

*Felix Hartenstein, Tobias Preising*

**Zwischen Markt und Moral:  
Unternehmerisches Engagement in der Raumentwicklung**

URN: urn:nbn:de:0156-3854137



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 151 bis 161

Aus:

Patrick Küpper, Meike Levin-Keitel, Friederike Maus, Peter Müller, Sara Reimann, Martin Sondermann, Katja Stock, Timm Wiegand (Hrsg.)

**Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der  
räumlichen Planung gestalten**

15. Junges Forum der ARL  
6. bis 8. Juni 2012 in Hannover

Arbeitsberichte der ARL 8

Hannover 2014

Felix Hartenstein, Tobias Preising

# Zwischen Markt und Moral: Unternehmerisches Engagement in der Raumentwicklung

## Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Ursprünge und Begrifflichkeiten
- 3 Externe Megatrends und ihre Auswirkungen
  - 3.1 Herausforderungen für Unternehmen
  - 3.2 Herausforderungen für Städte und Gemeinden
- 4 Beispiele
  - 4.1 Siemens in Erlangen
  - 4.2 Metropolregion Rhein-Neckar
- 5 Gründe für das Engagement / Systematisierung
- 6 Potenziale und Gefahren

Literatur

## Kurzfassung

Bereits seit langem setzen sich Unternehmen für ihr räumliches Umfeld ein. Während der Industrialisierung fand dieses Engagement im Bau von Arbeitersiedlungen einen Höhepunkt. Derzeit ist eine Verschiebung von individuellen und meist betriebswirtschaftlich bedingten Maßnahmen hin zu strategisch ausgerichteten Projekten zu beobachten, welche die explizite Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Umfeldes zum Ziel haben. Bedingt wurde diese Entwicklung durch eine Reihe von Faktoren, wie dem demografischen Wandel, der Globalisierung und dem Klimawandel, die private und öffentliche Akteure gleichermaßen betreffen und ein gemeinsames Handeln erforderlich machen. Das Engagement der Unternehmen kann durch eine Einordnung entlang der Kategorien *place making* und *place framing* sowie *policy making* und *policy framing* systematisiert werden. Der direkte und indirekte Einfluss des privaten Sektors auf die Raumentwicklung birgt neben einem Entwicklungspotenzial auch Gefahren der Einflussnahme auf öffentliche Entscheidungsprozesse.

## Schlüsselwörter

Unternehmerisches Engagement – corporate responsibility – Stadtentwicklung – place making – place framing – policy making – policy framing

## Between Market and Morals: Entrepreneurial Commitment in Spatial Planning

### Abstract

Since pre-industrial times businesses have been supporting their spatial environment. During the industrialization their efforts culminated in the construction of working class quarters. In recent times a shift from traditional individual and mostly business-related efforts towards strategically oriented projects can be observed that are explicitly targeted at strengthening the competitive position of the local region. This development was caused by a number of external factors, such as demographic change, globalization and climate change, which equally affect the private and public sector and that necessitate collaborative efforts from both sides. The commitment by the private sector can be categorized along the lines of place making and place framing as well as policy making and policy framing. Next to potential for regional development, the direct and indirect influence of businesses on the local spatial development bears the risk of pressure on public decision making processes.

### Keywords

Corporate responsibility – urban development – place making – place framing – policy making – policy framing

## 1 Einführung

Es ist seit einiger Zeit zu beobachten, dass die öffentliche Planung zunehmend von unternehmerischen Zusammenschlüssen (z. B. Kammern, Vereinen) und unternehmensnahen Initiativen beeinflusst wird. Engagement privatwirtschaftlicher Akteure bei der Gestaltung von öffentlichem Raum ist zwar keinesfalls neu, allerdings scheinen sich Unternehmen mittlerweile nicht nur auf den engeren Standort zu beziehen, sondern einen wesentlich größeren Wirkungsbereich – bezogen auf den Gegenstand (themenübergreifend) und den räumlichen Zuschnitt (gesamstädtisch oder stadtreional) – im Fokus zu haben. Dies zeigen privatwirtschaftlich beeinflusste Entwicklungsprozesse in Wolfsburg (Wolfsburg AG), Köln und Hamburg (Master Plan bzw. Entwicklungskonzept federführend erstellt von der IHK) sowie in der Metropolregion Rhein-Neckar (Metropolregion Rhein-Neckar GmbH) (vgl. Knieling/Othengrafen/Preising 2012).

Der vorliegende Beitrag hinterfragt die Rahmenbedingungen dieser Entwicklung kritisch. Übernehmen Unternehmen und andere privatwirtschaftliche Akteure freiwillig Verantwortung für die Gesellschaft und den lokalen oder regionalen Standort (Moral) oder folgen privatwirtschaftlich beeinflusste Entwicklungsprozesse doch nur betriebswirtschaftlichen Motiven, die die Fähigkeiten und Ressourcen des Unternehmens an den betrieblichen „Nutzenpotenzialen“ ausrichten (Markt)? Zur besseren Einordnung des aktuellen unternehmerischen Engagements in der Raumentwicklung wird dies zunächst von früheren Initiativen der „privaten“ Stadtentwicklung abgegrenzt. Anschließend werden die Hintergründe der gesellschaftlichen Megatrends kurz umrissen, die sowohl Unternehmen als auch Kommunen in ihren Entscheidungen beeinflussen, bevor dann anhand der Beispiele Siemens in Erlangen und der Metropolregion Rhein-Neckar eine grobe Systematisierung der verschiedenen Einflusstategien vorgenommen wird. Abschließend werden die mit den privaten Initiativen verbundenen Chancen und Risiken für die Raumentwicklung aufgezeigt.

