Hamburg Vision 2020“ auf das Aufbringen von Themen und Projektideen fokussiert ist, während die „Wachsende Stadt“ ein Arbeitsprogramm darstellt. Inhaltlich gibt es wiederum einige Ähnlichkeiten. Zunächst beginnen beide Dokumente, wenig überraschend, mit einer Bestandsaufnahme, formulieren dann Ziele und entsprechende Schwerpunkte für die Umsetzung und schließen kurz mit Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung ab. Bemerkenswerter sind die Überschneidungen in einigen Themenbereichen, nämlich die starke Orientierung an internationalen Vergleichen Hamburgs mit anderen, etwa gleich großen Städten (sowohl bei der Bestandsaufnahme als auch bei der Zielformulierung), die Fokussierung auf *Cluster* sowie Öffentlichkeitsarbeit. Diese Aspekte sollen nun vertieft verglichen werden, wobei nicht unerwähnt bleiben soll, dass die McKinsey-Studie weitgehend auf die *Cluster* als Strategie beschränkt ist, während diese im Leitbild nur einen Bereich innerhalb der Wirtschaftsförderung darstellen und von weiteren, z. B. arbeitsmarkt- und steuerpolitischen Vorhaben sowie ganz anderen Plänen unter anderem im Bereich Flächen, Familienförderung oder Metropolregion ergänzt werden (Freie und Hansestadt Hamburg 2002).

5.1 Internationalisierung

Der Aufruf zur Internationalisierung hat in der McKinsey-Studie System: vom Untertitel („zur europäischen Metropole“) bis zu ausführlichen, statistischen Vergleichen mit europäischen Städten wie Frankfurt am Main, Barcelona, Lissabon oder Rotterdam entlang von sechs Dimensionen (vor allem Wirtschaft, aber auch Infrastruktur, Kultur oder Lebensqualität). Diese Vergleiche werden für zwei zentrale Aussagen herangezogen: Hamburg liegt mit seiner Entwicklung unter dem Durchschnitt, aber eine schneller wachsende Dynamik ist möglich – so zeigen es andere Städte. In der „Wachsenden Stadt“ allerdings wird weder auf diese Vergleiche noch auf die Vergleichshorizonte hingewiesen. Zwar wird auch von der Notwendigkeit einer Internationalisierung gesprochen: „Ziel des Senates ist es, Hamburg durch einen Entwicklungsschub wieder zu einer wachsenden und pulsierenden Metropole mit internationaler Ausstrahlung zu entwickeln.... Dynamische Metropolen wie Kopenhagen, Barcelona, Wien oder auch Seattle und Toronto sind der Maßstab, an dem sich die Hansestadt messen lassen muss“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2002: 4).

Tatsächlich werden aber keine wirklichen Vergleiche angestellt, außer einen kurzen Blick auf die Entwicklung der Einwohnerzahlen in deutschen Großstädten zu werfen (Freie und Hansestadt Hamburg 2002: 7 ff.). In beiden Studien wird von internationalen Messlatten gesprochen, die angeführten Städte sind im Leitbild allerdings nicht

auf Europa beschränkt und werden allgemein eher als natürliche Vorbilder präsentiert, ohne genaue Analyse, in welchen Bereichen und weshalb diesen Städten nachgeeifert werden sollte. Stattdessen wird auf ein damals noch ausstehendes wissenschaftliches Gutachten (Oßenbrügge/Heeg/Klagge 2002) verwiesen, das Wettbewerbsstrategien vergleichbarer Städte ausloten sollte. Gewählt wurden dafür Kopenhagen, Wien, München, Amsterdam und schließlich Barcelona, zu dem in Hamburg damals aufgrund einer geplanten Bewerbung um die Olympischen Sommerspiele 2012 gerne Vergleiche gezogen wurden. Insofern sind zwar kaum Ähnlichkeiten in den vergleichenden Analysen erkennbar. Die Vergleiche an sich dienen allerdings in beiden Studien dem Zweck, sich sowohl international messen zu wollen als auch die Hamburger Stadtentwicklung über die Stadtgrenzen hinaus zu denken und verstärkt im Kontext europäischer bzw. globaler Konkurrenz zu sehen.

