

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-

ländischen Geographie als *handelingsverbanden* angedeutet, was sich am besten als *sozialräumliche Aktionseinheiten* übersetzen ließe (BORCHERT 1975, S. 144), und die in der amerikanischen Literatur *activity agents* genannt werden (CHAPIN 1965, S. 226; McLOUGHLIN 1969). Normalerweise unterscheidet man wenigstens drei Gruppen sozialräumliche Aktionseinheiten, und zwar Haushalte, Betriebe und verortete Institutionen (HOEKVELD 1971, S. 22).

Zweitens gibt es die *Aktivitäten*, die von den sozialräumlichen Aktionseinheiten ausgelöst werden und wofür Raum, normalerweise auch Einrichtungen, erforderlich sind. Für Haushalte lassen sich die Aktivitäten mit den von RUPPERT und SCHAFFER (1969) unterschiedenen Grunddaseinsfunktionen umschreiben.

Drittens gibt es eine beschränkte Menge *Räume* (COX 1972, S. 245), die den sozialräumlichen Aktionseinheiten zur Ausübung ihrer Aktivitäten zur Verfügung stehen. Die Raumeinheiten weisen unterschiedliche Ausstattung auf, und eignen sich dadurch in unterschiedlichem Maße für die verschiedenen Aktivitäten. Die Raumqualität wird darüber hinaus durch die vorhandene Infrastruktur und die bereits angesiedelten Aktivitäten beeinflusst.

Die konkrete Raumstruktur läßt sich nun als Ergebnis eines Prozesses verstehen wobei die verschiedenen sozialräumlichen Aktionseinheiten für die Ausübung ihrer verschiedenartigen Aktivitäten die bestmöglichen Standorte einnehmen. Für die Inbesitznahme dieser Standorte stehen den sozialräumlichen Aktionseinheiten verschiedene Mittel zur Verfügung, zum Beispiel Kapital, Arbeit und Informationen. Die bestmöglichen Standorte aus der Sicht der einzelnen sozialräumlichen Aktionseinheiten sind solche, die unter Einsatz bestimmter Mittel eine maximale Nutzung ermöglichen. Wie PRED (1977) ausführlich dargelegt hat, ist der Lokalisierungsprozeß alles andere als vollkommen; die Entscheidungsträger beschränken sich im Suchprozeß weitgehend auf räumlich verzerrte Informationsfelder.

Externe Effekte

Der theoretische Lokalisierungsprozeß wird insbesondere auch dadurch beeinflusst, daß die Nutzung durch die einzelnen Raumbenutzer von den Standortentscheidungen anderer sozialräumlicher Aktionseinheiten beeinträchtigt wird. Das hängt damit zusammen, daß jede Lokalisierung nicht nur eine interne Nutzung für die betroffene sozialräumliche Aktionseinheit mit sich bringt, sondern zugleich auch von externen Nutzungseffekten begleitet wird. Diese externen Effekte können sowohl positiven wie negativen Charakter haben und werden in der Wirtschaftstheorie als indirekte Vorteile beziehungsweise indirekte Kosten angedeutet. In der freien Marktwirtschaft werden die von den Entscheidungsträgern verursachten externen Effekte bei ihrem Lokalisierungsverhalten nicht be-

rücksichtigt. Im Gegenteil, jeder Entscheidungsträger ist nur bestrebt, seine eigene interne Nutzung zu maximieren. COX (1973, S. 3) vertritt die Meinung, daß dadurch generell mehr indirekte Kosten als Vorteile hervorgebracht werden.