## 2 Ursprünge und Begrifflichkeiten

Die systematische Betrachtung unternehmerischen Engagements für eine räumliche Einheit – meist eine Stadt oder Region – ist erst in den vergangenen Jahren vermehrt in den wissenschaftlichen Fokus getreten (vgl. u. a. Albers 2011). Entstanden ist dieses Themenfeld ursprünglich in den Wirtschaftswissenschaften im Rahmen der Nachhaltigkeitsdebatte und der dortigen Analysen von *corporate social responsibility*, d. h. der Einbeziehung sozialer und ökologischer Aspekte in das wirtschaftliche Handeln über das ökonomische Kerngeschäft hinaus (vgl. z. B. Kuhlen 2005; Jonker/Stark/Tewes 2011). Die betriebswirtschaftliche Auseinandersetzung mit unternehmerischem Engagement bleibt allerdings zumeist auf die betriebsnahen Felder Mitarbeiter, Kunden und Zulieferer beschränkt (vgl. u. a. Austmann 2009).

Es ist jedoch immer öfter zu beobachten, dass Unternehmen sich ganz bewusst Aktivitäten zuwenden, die auch die Stärkung und den Ausbau ihres räumlichen Umfeldes bzw. ihres Standortes zum Ziel haben. In Anlehnung an den ursprünglichen Ansatz der Wirtschaftswissenschaften werden diese Initiativen auch unter den Begriffen *corporate regional/spatial/urban responsibility* subsumiert (vgl. Albers 2011; Knieling/Othengrafen/Preisling 2012). Obwohl eine allgemeingültige Definition dieser Termini noch aussteht, ist all diesen Konzepten gemein, dass sie sich mit Projekten, Initiativen und Aktivitäten auseinandersetzen, die von Unternehmen einzeln oder in Gruppen initiiert und finanziert werden und eine räumliche Ausprägung über das direkte betriebliche Umfeld hinaus finden.

Ursprünge unternehmerischen Engagements für die Raumentwicklung finden sich in Deutschland bereits in der vorindustriellen Zeit. Unter dem althergebrachten Leitbild des ehrbaren Kaufmanns war es üblich, dass sich wohlhabende Unternehmer an einen Verhaltenskodex hielten, der das Wohlergehen der Gesellschaft zum Ziel hatte. Aus praktischen Gründen waren die resultierenden Aktivitäten häufig auf das direkte räumliche Umfeld beschränkt. Klassische Beispiele beinhalten den Kirchen- und Spitalbau oder auch die Stiftung von Museen und Universitäten. Die Motivation für das karitative Verhalten lag meist in einer humanistischen Grundeinstellung und war weniger auf die ökonomischen Belange des Unternehmens ausgerichtet. Jedoch gab es bereits eine ausgeprägte Erwartungshaltung innerhalb des Unternehmerstandes und seitens breiter gesellschaftlicher Schichten an die Unternehmer, sich diesem Kodex zu unterwerfen und entsprechend zu agieren (vgl. z. B. Kieß 1991; Hiß 2006; Backhaus-Maul/Biedermann/Nährlich et al. 2010).

Mit der voranschreitenden Ausbreitung industrieller Produktionsstätten wurde vielerorts eine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit für unternehmerisches Engagement im Raum offenbar: Werke schnell wachsender Großunternehmen, wie z. B. Krupp in Essen, Bayer in Leverkusen oder Volkswagen in Wolfsburg, wurden oftmals auf der „grünen Wiese“ errichtet und bedingten dadurch die Bereitstellung einer grundlegenden Infrastruktur durch die Betriebe, die die räumliche Entwicklung der neu erschlossenen Standorte stark prägte. Zu diesen privatwirtschaftlich erbrachten Investitionen gehörten typischerweise die verkehrstechnische Erschließung durch Straße und Schiene, die Errichtung von Arbeitersiedlungen sowie eine Grundversorgung in den Bereichen Gesundheit (Betriebskrankenhäuser) und Erholung (Sportstätten), Bildung (Arbeiterschulen) und Versorgungsstrukturen des täglichen Bedarfs (Siedlungsläden).

Die heutigen Ausprägungen von *corporate spatial responsibility* unterscheiden sich von ihren historischen Vorbildern durch eine starke strategische Ausrichtung, die sich weni-

ger auf die Grundversorgung vor Ort als auf eine Positionierung des Standorts im internationalen Wettbewerb bezieht. Die typischen Themenfelder des Engagements orientieren sich dementsprechend an den „weichen Standortfaktoren“ und an Faktoren, die zur Gewinnung der „kreativen Klasse“ (vgl. Florida 2002) als bedeutsam angesehen werden. Die Themen umfassen neben Standortmarketing und der klassischen Wirtschaftsförderung auch Aspekte der (Aus)Bildung, der Gesundheit(svorsorge), der Freizeitgestaltung (Kultur/Sport/Soziales), aber auch Infrastruktur und Verkehr sowie Wohnen.