5.2 Cluster

Um dieses Querschnittziel zu erreichen, werden in beiden Dokumenten *Cluster* als eine zentrale Maßnahme ausgearbeitet. „Cluster“ sind intern vernetzte Wirtschaftsbranchen, denen gerade wegen der Vernetztheit besondere Wachstumsimpulse zugeschrieben werden. Im Zuge der Clusterbildung werden in beiden Dokumenten taktische Bausteine für die Umsetzung der mittel- bis langfristigen Ziele abgegrenzt. Die inhaltlichen Ähnlichkeiten sind hier sehr viel auffälliger. Im Leitbild werden zwar sechs *Cluster* entworfen und in der McKinsey-Studie nur fünf, allerdings sind die thematischen Überschneidungen sehr hoch: Luftfahrt-, Logistik- und China-Schwerpunkte schlagen beide vor, enge Überschneidungen lassen sich darüber hinaus in den Bereichen *Life Sciences* sowie Informationstechnologie (IT) und Medien (Leitbild) bzw. Hightech-Medizin sowie kreative Berufe (McKinsey) finden. Einzig das angedachte Cluster zu Nano- und optischen Technologien nennt nur das Leitbild. Da eine Clusterstrategie in der Regel bereits bestehende ökonomische Strukturen ausbauen und vernetzen soll, verweisen diese Ähnlichkeiten noch nicht unbedingt auf eine direkte Einflussnahme der McKinsey-Studie. Für Hamburg, mit seinem jahrhundertealten Hafen und dem jahrzehntealten Airbuswerk, sind die Felder Logistik und Luftfahrt sicherlich kein Geheimtipp. Und die Felder Hochtechnologie und kreative Branchen wie Medien wurden zu Beginn der 2000er-Jahre grundsätzlich längst als vielversprechende städtische ökonomische Standbeide gesehen (Krätke 2002). Überraschender ist daher der gleiche Vorschlag in beiden Dokumenten, neben den branchenorientierten *Clustern* auch ein regionales *Cluster* aufzubauen und sich dabei auf China zu konzentrieren.

Die Gegenüberstellung dieses Schwerpunktes legt eine zumindest implizite Einwirkung McKinseys auf das Leit-

bild „Wachsende Stadt“ nahe, denn regionale Cluster sind eher unüblich. Die Auswahl eines China-Clusters sowohl durch McKinsey als auch durch den Senat kann daher kaum zufällig sein. Auch sind der Begründungszusammenhang (wichtige Handelsbeziehungen, mehrere europäische Hauptsitze von chinesischen Unternehmen, kulturelle und wissenschaftliche Verflechtungen) und die Zielformulierung sehr ähnlich (es ist unter anderem in beiden Dokumenten vom „Brückenkopf“ nach China, qualifizierter Ausbildung, kulturellem Austausch oder einer Verortung in der HafenCity die Rede; Freie und Hansestadt Hamburg 2002: 43 ff.; McKinsey 2001: 26 ff.). So wichtig die Beziehungen zu China für den Handel im Hafen sein mögen und so vielversprechend das Wirtschaftswachstum in China damals erschien – ein *Cluster* daraus abzuleiten, ist sehr außergewöhnlich.

Ein Blick in die Presse aus dieser Zeit verweist jedoch auch hier auf komplexere Zusammenhänge. Die Handelskammer, die stets einen starken Einfluss auf die Hamburger Politik hat, hat sich sehr für ein China-Cluster stark gemacht.⁴ Außerdem wurde in Kooperation mit der Handelskammer sowie der Hamburger Wirtschaftsförderung eine Diplomarbeit angefertigt, die die starke Präsenz chinesischer Unternehmen herausstellt und mit der Empfehlung schließt, dass „sich Hamburg darauf konzentrieren [sollte,] sein Standortfaktorenprofil noch stärker auf diese Firmen auszurichten“ (Aßmann 2003: 7). Der damalige wie heutige Hauptgeschäftsführer der Handelskammer war auch Mitglied im von McKinsey zusammengestellten „Hamburger Forum Zukunft“. Der Entwurf eines China-Clusters, der allerdings im Gegensatz zu den anderen *Clustern* auch so nicht umgesetzt wurde, wurzelt entsprechend eher in der allgemeinen Lobbyarbeit der Handelskammer gegenüber dem Senat. Ein Umweg über McKinsey war sicherlich nicht nötig. Darauf weist nicht zuletzt auch die Suche nach konkreten Projektideen im Leitbild hin. Hier heißt es, dass ein Expertengremium beauftragt werden solle, um ein umfassendes Handlungskonzept für das China-Cluster zu entwerfen (Freie und Hansestadt Hamburg 2002: 44). Die McKinsey-Studie hatte ein solches Handlungskonzept jedoch bereits angedeutet – mit Vorschlägen, die sich im Leitbild nicht wiederfinden lassen.

