

EINFÜHRUNG ZUR FACHSITZUNG
 „POLITISCHE UND ÖKONOMISCHE STEUERUNGSFAKTOREN
 DER STADTENTWICKLUNG SEIT BEGINN DES INDUSTRIEZEITALTERS“*)

KLAUS-ACHIM BOESLER

In der Geschichte der Deutschen Geographentage der Nachkriegszeit ist zum siebenten Male „Stadtgeographie“ Thema einer Fachsitzung. Die auf diesen Fachsitzungen behandelten Themen spiegeln die Entwicklung des Interesses unseres Faches am Erfahrungsobjekt „Stadt“ wider:

– Regionale Stadttypen – Städte als Funktions- und Mobilitätszentren – Stadtregionen – Innere Differenzierung – Zentrale Orte –

Dies waren die Hauptstichworte.

Mit dem heutigen Thema wird – wie ich glaube – folgerichtig ein Aspekt gewählt, der die 70er Jahre – insbesondere im angelsächsischen Bereich – stark geprägt hat: die Erklärungsansätze des Verstädterungs- und Konzentrationsprozesses. Die Forschungssituation ist gekennzeichnet durch die Vielfalt, teilweise auch Gegensätzlichkeit der Hypothesenbildung; die Ansätze stehen häufig ohne die Möglichkeit einer Verständigung nebeneinander. Vielfach sind es Sprachbarrieren, die sie verhindern¹⁾. Die Forschungssituation ist aber auch

gekennzeichnet durch einen Dualismus der Praxis: Städte sind privilegierte Räume, die ihren Bewohnern Standortvorteile bieten. Solche Vorteile waren und sind im Laufe der historischen Entwicklung teils ökonomischer teils gesellschaftlich-politischer Art. Städte waren und sind aber auch neuralgische Punkte in der räumlichen Entwicklung: Sie weisen Slumprobleme und Sanierungskonflikte auf, sie haben Engpässe in der Infrastrukturversorgung, neuerdings auch Probleme der Überversorgung mit Infrastruktureinrichtungen, sie haben das Problem der Bevölkerungsabwanderung und der sich wiederholt verschärfenden Krise der kommunalen Finanzsituation. Eine Lösung oder doch Verminderung der Probleme setzt eine detaillierte Kenntnis der „Steuerungsfaktoren“ voraus. Wir sehen diese gleichermaßen im ökonomischen wie im politischen Bereich. Ökonomische Steuerung der Stadtentwicklung könnte heißen, daß folgende kausale Kette besteht: in den Städten bilden sich größere Märkte – daraus folgt eine höhere Qualität der Arbeitskräfte durch eine positive Selektion bei der Zuwanderung und als Ergebnis eine verbesserte und spezialisierte Ausbildung – es entstehen leistungsfähigere Arbeits-, Kapital- und Informationsmärkte – daraus ergeben sich Chancen für innovative Produktionsprozesse – die Vorteile der large scale economies können genutzt werden – Anreize für eine weitere Zuwanderung von Arbeitskräften und Kapital entstehen. Schließlich verändert der makroökonomische Strukturwandel den Verstädterungsprozess: Zunahme des Dienstleistungssektors, wirtschaftliche Konzentration, Veränderung der Gewichte einzelner Standortfaktoren (z. B. sinkende Bedeutung der Transportkosten) erhöhen die Attraktivität des Standortes Stadt.

Auf der anderen Seite bestehen politisch-administrative Steuerungsfaktoren, die die Attraktivität der Städte teils begrenzen, teils erhöhen: Finanzverfassung, Verteilung öffentlicher oder öffentlich kontrollierbarer Ressourcen, administrative Zwangsmittel nehmen Einfluß auf das Standortverhalten. Darüber hinaus werden die Städte zunehmend politisch „fremdbestimmt“. Dies ist eine Folge der verstärkt wirkenden staatlichen Politiken. Gerade die enge Verflechtung der Städte mit

*) Bei den Aufsätzen der Herren BOESLER, BORCHERT, BÖHM, v. FRIELING, BUCHHOFER u. a. und AUST handelt es sich um die Vorträge der Sitzung vom 6. 6. 1979 „Politische und ökonomische Steuerungsfaktoren der Stadtentwicklung seit Beginn des Industriezeitalters“ auf dem 42. Deutschen Geographentag in Göttingen. Die Sitzung wurde von den Herren BOESLER und KLÖPPER vorbereitet. Da Herr Klöpper erkrankte, beteiligte sich Herr Hofmeister an der Sitzungsleitung.

Um die Geschlossenheit zu wahren, wurden alle Vorträge – von kleinen Korrekturen abgesehen – in der Originalfassung der Referate veröffentlicht. An die Vorträge schloß sich eine lebhaft und teilweise kontroverse Diskussion an, die hier nicht wiedergegeben werden kann. Die Herausgeber

¹⁾ So z. B. die letztlich auf Karl Marx zurückgehende Hypothese, Verstädterung sei eine räumliche Konzentration von Kapitalverwertungsvorteilen bei gleichzeitiger Mißachtung der Reproduktionsbedingungen der Arbeit (vgl. z. B. GRAUHAN, R. R. und W. LINDER: Politik der Verstädterung. Frankfurt 1974) oder die systemtheoretische Betrachtung des Verstädterungsprozesses, nach der der „Prozeß der Aufschaukelung von Ungleichgewichten ... aufgrund von Engpässen zu ... Konflikten (führt), die entweder Änderungen der limitierenden Strukturen oder eine Umkehr der Prozesse auslösen“ (FÜRST, D.: Die Problemfelder der Stadt: Versuch einer systematischen Einordnung. In: FÜRST, D. (Hrsg.): Stadtkonomie, Stuttgart, New York 1977, S. 4, vgl. auch

LUCY, W. H.: Metropolitan Dynamics: A Cross-National Framework for Analysing Public Policy Effects in Metropolitan Areas. In: Urban Affairs Quarterly, 1975, S. 155–185).