### 3 Externe Megatrends und ihre Auswirkungen

Unternehmen aber auch Städte und Gemeinden sehen sich in zunehmendem Maße einer Reihe externer Faktoren ausgesetzt, auf die sie keinen direkten Einfluss nehmen können, die jedoch einen beträchtlichen Einfluss auf ihre Zukunftsfähigkeit haben. Obwohl sich die konkreten Ausprägungen zum Teil stark unterscheiden, sind private und öffentliche Akteure von recht ähnlichen Entwicklungen betroffen (vgl. Kleine-König/Schmidpeter 2010). Gemeinsame Handlungsstrategien zur Abmilderung der drohenden Auswirkungen bergen daher ein großes Potenzial für Win-win-Situationen. Gleichzeitig steigt durch die verstärkte Einbindung privater Partner in die kommunalen Aufgaben der Raumentwicklung aber die Gefahr einer illegitimen Einflussnahme der partizipierenden Unternehmen auf öffentliche Entscheidungsprozesse.

#### 3.1 Herausforderungen für Unternehmen

Im Rahmen der voranschreitenden Globalisierung finden sich Unternehmen vermehrt im weltweiten Wettbewerb um Produktionsfaktoren und Ressourcen. In den vergangenen Jahren ist vor allem der ansteigende Fachkräftemangel in den Fokus der öffentlichen Betrachtung geraten. Besonders Firmen hochtechnologischer Branchen (z.B. Maschinen-, Anlagen- und Automobilbau, Chemie, Pharmazie) fällt es anscheinend zunehmend schwerer, geeignetes Fachpersonal für ihre Produktions- und Forschungsstätten zu finden. Bedingt durch den demografischen Wandel sehen sich viele Branchen zudem den speziellen Anforderungen einer alternden Belegschaft gegenüber. Zahlreiche Betriebe greifen daher zu proaktiven Maßnahmen zur Akquise und langfristigen Bindung von hochqualifiziertem Personal (Kinderbetreuung, flexible Arbeitszeitmodelle, attraktive Aufstiegschancen). Dazu zählt vermehrt auch die Schaffung eines attraktiven Lebensumfeldes für die aktuellen und zukünftigen Mitarbeiter beispielsweise durch die Bereitstellung von ansprechendem Wohnraum und hochwertigen Freizeit- und Bildungsangeboten. Es lässt sich also festhalten, dass der private Sektor ein intrinsisches Interesse an der objektiven Qualität sowohl seiner räumlichen Umgebung als auch des Images hat, das der Standort und das städtische Umfeld ausstrahlen (vgl. Kleine-König/Schmidpeter 2010).

Weitere Herausforderungen für Unternehmen liegen in den Bereichen Energie und Klima. Steigende Energiepreise und ein wachsendes Bewusstsein für klimatische Veränderungen erfordern innovative Lösungsansätze vonseiten der Wirtschaft, um dem hohen Preisdruck und den ökologischen Ansprüchen der Kunden gerecht zu werden. Die eingeleiteten Maßnahmen schlagen sich häufig auch in stark raumprägender Form nieder: Beispiele sind unter anderem privater (Bio)Kraftwerkbau, Lärm- und Emissionsschutz, Konzepte zur energieautarken Stadt, energetischer Gebäudebau.

Eine alternde Verkehrsinfrastruktur und die Notwendigkeit einer effizienten Einbindung in das internationale Logistiknetzwerk können ebenfalls Anlässe für raumbezogenen Einfluss von Unternehmen sein. Dies kann zum einen durch den privatwirtschaftlich

(teil)finanzierten Bau von Infrastrukturmaßnahmen geschehen (z.B. im Rahmen von public-private-partnerships), oder zum anderen durch den Neubau oder die Verlagerung von Produktionsstätten in besser erschlossene Regionen.

### 3.2 Herausforderungen für Städte und Gemeinden

Auch Städte und Gemeinden befinden sich im zunehmenden weltweiten Wettbewerb. Es gilt, ansässige Unternehmen durch die Befriedigung ihrer Bedürfnisse vor Ort zu halten und neue Firmen anzuwerben, die sich am Standort niederlassen. Erfolg versprechen sich die Kommunen von Maßnahmen wie der Bereitstellung geeigneter Flächen und der entsprechenden Infrastruktur, aber auch von der Einbindung der Betriebe in die lokalen Entwicklungsprozesse. Durch ein wachsendes Regionalbewusstsein und eine lokale Verantwortungskultur können Unternehmen längerfristig und nachhaltig an den Standort gebunden werden (vgl. Thierstein 2007).

Im Rahmen einer sich wandelnden Gesellschaftsstruktur sehen sich die Städte mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. Der demografische Wandel und starke Zu- und Abwanderungsbewegungen erfordern eine gezielte Anpassung des urbanen Umfeldes (Aus-, Neu- und Rückbau). Zu den zusätzlichen aktuellen Aufgaben der Städte zählen außerdem unter anderem der Kita-Ausbau, der Ausbau des Bildungsangebotes (Ganztagsschulen), die Grundversorgung sozial schwacher Bevölkerungsschichten, der Ausgleich lokaler Disparitäten sowie die Bereitstellung der allgemeinen Daseinsvorsorge.