Geographisch interessant ist nun, daß sich die externen Effekte nicht willkürlich über einen gegebenen Raum verteilen. Man wird leicht HARVEY (1971, S. 273) zustimmen können, daß der Umfang der externen Effekte größer ist bei geringerer relativer Entfernung der einzelnen Raumbenutzer. Infolgedessen werden sich in Verdichtungsgebieten die Summen der indirekten Vorteile und der indirekten Kosten steigern. Den externen Effekten muß man deshalb eine wichtige raumwirksame Bedeutung beimessen. Zwar handeln die einzelnen Entscheidungsträger ohne Berücksichtigung der von ihnen *hervorgebrachten* externen Effekte, daß heißt aber nicht, daß sie unempfindlich sind für *von anderen verursachte* externe Effekte. Es ist einleuchtend, daß man versuchen wird, Standorte zu vermeiden, wo negative externe Effekte zu erwarten sind. Das führt zu dem Schluß, daß Standortverlagerungen keineswegs auf veränderte Standortbedingungen der sozialräumlichen Aktionseinheiten hinweisen müssen, sondern vielmehr auf Veränderungen der Raumqualitäten zurückzuführen sein dürfen, die von externen Effekten verursacht werden. Hat BOESLER (1972) die Qualität eines Standortes zum einen verstanden als Ausdruck bestimmter Eigenschaften der Standortfaktoren im klassischen Sinne, und zum anderen als Ausdruck bestimmter Eigenschaften des Infrastrukturraumes, so müßte man heute als dritten Bereich die unbeabsichtigten Nebeneffekte der im Raum angesiedelten Aktivitäten und Baulichkeiten zufügen. Diese Ergänzung scheint besonders wichtig bei der kleinmaßstäblichen Betrachtung städtischer Teilräume. Es sei hier nur auf die innerstädtischen sanierungsbedürftigen Flächen als Beispiel hingewiesen. Die von solchen Flächen ausgelösten negativen Effekte können in benachbarten Vierteln zu einer umfangreichen Abwanderung führen, auch wenn die vorhandene Bausubstanz und die Infrastruktur an heutigen Erfordernissen durchaus angepaßt sind.

Raumkonflikte

Das Vorhandensein externer Effekte kann leicht mit den Bestrebungen zur Maximierung der Nutzung der einzelnen sozialräumlichen Aktionseinheiten kollidieren. Nur in den seltensten Fällen werden die Raumbenutzer untereinander eine befriedigende Lösung ihrer Raumkonflikte herbeizuführen imstande sein. In der Praxis werden diejenigen, die ihre Nutzung gefährdet sehen, eine Verlagerung vorziehen. Daß es sich dabei nicht unbedingt um den wirtschaftlich Schwächeren handeln muß, zeigt der Prozeß der Ghettobildung. Es können dadurch Raumdiskrepanzen unakzeptablen Ausmaßes entstehen. Es kann also festgestellt werden,

daß die privaten Lösungen der Raumkonflikte nicht ausreichen.

Weil die privaten Initiativen zur Lösung der Raumkonflikte nicht ausreichen, hat die Öffentliche Hand die Koordinationsaufgaben teilweise übernommen. Im Idealfall soll dadurch erreicht werden, daß im Lokalisierungsprozeß der einzelnen sozialräumlichen Aktionseinheiten die indirekten Vorteile sich maximieren, während andererseits die indirekten Kosten sich auf ein Mindestmaß zu beschränken haben. Auf der untersten Ebene findet man Verwaltungseinheiten, die sich durch raumwirksame Maßnahmen bemühen, die Raumkonflikte der innerhalb ihrer Gebietseinheit auftretenden sozialräumlichen Aktionseinheiten zu lösen, beziehungsweise zu verringern. Notwendigerweise werden diese Maßnahmen für einzelne Aktionseinheiten oder auch für bestimmte Gruppen von Aktionseinheiten negative Effekte mit sich bringen. Durch politische Beteiligung werden sich alle Betroffenen bemühen, auf die öffentlichen Entscheidungen Einfluß zu nehmen. Schließlich werden für das zukünftige Raumverhalten der einzelnen Aktionseinheiten bindende Vorschriften verabschiedet. Die Raumkonflikte sind damit nicht vollständig abgebaut, bleiben jedoch auf ein durch die Gesellschaft als akzeptabel empfundenes Niveau beschränkt.

Ebenso wie die unterste Verwaltungsebene, z. B. die Gemeinde, die Interessen der einzelnen Bürger koordiniert, gibt es höhere Verwaltungsebenen, die sich mit der Koordination der Raumansprüche der Gemeinden befassen. Auch in diesem Fall werden die Raumkonflikte dadurch verringert, daß mittels allgemein akzeptierter Vorschriften die völlige Freiheit bei der Raumnutzung eingeengt wird.