5.3 Öffentlichkeitsarbeit

An versteckter Stelle, unter dem Punkt „Einbeziehung der Öffentlichkeit“, fällt im Leitbild „Wachsende Stadt“ doch noch ein bemerkenswerter Satz: Nach einer Notiz, dass die Inhalte des Leitbildes der Hamburger Öffentlichkeit über die Presse bekannt gemacht worden seien, wird gesagt:

⁴ <http://www.abendblatt.de/wirtschaft/article106931216/China-Chance-fuer-Hamburg.html> (19.08.2016).

„Dieser Positionierung war unter anderem eine von dem „Hamburger Forum Zukunft“ initiierte Studie ‚Hamburg Vision 2020 – Vom nationalen Zentrum zur europäischen Metropole‘, erstellt durch McKinsey&Company, vorausgegangen“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2002: 69).

Im Kontext des gesamten Leitbildes sowie der Interviews mit den Initiatoren und den Autoren des Leitbildes, die ja eine Bedeutung der Studie vollständig verneinen, ist diese Aussage geradezu verblüffend – wird hier sogar behauptet, dass die „Positionierung“, also das grundlegende Selbstverständnis der „Wachsenden Stadt“, teilweise von McKinsey bzw. dem „Hamburger Forum Zukunft“ geformt wurde. Aufgrund der ansonsten sehr schwachen Bezüge muss die genannte Aussage konkreter im Zusammenhang mit der Frage der Öffentlichkeit gesehen werden. Denn während der Erstellung des Leitbildes hat keine Form der Beteiligung stattgefunden, eine Identifikation der Stadtbevölkerung wurde aber dennoch als wichtig angesehen. Toronto und Barcelona sind daher als Beispiele aufgeführt, wo verschiedene Beteiligungsformen bei der Erstellung eines strategischen Leitbildes genutzt wurden (Freie und Hansestadt Hamburg 2002: 69). Der Verweis auf die McKinsey-Studie spricht also doch für Einflüsse von „Hamburg Vision 2020“ auf das Papier „Wachsende Stadt“, jedoch mit eingeschränkter, aber ganz spezifischer Reichweite. Die von McKinsey realisierte Öffentlichkeitsarbeit wird im Leitbild quasi adoptiert, um überhaupt eine Form der öffentlichen Diskussion präsentieren zu können. Und dass diese Aneignung überhaupt möglich war und offenbar ohne weitere Erläuterung vollzogen werden konnte, spricht dann doch für den Wandel in der öffentlichen Debatte um Stadt und Stadtentwicklung, der wesentlich durch McKinsey eingeleitet und stabilisiert wurde.

6 Fazit: McKinseyisierung als Modifikation des politischen Kontextes der Stadtentwicklung

Unternehmensberatungen können die politische Diskussion in einer Stadt prägen. Das zeigt das Hamburger Beispiel. McKinseys Vorgehen, einflussreiche Personen aus vielen Bereichen des städtischen Lebens an der Studie zu beteiligen, dient zwar auch der Auslotung aktueller Problemlagen und möglicher Auswege daraus. Es dient gleichzeitig aber auch der Einbindung dieser Personen in eine befürwortende politische Diskussion der Themen. Ist dies eine „McKinseyisierung der Stadtentwicklungspolitik“ (Schubert 2008: 50)? Verstanden als Programmierung stadtpolitischer Themen ist die Diagnose fehlgeleitet. Dennoch kann ein Unternehmen wie McKinsey aufgrund seines Namens, aufgrund von Kontakten zu Entscheidungsträgern und mit eingeübten Techniken der sprachlichen und visuellen Zuspitzung das politische Themenspektrum beeinflussen und realisiert