Angesichts der prekären Haushaltslage vieler Städte lässt sich die Fülle an Aufgaben vielfach nur noch schwer bewältigen. Der Privatsektor gilt in diesem Zusammenhang als ein möglicher Partner, der durch sein Engagement Teile der öffentlichen Aufgaben unterstützen, komplementieren oder teilweise sogar ganz übernehmen kann (vgl. Kleinkönig/Schmidpeter 2012).

## 4 Beispiele

### 4.1 Siemens in Erlangen

Als ein Beispiel für eine eher passive Einflussnahme von Unternehmen auf politische und planerische Entscheidungen kann das Verhältnis des Siemens-Konzerns zur Stadtentwicklung Erlangens bezeichnet werden. Die Stadt wollte 1947 eine drohende Abwanderung des erst kurz zuvor aus Berlin nach Erlangen verlagerten Konzerns verhindern und stellte daher ein Gelände für den Bau eines neuen, repräsentativen Verwaltungsgebäudes zur Verfügung. Als Gegenleistung sicherte Siemens nicht nur die für die Stadt wichtigen Arbeitsplätze, sondern errichtete auch firmeneigene Wohnsiedlungen und unterstützte lokale Wohnungsunternehmen, um vor allem der Siemens-Belegschaft Wohnraum anbieten zu können (vgl. Förster 1995). Siemens veränderte damit nicht nur das städtische Erscheinungsbild, sondern auch die Wirtschafts- und Sozialstruktur Erlangens: Die Einwohnerzahl verdreifachte sich innerhalb von drei Jahrzehnten von rund 36.000 (1939) auf über 100.000 im Jahr 1974 (Feldenkirchen 2004: 144 ff.) und es entstand wirtschaftlich eine gewisse Abhängigkeit Erlangens vom Konzern. Diese kam in den 1980er und 1990er Jahren in einer Phase der Konflikte zwischen dem Konzern und der damals regierenden SPD zum Tragen, was dazu führte, dass Siemens erneut Szenarien entwickelte, den Standort Erlangen teilweise oder ganz aufzugeben. Erst mit einem politischen Wechsel (1996) gab es wieder eine Annäherung zwischen der Kommunalpolitik und Siemens. Seitdem stehen eine „konstruktive Zusammenarbeit und schnelle Entschei-

„dungsfindung von Stadtverwaltung, Unternehmen und Bürgern“ im Vordergrund (Büttner 2009: 136). Die Stadt scheint letztendlich die „Macht“ des Global players Siemens zu akzeptieren und unterstützt die Unternehmensentwicklung, indem das sogenannte *Medical Valley*<sup>1</sup> als top-down verordnetes strategisches Projekt aufgebaut wird, bei dem die Siemens-Medizintechnik das Rückgrat ist. Die Abhängigkeitsstruktur der Stadt bezüglich Steuereinnahmen und Arbeitsplätzen konnte hierdurch allerdings nicht aufgelöst werden sondern steigt weiter (Greiner 1995).

## 4.2 Metropolregion Rhein-Neckar

Als weitaus proaktiver als im Fall Erlangen kann die Einflussnahme der privaten und organisierten Wirtschaft in der Region Rhein-Neckar angesehen werden (vgl. auch Preisung 2013). Zwar handelt es sich um eine historisch gewachsene und schon seit langem durch einen Verband getragene regionale Kooperation (vgl. Schmitz 2005), doch die Anerkennung als Europäische Metropolregion im Jahr 2005 erfolgte vor allem durch das beharrliche Bestreben der Initiative Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck und den damaligen Vorstand der BASF (vgl. Sarcinelli/König/König 2009: 164). Dieses außergewöhnliche Engagement eines einzelnen Akteurs bzw. Unternehmens und das Wohlwollen der beteiligten Ministerpräsidenten führte dann zur formalen Gründung der organisatorischen Strukturen der heutigen Metro-polregion Rhein-Neckar per Staatsvertrag (Schmitz 2005: 363; Mandel 2008: 134). Die Strukturen bestehen aus dem Verband Region Rhein-Neckar (VRRN) als öffentliche Körperschaft, der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH zur strategischen Umsetzung von regional bedeutsamen Projekten und dem gemeinnützigen Verein Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V. (ZMRN e.V.) als Forum des öffentlichen Dialogs. Das Organisationsmodell baut auf einer vom (früheren) Raumordnungsverband Rhein-Neckar, der Handelskammer Rhein-Neckar und der Handwerkskammer Mannheim Rhein-Neckar-Odenwald beauftragten Studie auf (Schmitz 2005: 362). Damit wurden bereits die Anfänge der heutigen Metropolitan Governance nicht nur vonseiten der öffentlichen Akteure, sondern auch maßgeblich von Vertretern der Handelskammern und der BASF geprägt (Mandel 2008: 133; Federwisch 2012: 211). Da nach wie vor hochrangige Wirtschaftsvertreter in den Gremien der Metropolregion sitzen und damit die Entscheidungsorgane beeinflussen (können), wird teilweise von der Existenz eines „potenziellen Eliten- bzw. Entscheiderkartells“ gesprochen (Sarcinelli/König/König 2009: 165 f.). Innerhalb der GmbH ist der Einfluss der öffentlichen Hand allerdings sichergestellt, da die Anteile der GmbH zur Hälfte dem Verband Region Rhein-Neckar gehören und gegen dessen Willen keine Beschlüsse gefasst werden können (Sarcinelli/König/König 2009: 166; Zimmermann/Heinelt 2012: 98 f.). Durch diese enge Verknüpfung von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft kann die Region auch als regionale Public-Private-Partnership verstanden werden (Schmitz 2005: 362 f.; Mandel 2008: 131). Die Motivation der BASF, sich stark bei der Grundfinanzierung der Metropolregion (der GmbH) zu engagieren, liegt laut Vertretern aus der Region darin, dass die Industriestadt Ludwigshafen allein nicht das nötige Image bietet, um ausreichend hoch qualifizierte Arbeits- und Führungskräfte anzulocken bzw. dauerhaft zu binden.