überörtlichen und interregionalen Problemfeldern ist in Verbindung mit typischen kommunalen Engpaßstrukturen Ursache für zahlreiche Krisenerscheinungen, die die politisch-administrative Problemlösungskapazität der Kommunen teilweise erheblich überfordern. In den USA wurde dafür der Sammelbegriff „urban crisis“ geprägt, in Deutschland spricht man vom „Herzinfarkt der Großstadt“. Die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten bleiben gegenüber dem wachsenden Problemdruck zurück: Die fiskalischen Ressourcen wachsen bei sinkendem Wirtschaftswachstum der Städte und zunehmender Abwanderung von Industrie und Bewohnern langsamer und werden zudem durch soziale Verteilungskämpfe reduziert. Die politische Konsens-

bildung wird infolge zunehmender Heterogenität der Interessen bei wachsender Stadtgröße und infolge eines wachsenden Anspruchsdenkens sozialer Gruppen schwieriger. In dieser Situation der Forschung ist die Analyse aktueller Entwicklungsverläufe ebenso wie die Analyse historischer Prozesse unter den heutigen Fragestellungen geboten. Dem versucht diese Fachsitzung Rechnung zu tragen.

Dies sollte uns schließlich in die Lage versetzen, die Erklärung des Verstärkerprozesses in ein Koordinatensystem einzuordnen, dessen Leitlinien u. a. von den Wirtschafts- und Sozialsystemen, dem Stand der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung und der Industriestruktur eines Landes bestimmt werden.

POLITISCHE UND ÖKONOMISCHE STEUERUNGSFAKTOREN DER BILDUNG EINES VERDICHTUNGSRAUMES AM BEISPIEL DER RANDSTAD HOLLAND

Mit 1 Abbildung und 4 Tabellen

J. G. BORCHERT

Summary: Political and economic steering factors in the formation of an agglomeration area illustrated by the example of Randstad Holland

In their endeavours to explain spatial reality, geographers have so far largely limited themselves to the study of the behaviour of socio-spatial units of activity in the sense of classical location theories. Theoretical reasons lead to the acknowledgement of the necessity to recognise external effects and political factors, particularly in agglomeration areas. The example of suburbanisation in the Randstad area illustrates the significance of the factors. Only if it is known how regionally effective decisions are arrived at can the discrepancy be understood between the ideal – however it may be formulated – and reality in planning areas. It has become evident that man has paradoxically created an environment for himself which he does not desire.

Die räumliche Struktur unserer Umwelt ist oft weit entfernt von dem, was man für wünschenswert hält. Insbesondere für Ballungsräume gibt es eine Diskrepanz zwischen Wunschbild – wie auch immer formuliert – und Realität. Dennoch ist die räumliche Realität in städtischen Gebieten letzten Endes ein Produkt menschlicher Aktivitäten. Paradoxiertweise muß man also feststellen, daß sich der Mensch eine Umwelt geschaffen hat, die er gar nicht wünscht.

Diese Feststellung soll Ausgangspunkt unserer Ausführungen sein. Der Sozialgeograph darf sich angesichts unserer Feststellung nicht mit einer Strukturbeschreibung zufrieden geben. Die traditionelle geographische Methode, wobei man anhand einer Aufzählung demographischer, ökonomischer, physisch-geographischer und ähnlicher Faktoren ein Gebiet zu analysieren ver-

sucht, reicht nicht aus zu erklären, warum ein Gebiet aussieht wie es gerade aussieht. Und das zu erklären haben sich die Geographen doch schon immer als Aufgabe gestellt. Früher gab es Geographen, die meinten, anhand physisch-geographischer Gegebenheiten die Frage nach dem Wesen und den Ursachen der räumlichen Struktur zu lösen imstande zu sein. Dieser geodeterministische Ansatz ist inzwischen weitgehend überwunden. Stattdessen sind der Mensch und die Gesellschaft ins Blickfeld gerückt. Das mag ein Fortschritt sein. Angesichts der Tatsache, daß das menschliche Zusammenleben äußerst kompliziert ist, scheinen damit die Aufgaben der Geographen eher größer als kleiner geworden zu sein.

Ein Modell der geographischen Wirklichkeit

Um diese Aufgaben zu meistern, empfiehlt es sich, die komplizierte Wirklichkeit in einem Modell weitgehend zu vereinfachen. Als Geographen beschränken wir uns dabei von vornherein auf raumrelevante Aspekte des menschlichen Lebens. Ausgangspunkt des Modells sind folgende Gegebenheiten:

Erstens gibt es den einzelnen *E n t s c h e i d u n g s - t r ä g e r*, der bestimmte Raumeinheiten für die Ausübung seiner Aktivitäten verwendet (z. B. Industriebetriebe, die sich auf einer Industriefläche ansiedeln). Das geographische Interesse gilt nicht so sehr den einzelnen Handelnden, sondern vielmehr den organisatorischen Einheiten, die als Ausgangspunkt der raumwirksamen Aktivitäten funktionieren. Seit Mitte der sechziger Jahre werden diese Einheiten in der nieder-