dies auch (vgl. auch Küpper 2005). Gerade in Prozessen der strategischen Stadtentwicklung, in denen neue Grundsatzziele erörtert werden und eine politische Stimmung dafür geschaffen werden soll, wird diese Einflussmöglichkeit geltend gemacht. Die These einer McKinseyisierung ist deshalb nicht vollständig abzulehnen, muss aber qualifiziert und neu bewertet werden.

Resümierend lassen sich am Hamburger Beispiel zwei Hauptmerkmale einer McKinseyisierung der Stadtpolitik differenzieren: die Produktion eines *Policy*-Kontextes über die Kanalisierung politischer Inhalte und die Produktion eines *Politics*-Kontextes über die Vernetzung urbaner Eliten. Das erste Merkmal, die Kanalisierung politischer Inhalte, besteht aus einer Vorselektion von Themen mit starkem wirtschaftspolitischen Schwerpunkt und deren Aufbereitung als drängendste lokalpolitische Aufgabe. Mit Fokus auf ökonomische Stärken und Wachstumsbranchen wird ein privates *Agenda-Setting* praktiziert, das viele Themen beispielsweise sozialpolitischer oder ökologischer Art entweder ganz ausblendet oder als abhängig von den stadtökonomischen Politiken konstruiert. So wird unternehmerischen Stadtpolitiken (*policies*) der Weg bereitet. Diese werden zwar nicht direkt der regierenden Politik empfohlen oder gar dirigiert. Mithilfe von Zahlen und Graphiken zu potenziellen Wachstumsdiagnosen werden allerdings politische Positionierungs- und Handlungszwänge ausgelöst, die nicht unbearbeitet bleiben können. Dies ist auch gemeint, wenn der McKinsey-Berater sagt: „es gab eigentlich praktisch keine Gegenargumente da zu machen“ (HH32_berat).

Die Positionierungs- und Handlungszwänge, die McKinsey im Korridor für neue unternehmerische Politikansätze bereitet hat, bedurften aber auch eines spezifischen *Politics*-Kontextes. Die Frage, wer über Politiken entscheidet und dass dies nicht nur staatliche Akteure sind, wird üblicherweise in der *Governance*-Forschung gestellt. Einige wenige Arbeiten haben dabei bereits die Bedeutung von Beraterinnen und Beratern herausgestellt, z. B. als strategische *Governance*-Partner (Saint-Martin 2012: 452; vgl. aber auch Einig/Grabher/Ibert et al. 2005; Prince 2012). In Hamburg bestand dieser Prozess, die Vernetzung urbaner Eliten durch McKinsey, aus der Einbindung Hamburger Meinungsbildner in den Diskussionsprozess sowie der Verbreitung der Ergebnisse auf einer Großveranstaltung mit ausgewählten Personen und in den Medien. Dieses Vorgehen sicherte der Arbeit McKinseys eine hohe Glaubwürdigkeit zu, schließlich wurden viele Personen befragt, die mit Hamburg identifiziert werden und sich mit Hamburg identifizieren. Diese Beteiligung vermittelt eine starke Verwurzelung der Ideen in der Hamburger Gesellschaft. Allerdings ist dies sehr selektiv und nach alleiniger Einschätzung der Berater realisiert worden. Ohnehin mächtigen Akteuren wie etwa der Handelskammer wurde ein zusätzliches Forum geboten, ihre Ideen und Visionen formulieren und bekannt machen

zu können. Bürgerinnen und Bürger oder Institutionen wie Behörden spielten in der Arbeit von McKinsey jedoch überhaupt keine Rolle. So wurde durch McKinsey auch auf der *Politics*-Ebene eine Privatisierungslogik verstärkt.