---

<sup>1</sup> In einer Kooperation der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, dem Siemens-Geschäftsbereich *Healthcare* sowie von über 100 mittelständischen Unternehmen wurde ein Cluster für Medizin, Medizintechnik und Pharma aufgebaut. Beinahe jeder vierte Arbeitnehmer ist inzwischen in den Bereichen Medizintechnik und Gesundheit angestellt und der Bereich soll zukünftig weiter ausgebaut werden. Die Stadt hat sich das Ziel gesetzt, die „Bundeshauptstadt der medizinischen Forschung, Produktion und Dienstleistung“ zu werden.

Inhaltlich bedeutet die enge Verknüpfung von Verband und Privatwirtschaft, dass für regional bedeutsame Projekte auf Ressourcen der in der GmbH organisierten Unternehmenschaft zurückgegriffen werden kann. Hier ist allerdings durchaus eine Selektivität der Themen beobachtbar, da ausschließlich die BASF projektungebundene Mittel zur Verfügung stellt und beispielsweise bislang keine privaten Gelder für nicht-wirtschaftsorientierte Projekte wie beispielsweise den Regionalpark Rhein-Neckar gewonnen werden konnten (Preisling 2013: 105). Die Public Private Partnership in der Metropolregion Rhein-Neckar zeigt sich vor allem in vielen kleineren Maßnahmen mit Bezug zu alltäglichen Problemen: Zu nennen sind hier Lösungen wie der einheitliche Parkausweis für Handwerker oder die regionsweite Koordination von Aufträgen, die im Rahmen des Projektes „Wirtschaft trifft Verwaltung“ über die Grenzen der Bundesländer verwirklicht werden konnten. Die Projekte ermöglichen eine länderübergreifende Ausstellung von Sonderparkausweisen für Handwerker und eine internetgestützte Vergabe von öffentlichen Aufträgen an regionale Handwerksbetriebe (vgl. VRRN 2012: 20 ff.). Auf der strategischen Ebene konnten ein koordiniertes Handeln bezüglich des Arbeitsmarktes (gemeinsames Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialmonitoring, Vereinbarkeit von Familie und Beruf) und ein gemeinsamer Ansatz für die Bewältigung des demografischen Wandels erreicht werden (vgl. VRRN 2012: 28f.). Vorteile der regionalen Public Private Partnership – auch zwischen Wissenschaft und Wirtschaft – zeigen sich in den Erfolgen im Wettbewerb um die Spitzencluster der Exzellenzinitiative der Bundesregierung, die neben einer Stärkung von einzelnen Wirtschaftszweigen auch die raumbezogenen Cluster „Energie- und Umwelt“ sowie „StoREgio“ (Energiespeichersysteme zur zukunftsfähigen regionalen Energieversorgung) umfassen. Diese Initiativen wurden maßgeblich in der Rhein-Neckar GmbH entwickelt und unterstützt und sind daher über die organisatorischen Verknüpfungen eng mit den metropolregionalen Gremien des Verbands Region Rhein-Neckar abgestimmt (vgl. VRRN 2012: 12 ff.).

## 5 Gründe für das Engagement / Systematisierung

Die privatwirtschaftlichen Beeinflussungsstrategien und die damit verbundene Gestaltung von Raum sollen anhand der Theorie des *place making* diskutiert werden. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob und mit welchen Motiven private Unternehmen Ansätze des *place making* oder *place framing* nutzen und welche Folgen eine mögliche Überlappung bzw. Konkurrenz von (öffentlichen und privaten) „Räumen“ und strategischen Konzepten für die Rolle der öffentlichen Raumplanung in diesen Prozessen hat (vgl. Abb. 1).

Raum soll hier nicht nur als geographischer Ort (*place*), sondern vor allem auch als ein räumlich-soziales Konstrukt (*space*) gesehen werden, das durch die in ihm handelnden Akteure erzeugt und definiert wird. Zur einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden der Begriff *place* für beide Raumverständnisse verwendet. *Place making* kann vor diesem Hintergrund auch als Prozess beschrieben werden, der einen (öffentlichen) Raum mit seinen Werten, Attributen und Regeln definiert und die Aufgabe hat, eine dauerhafte und von vielen (öffentlichen und privaten) Akteuren akzeptierte kollektive *meaning of place* zu erzeugen (Schürmann 2006: 11 f.). Allerdings handelt es sich bei *place making* um einen Prozess, der nicht nur (physische) Räume definiert, sondern auch die Normen und Regeln beeinflusst, unter denen *place making* stattfindet. Diese Beeinflussung der Aushandlungsprozesse bzw. des (Werte-)Rahmens, ohne jedoch auf den Raum direkt einzuwirken, wird als *place framing* bezeichnet (Pierce/Martin/Murphy 2011: 60).

Abb. 1: Unterschiedliche Formen der Raumproduktion: *Place making* und *place framing*, *policy making* and *policy framing*

	Direkte Einflüsse / Projektebene	indirekte Einflüsse / Werte, Normen und Regeln
Raumbezogene strategische Planungen und Maßnahmen	<p><b>Place making</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– (Kollektiver) Prozess der Raumgestaltung/-aneignung</li> <li>– Direkte (ggf. bauliche) Beeinflussung des Raums</li> <li>– Raumproduktion durch „ortsgebundene Identitätsbildung“</li> <li>– Konkrete, lokalisierbare Projektebene</li> </ul> <p>z. B.: Öffentlich-Private Partnerschaften / Sponsoring / Business Improvement Districts</p>	<p><b>Place framing</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Beeinflussung der Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung von Raum, ohne jedoch den Raum direkt zu beeinflussen</li> <li>– Beeinflussung künftiger Investitionen und Maßnahmen durch Festlegung von Normen, Zielsetzungen und Wertvorstellungen</li> <li>– Kein lokalisierbarer Raumbezug in Form konkreter physischer Orte</li> </ul> <p>z. B.: Positionen von (Wirtschafts-) Verbänden zur Raumentwicklung</p>
Strategische Beeinflussung der politischen Entscheidungsfindung	<p><b>Policy making</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aktive Teilnahme an der politischen Entscheidungsfindung</li> <li>– „Agenda-setting“: direkte Beeinflussung von räumlichem Verhalten, z. B. durch arbeitsmarktpolitische und fiskalische Instrumente</li> <li>– Projekt- und Sachinteresse</li> <li>– zielt auf Problemdefinitionen und (kollektive) Lösung/Entscheidungsfindung</li> </ul> <p>z. B.: Internationalisierungsstrategien / Öffentlich-Private-Partnerschaften / Lobbyarbeit</p>	<p><b>Policy framing</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Beeinflussung der politischen Agenda, ohne direkt an den (politischen) Entscheidungen beteiligt zu sein</li> <li>– Einfluss auf gesellschaftliche Meinungen zum Thema „Raum“</li> <li>– Schaffen von Rahmenbedingen für politische Entscheidungen über die aktive Herausbildung von bestimmten Normen, Wertvorstellungen und Regeln</li> </ul> <p>z. B.: Medienarbeit/Kampagnen</p>

Quelle: Knieling/Othengrafen/Preisung (2012: 458)

Eine weitere Möglichkeit der Raumbeflussung stellt *policy making* dar. Dabei handelt es sich nicht mehr um konkret raumbezogene Interventionen, sondern um übergeordnete kollektive Entscheidungsfindungsprozesse, in denen gesellschaftliche (und damit auch räumliche) Probleme und Herausforderungen gelöst werden sollen (vgl. Jann/Wegrich 2009; Schubert/Bandelow 2009). *Policy making* zielt auf die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung öffentlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure zur Verwirklichung vorher festgelegter Zielsetzungen. Eine große Rolle spielen hierbei die den einzelnen Akteuren zur Verfügung stehenden Instrumente und Machtpositionen. Macht wird in diesem Zusammenhang nicht nur als unmittelbare Entscheidungskompetenz verstanden, sondern bezieht sich, in Verbindung mit dem Agenda Setting, auch auf die Fragen, wer öffentliche Debatten (an)führt und wer thematische und

räumliche Zielsetzungen formuliert. *Policy making* unterliegt allerdings politischen, institutionellen, normativen, kognitiven und ideologischen Regeln (vgl. auch Schubert/Bandelow 2009: 4 f.). Diese Normen, Wertvorstellungen und Regeln bilden den Rahmen für die Entscheidungsfindung und werden als *policy frames* bezeichnet (Schön/Rein 1994: 23). Durch das Einbringen (unternehmerischer) kognitiver und normativer Elemente in Entscheidungsprozesse handelt es sich bei *policy framing* um eine weitere Strategie zur Beeinflussung von Prozessen der Rauman eignung und -produktion (z. B. Metropolregion Rhein-Neckar, Stadtentwicklung Erlangen).

Unternehmen können also auf verschiedene Weise in stadtre gionale Entwicklungsprozesse eingreifen. Eine Mitverantwortung der Wirtschaft für öffentliche Aufgaben ist zwar erkennbar, allerdings scheint der Fokus vermutlich meist doch in erster Linie auf der Verwirklichung wirtschaftsbezogener Partikularinteressen zu liegen. Mit Blick auf die Frage nach Markt oder Moral muss jedoch festgehalten werden, dass die Motive privatwirtschaftlicher Akteure noch ausführlich analysiert werden müssen, um empirisch zu klären und zu belegen, ob das privatwirtschaftliche raumbezogene Engagement primär unternehmerischen Interessen folgt oder inwieweit tatsächlich eine regionale Verantwortung erkennbar ist. Es kann aber festgehalten werden, dass die Agenda von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden (der *policy frame*) mit Blick auf Stadt- und Regionalentwicklungsprozesse nicht so umfassend ausgerichtet ist wie die der öffentlichen Hand. Das gesellschaftliche und raumbezogene Engagement von Unternehmen erfolgt anscheinend vorrangig dann, wenn es (1) den Unternehmenszielen nicht entgegensteht und (2) zur Steigerung des Betriebsergebnisses und zur Imageförderung bzw. Reputation des Unternehmens beiträgt.