Die Dimensionen der politischen Inhalte und der politischen Akteure sind also eng miteinander verwoben. Dies hat sich McKinsey zu Nutze gemacht und in beiden Bereichen agiert. So wurde eine Stimmung in der Stadt erzeugt, die einen Regierungswechsel nach fast ungebrochener sozialdemokratischer Regierung seit 1945 ermöglichte und den Kontext schuf für ein Leitbild, das auf Wachstum, *Cluster* und Internationalität als wichtigste politische Ziele setzt. Ein ähnliches Vorgehen und ähnliche Einflüsse zeigen sich auch in aktuelleren Fällen, in denen McKinsey oder Roland Berger aktiv geworden sind. Beispielsweise wurden in die McKinsey-pro-bono-Studie „Berlin 2020“ aus dem Jahr 2010 ebenfalls wichtige Persönlichkeiten der Stadt eingebunden. Und diese Studie hat dazu beigetragen, dass die Suche nach einem neuen Stadtentwicklungskonzept in der Berliner Senatskanzlei hohe Priorität erlangte und umgekehrt eine McKinsey-Beraterin als Podiumsteilnehmerin in die dafür organisierten Stadtforen geladen wurde. In Essen wurde Roland Berger 2012 von einer lokalen Unternehmensgemeinschaft bezahlt, hier aber um gemeinsam mit der kommunalen Politik und Verwaltung thematische Schwerpunkte für die zukünftige Stadtpolitik abzuwägen (Vogelpohl forthcoming). Die Rolle der Unternehmensberatungen – sei es als Moderator oder als Katalysator – ist in diesen Fällen immer gewesen, neue politische Themen aufzuwerfen, für die politische Praxis denkbar zu machen und entsprechende Akteurkonstellationen zu schaffen.

Das Hamburger Leitbild „Wachsende Stadt“ hat insgesamt also einen doppelten Ursprung – eine Unternehmensberatung, die einen Kontext für neue Politiken geschaffen hat, und ein Senator, der seine unternehmerische Perspektive dann auf die Stadtpolitik übertragen konnte. Auf diese Weise wurden auch die Grundlagen für die endgültige Neoliberalisierung deutscher Stadtpolitiken erkennbar (vgl. Belina/Heeg/Pütz et al. 2013). Noch 2002 konnte die inhaltliche Ausrichtung des Leitbilds Stadtpolitiker wie Stadtforscherinnen und Stadtforscher in Erstaunen versetzen, während heute internationale Vergleiche oder die Begründung von stadtpolitischen Maßnahmen mit einem globalen Städtewettbewerb üblich sind. Mit einer Flankierung durch die marktwirtschaftlich orientierten Berater hat das Leitbild „Wachsende Stadt“ letztlich einen späten Beginn der praktischen neoliberalen und unternehmerischen Stadtpolitik in Deutschland angestoßen.