## 6 Potenziale und Gefahren

Die skizzierten Entwicklungen eröffnen sowohl Chancen als auch Risiken für die Stadt- und Regionalentwicklung. Aus Sicht komplementärer Interessen von öffentlicher Hand und Wirtschaft, wie der Förderung von Stadt und Region als Wirtschaftsstandort oder als Lebens- und Wohnort für hochqualifizierte Arbeitskräfte, erscheint eine engere Zusammenarbeit naheliegend (vgl. auch Kaib 2011). Die Agenda der öffentlichen Stadt- und Regionalentwicklung ist allerdings deutlich weiter gefasst, sodass Politik und Verwaltung gewährleisten müssen, dass Entscheidungsprozesse die nötige Transparenz, Fairness und Legitimation garantieren und sich alle Interessen und Akteure vertreten sehen. Folglich läuft die unmittelbare Mitwirkung der Wirtschaft in der Stadt- und Regionalentwicklung (Agenda-Setting durch Unternehmen, bilaterale Verhandlungen zwischen Unternehmen und öffentlicher Hand etc.) Gefahr, diesbezügliche Qualitäten infrage zu stellen und thematisch zu selektiv zu agieren (vgl. Knieling/Othengrafen/Preisung 2012).

Für die Herausforderungen der Städte und Gemeinden bezüglich des demografischen Wandels und der Bereitstellung der sozialen Grundversorgung bedeutet ein stärkeres Engagement wirtschaftlicher oder wirtschaftsnaher Akteure aber auch, dass öffentliche Haushalte entlastet und soziale Dienstleistungen effizient, zielgerichtet und in größerem Maße zur Verfügung gestellt werden können. Die so entstehenden Win-win-win-Situationen kommen den öffentlichen, privaten und zivilen Sektoren gleichermaßen zugute. Davon unabhängig ergibt sich ein potenzielles Legitimitätsdefizit, wenn der Privatsektor in zunehmendem Maße eine direkte Einflussnahme auf ehemals rein öffentliche Bereiche gewinnt. Es gilt daher sicherzustellen, dass eine Zunahme des unternehmerischen Engagements nicht zu einer Aushöhlung der demokratischen Entscheidungsprozesse führt.

Darüber hinaus besteht auch bei Projekten mit privat-öffentlicher Mischfinanzierung die Notwendigkeit einer kritischen Betrachtung der Kosten-Nutzen-Verhältnisse. So sollten Maßnahmen, bei denen ein Unternehmen zwar die Investitionskosten trägt, die öffentliche Hand jedoch für die Betriebs- und Folgekosten aufkommt, auch auf ihre Langzeitwirkungen hin betrachtet werden (vgl. auch Thierstein 2007). So kann vermieden werden, dass sich der Mehrwert für das Unternehmen zwar positiv darstellt, die Kommune jedoch durch die anhaltenden Ausgaben in der Summe schlechter gestellt ist als ohne die Maßnahme.

## Literatur

- Albers, H.-H. (2011): Corporate Urban Responsibility. Die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen in der Stadtentwicklung. Frankfurt am Main.
- Austmann, H. (2009): Corporate Social Responsibility und nachhaltige Entwicklung: Indigene Strategie-Typen und Gestaltungsansätze am Beispiel philippinischer CSR-Pioniere. Hamburg.
- Backhaus-Maul, H.; Biedermann, C.; Nährlich, S.; Polterauer, J. (Hrsg.) (2010): Corporate Citizenship in Deutschland. Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Bilanz und Perspektiven. Wiesbaden.
- Büttner, K. (2009): Stadtentwicklung durch Großkonzerne – zur Koevolution von Raum und Wissen am Fallbeispiel Siemens und Erlangen. In: Matthiesen, U.; Mahnken, G. (Hrsg.): Das Wissen der Städte. Neue stadregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. Wiesbaden, 133-146.
- Federwisch T. (2012): Metropolregion 2.0. Konsequenzen einer neoliberalen Raumentwicklungspolitik. Stuttgart. = Sozialgeographische Bibliothek 15.
- Feldenkirchen, W. (2004): Eine unerwartete Zukunft: Siemens und der wirtschaftliche Aufstieg Erlangens. In: Blessing, W.; Pehle, H. (Hrsg.): Die Zukunftsfähigkeit der Stadt in Vergangenheit und Gegenwart. Erlangen, 137-156. = Erlanger Forschungen, Sonderreihe, 10.
- Florida R. (2002): The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure Community and Everyday Life. New York.
- Förster, R. (1995): Nicht mit offenen Armen empfangen. Suche nach Privatunterkünften verstärkte die anfänglich ohnehin negative Einstellung zu den „Siemens-Preußen“. Erlangen.  
<https://w9.siemens.com/cms/regionalreferat-erlnbg/de/suafm/downloads/aufbruch/Documents/Teil2.pdf> (25.06.2012).
- Greiner, U. B. (1995): Schattenseiten. Nicht alles Gold am Siemens-Glanz. Erlangen.  
<https://w9.siemens.com/cms/regionalreferat-erlnbg/de/suafm/downloads/aufbruch/Documents/Teil4.pdf> (25.06.2012).
- Hiß, S. (2006): Warum übernehmen Unternehmen gesellschaftliche Verantwortung? Ein soziologischer Erklärungsversuch. Frankfurt, New York.
- Jann, W.; Wegrich, K. (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, K.; Bandelow, N. C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München, 75-114.
- Jonker, J.; Stark, W.; Tewes, S. (2011): Corporate Social Responsibility und nachhaltige Entwicklung – Einführung, Strategie und Glossar. Berlin, Heidelberg.
- Kaib, W. (2011): Governance oder kommunale Selbstverwaltung? Wer steuert die Entwicklung der europäischen Metropolregionen? In: Frey, O.; Koch, F. (Hrsg.): Positionen zur Urbanistik II. Gesellschaft, Governance, Gestaltung. Wien, 187-202. = Stadt- und Raumplanung 9.
- Kieß, W. (1991): Urbanismus im Industriezeitalter – Von der klassizistischen Stadt zur Garden City. Berlin.
- Kleine-König, C.; Schmidpeter, R. (2012): Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen als Beitrag zur Regionalentwicklung. In: Schneider, A.; Schmidpeter, R. (Hrsg.): Corporate Social

- Responsibility. Verantwortungsvolle Unternehmensführung in Theorie und Praxis. Berlin, 681-700.
- Kleine-König, C.; Schmidpeter, R. (2010): Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen gestaltet die Region. Theoretische Perspektiven und regionalwissenschaftliche Verortung von Corporate Social Responsibility. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Verantwortungspartner. Unternehmen. Gestalten. Region. Ein Leitfaden zur Förderung und Vernetzung des gesellschaftlichen Engagements von Unternehmen in der Region. Gütersloh, 70-74.
- Kuhlen, B. (2005): Corporate Social Responsibility (CSR). Die ethische Verantwortung von Unternehmen für Ökologie, Ökonomie und Soziales: Entwicklung, Initiativen, Berichterstattung, Bewertung. Baden Baden.
- Knieling, J.; Othengrafen, F.; Preising, T. (2012): Privatisierung von Stadt- und Regionalentwicklung: Gesellschaftlicher Nutzen oder Verwirklichung von Unternehmenszielen? „Corporate Spatial Responsibility“ oder „Corporate Spatial Strategy“?. In: Raumforschung und Raumordnung 70 (5), 451-464.
- Mandel, K. (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region. In: Ludwig, J.; Mandel, K.; Schwieger, C.; Terizakis, G. (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland. II Beispiele für Regional Governance. Baden-Baden, 130-142.
- Preising, T (2013): MetropolRegionalPlanung. Chancen und Risiken einer Zusammenführung von Metropolregionen und Raumplanung. Detmold.
- Pierce, J., Martin, D.G.; Murphy, J.T. (2011): Relational place-making: the networked politics of place. In: Transactions of the Institute of British Geographers 36 (1), 54-70.
- Sarcinelli, U.; König, M.; König, W. (2009): Die Europäische Metropolregion Rhein-Neckar als Beispiel für wirtschaftsinitiierte Verwaltungskooperation. In: Czerwick, E.; Lorig, W.; Treutner, E. (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, 157-176.
- Schmitz, G. (2005): Metropolregion Rhein-Neckar – Modellregion für einen kooperativen Föderalismus. In: Raumforschung und Raumordnung 63 (5), 360-366.
- Schön, D.A.; Rein, M. (1994): Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York.
- Schubert, K.; Bandelow, N.C. (2009): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen. In: Schubert, K.; Bandelow, N. C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München, 1-24.
- Schürmann, T. (2006): Placemaking als Konzept ökonomisch effizienter Standortaufwertung. Eine Analyse englischsprachiger Literatur. Dortmund.
- Thierstein, A. (2007): Public Private Partnerships für Wirtschaftsförderung unter dem Blickwinkel der Raumentwicklung. In: Brandt, A.; Bredemeier, S.; Lange, J.; Jung, H.-U. (Hrsg.): Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung: Herausforderungen, Chancen und Grenzen. Stuttgart, 167-173.
- VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2012): Zusammen wachsen durch Vernetzung. Jahresbericht 2011 zur gemeinschaftlichen Regionalentwicklung. Mannheim.
- Zimmermann, K.; Heinelt, H. (2012): Metropolitan Governance in Deutschland. Wiesbaden.

## Autoren

**Felix Hartenstein**, Technische Universität Berlin, Zentralinstitut El-Gouna, felix.hartenstein@tu-berlin.de

Dr. **Tobias Preising**, ehemaliger Mitarbeiter der HafenCity Universität Hamburg, Stadtplanung und Regionalentwicklung, jetzt: Geschäftsstelle Netzwerk Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover, tobias.preising@region-hannover.de