Literatur

- Altrock, U. (2004): Das Leitbild von der „Wachsenden Stadt“ – genial oder fatal? In: Altrock, U.; Schubert, D. (Hrsg.): Wachsende Stadt. Leitbild – Utopie – Vision? Wiesbaden, 77-94.
- Altrock, U. (2008): Strategieorientierte Planung in Zeiten des Attraktivitätsparadigmas. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J.S.; Breitfuss, A. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, 61-86.
- Altrock, U.; Schubert, D. (2004a): Einführung. In: Altrock, U.; Schubert, D. (Hrsg.): Wachsende Stadt. Leitbild – Utopie – Vision? Wiesbaden, 9-22.
- Altrock, U.; Schubert, D. (Hrsg.) (2004b): Wachsende Stadt: Leitbild – Utopie – Vision? Wiesbaden.
- Aßmann, J. (2003): Chinesische Unternehmen in Hamburg – Chancen und Potenziale für den Wirtschaftsraum. Diplomarbeit, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.
- Bauriedl, S. (2007): Spielräume nachhaltiger Entwicklung – Die Macht stadtentwicklungspolitischer Diskurse. München.
- Belina, B.; Heeg, S.; Pütz, R.; Vogelpohl, A. (2013): Neuordnungen des Städtischen im neoliberalen Zeitalter – Zur Einleitung. In: Geographische Zeitschrift 101, 3-4, 125-131.
- Bitterer, N.; Heeg, S. (2015): Die Macht der Zahlen: Kalkulative Praktiken in der Immobilienwirtschaft. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 59, 1, 34-50.
- Bohnsack, R. (2013): Typenbildung, Generalisierung und komparative Analyse: Grundprinzipien der dokumentarischen Methode. In: Bohnsack, R.; Nentwig-Gesemann, I.; Nohl, A.-M. (Hrsg.): Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis – Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Wiesbaden, 241-270.
- Bohnsack, R.; Nentwig-Gesemann, I.; Nohl, A.-M. (2013): Einleitung: Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. In: Bohnsack, R.; Nentwig-Gesemann, I.; Nohl, A.-M. (Hrsg.): Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis – Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Wiesbaden, 9-32.
- Boltanski, L.; Chiapello, É. (2006): Der neue Geist des Kapitalismus. Konstanz.
- Cox, K. R. (1993): The Local and the Global in the New Urban Politics – A Critical View. In: Environment and Planning D 11, 4, 433-448.
- Duckworth, R. P.; McNulty, R. H.; Simmons, J. M. (1987): Die Stadt als Unternehmer. Stuttgart.
- Einig, K.; Grabher, G.; Ibert, O.; Strubelt, W. (2005): Urban Governance. Zur Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, I-IX.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2002): Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2003): Fortschreibung des Leitbildes: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. Hamburg.
- Frey, O.; Hamedinger, A.; Dangschat, J. S. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breitfuss, A. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, 14-32.
- Harvey, D. (1989): From Managerialism to Entrepreneurialism – The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. In: Geografiska Annaler B 71, 1, 3-17.
- Heinze, R. G. (2009): Staat und Lobbyismus – Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland. In: Zeitschrift für Politikberatung 2, 1, 5-25.
- Horlohe, T. (2011): Woher und wohin „Strategie“? Ein Streifzug durch die Geschichte eines Modebegriffs. In: Zeitschrift für Politikberatung 3, 3, 399-420.
- Kähler, G. (2003): Wachsende Stadt? Wachsendes Unbehagen. In: Architektenkammer Hamburg (Hrsg.): Architektur in Hamburg. Jahrbuch 2003. Hamburg, 164-167.
- Knieling, J. (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Frankfurt am Main. = Beiträge zur Politikwissenschaft 77.

- Krätker, S. (2002): Medienstadt – Urbane Cluster und globale Zentren der Kulturproduktion. Opladen.
- Küpper, U. I. (2005): Zwischenbilanz des „dortmund-projects“ aus der Sicht des Wirtschaftsförderers. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 627-636.
- Lamnek, S. (2005): Qualitative Sozialforschung. Weinheim, Basel.
- MacLeod, G. (2011): Urban politics reconsidered: growth machine to post-democratic city? In: Urban Studies 48, 12, 2629-2660.
- Mayring, P. (2010): Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken. Weinheim.
- McKinsey (2001): Hamburg Vision 2020 – Vom nationalen Zentrum zur Europäischen Metropole. Hamburg.
- McKinsey (2013): How to Make a City Great – A Review of the Steps City Leaders Around the World Take to Transform Their Cities into Great Places to Live and Work. http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/how_to_make_a_city_great (19.08.2016).
- Nohl, A.-M. (2012): Interview und dokumentarische Methode: Anleitungen für die Forschungspraxis. Wiesbaden.
- Oßenbrügge, J.; Heeg, S.; Klagge, B. (2002): „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. Begleitgutachten im Auftrag der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg. Hamburg.
- Oßenbrügge, J.; Heeg, S.; Klagge, B. (2004): Entwicklungstrends europäischer Metropolregionen und konzeptionelle Bausteine für das Hamburger Leitbild „Wachsende Stadt“. In: Altrock, U.; Schubert, D. (Hrsg.): Wachsende Stadt. Leitbild – Utopie – Vision? Wiesbaden, 41-56.
- Passlack, J. (2006): Die Leitbildvorgabe als Partizipationsverlust der Hamburger Politik? In: Volkmann, R. (Hrsg.): Erfolgsmodell „Metropole Hamburg Wachsende Stadt“? Ein neoliberales Leitbild und seine Folgen. Hamburg, 79-82.
- Prigge, R.; Schwarzer, T. (2006): Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation. Wiesbaden.
- Prince, R. (2012): Policy Transfer, Consultants and the Geographies of Governance. In: Progress in Human Geography 36, 2, 188-203.
- Raffel, T. (2006): Unternehmensberater in der Politikberatung – Eine empirische Untersuchung zu Aktivitäten, Gründen und Folgen. Wiesbaden.
- Raschke, J.; Tils, R. (2007): Politische Strategie – Eine Grundlegung. Wiesbaden.
- Raschke, J.; Tils, R. (2011): Politik braucht Strategie – Taktik hat sie genug. Ein Kursbuch. Frankfurt am Main, New York.
- Saint-Martin, D. (2012): Governments and Management Consultants: Supply, Demand, and Effectiveness. In: Kipping, M.; Clark, T. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Management Consulting. Oxford, New York, 447-464.
- Sandercock, L.; Friedmann, J. (2000): Strategising the metropolis in a global era. In: Urban Policy and Research 18, 4, 529-533.
- Schubert, D. (2005): Wachsende Stadt: Autosuggestion oder visionäre Perspektiven der Stadtentwicklung? In: Brandi-Hinnrichs, F.; Reiz-Dinse, A.; Grünberg, W. (Hrsg.): Stadt-plan – Sichtweisen auf Hamburg. Schenefeld, 101-129.
- Schubert, D. (2006): „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“: Aufbruch zu neuen Ufern? Leitbilder, Visionen, Realitäten und neue Planungskulturen. In: RaumPlanung 129, 237-242.
- Schubert, D. (2008): Metropole Hamburg – Wachsende Stadt: „Good Governance“ und Stadtentwicklung zwischen Exklusion und Inklusion. In: *dérive* 31, 49-52.
- Schützeichel, R. (2008): Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Politikberatung. In: Bröckler, S.; Schützeichel, R. (Hrsg.): Politikberatung. Stuttgart, 5-32.
- Streich, B. (2011): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft – Ein Handbuch. Wiesbaden.
- Vogelpohl, A. (2013): Qualitativ vergleichen – zur komparativen Methodologie in Bezug auf räumliche Prozesse. In: Rothfuß, E.; Dörfner, T. (Hrsg.): Raumbezogene qualitative Sozialforschung. Wiesbaden, 61-82.
- Vogelpohl, A. (forthcoming): The Politics of Consultation in Urban Development and its Encounters with Local Administration. In: Enright, T.; Rossi, U. (Hrsg.): The Urban Political: Ambivalent Spaces of late Neoliberalism. Basingstoke, New York (im Erscheinen).
- Volkmann, R. (2005): Konzeption und Kritik des Leitbildes „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. In: Meuche-Mäker, M.; Obens, H.; Volkmann, R. (Hrsg.): Hamburg: Wachsende Stadt durch schrumpfendes Gemeinwesen? Hamburg, 6-49.
- Volkmann, R. (Hrsg.) (2006): Erfolgsmodell „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“? Ein neoliberales Leitbild und seine Folgen. Hamburg.
- von Beust, O. (2004): Das Leitbild: „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. In: Altrock, U.; Schubert, D. (Hrsg.): Wachsende Stadt: Leitbild – Utopie – Vision? Wiesbaden, 23-36.
- von Dohnanyi, K. (1983): Unternehmen Hamburg. <http://www.uebersee-club.de/resources/Server/pdf-Dateien/1980-1984/vortrag-1983-11-29Dr.%20Klaus%20von%20Dohnanyi.pdf> (15.09.2016).
- Walton, J. (1975): Introduction: Problems of Method and Theory in Comparative Urban Studies. In: Urban Affairs Review 11, 1, 3-12.
- Wiechmann, T. (2006): Regionalentwicklung als strategischer Prozess – Möglichkeiten und Grenzen der Planung. In: Planerin 4, 5-7.
- Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption – Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- Zibell, B. (2008): Strategieorientierung in der Planung – eine neue Idee? In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breitfuss, A. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, 322-350.