Zusammenfassung

Fassen wir unser Modell noch einmal kurz zusammen (Abb. 1): die konkrete Raumstruktur läßt sich erklären durch das Auftreten verschiedener Kategorien sozialräumlicher Aktionseinheiten. Diese sind bestrebt, ihre eigene Nutzung zu maximieren. Sie erzeugen dabei durch ihre spezifische Raumnutzung externe Effekte positiver und negativer Art. Besonders in Verdichtungsgebieten kommen den externen Effekten große Raumwirksamkeit zu. Öffentliche Maßnahmen sollen die negativen Begleiterscheinungen der Raumkonkurrenz möglichst beschränken (SOJA 1974). Man bedient sich dazu einer normalerweise hierarchisch organisierten Struktur von Vorschriften und Rahmenbedingungen. Der Effekt dieser Maßnahmen kann allerdings recht unterschiedlich sein. Für die Niederlande kann man sagen, daß der Effekt auf den niedrigsten Verwaltungsebenen, das heißt den Gemeinden, am größten ist. Das mag übrigens für viele Länder der Fall sein. Ohne Zweifel hängt dies damit zusammen, daß die einzelnen sozialräumlichen Aktionseinheiten bei der Realisierung ihrer Raumwünsche letzten Endes auf dem Gebiet der

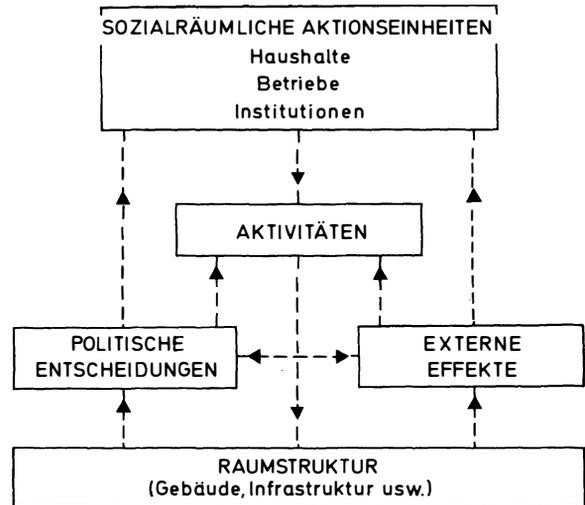


Abb. 1

untersten Verwaltungsebenen tätig werden, und nur für diese Ebene verbindliche Vorschriften existieren.

Diese Erkenntnis führt zu der Schlußfolgerung, daß politische und verwaltungstechnische Faktoren eine bedeutende Rolle bei geographischen Analysen spielen müssen; um so mehr bei der Analyse auf Mikro- oder Mesoebene. Weil, wie gesagt, die Planziele der unterschiedlichen Verwaltungsebenen ungleiche Verwirklichungschancen aufweisen, dürften erhebliche Diskrepanzen zwischen der aktuellen Raumstruktur und den Planzielen, zumal auf nationaler Ebene, existieren. Wir möchten diesen Sachverhalt demonstrieren anhand eines der zentralen raumstrukturierenden Prozesse der Randstad Holland, und zwar der Suburbanisierung. Konfrontiert man die räumlichen Entwicklungen im Randstadbereich mit den Planzielen, so läßt sich leicht feststellen daß, angesichts der Suburbanisierung die Randstadpolitik völlig mißlungen ist. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Faktoren und Mechanismen dafür verantwortlich sind.

Randstadpolitik

Eine Randstadpolitik entstand in den Niederlanden erst Mitte der fünfziger Jahre (BORCHERT und VAN GINKEL 1979). Genauso wie im Falle von London und Paris, machte man sich Sorgen über die negativen externen Effekte der zunehmenden Konzentration. Es galt, der Verstädterung Schranken zu setzen, damit die einzelnen Städte und Agglomerationen der Randstad als lebensfähige selbständige Einheiten beschränkten Umfangs erhalten blieben. Das offene Mittelgebiet sollte als Grünes Herz der Randstad beibehalten, und vor städtischer Bebauung bewahrt bleiben. Soweit das Fassungsvermögen der Städte der Randstad nicht ausreichte, sollten überzählige Bevölkerungsmengen an die Außenseite des Städterings in Entlastungsorte aus-

weichen. Als Entlastungsorte wurden bereits bestehende, mittelgroße Orte ausgewiesen.

Im großen und ganzen wurden diese Planungsleitbilder bis heute eingehalten. Allerdings zeigte sich seit Anfang der sechziger Jahre immer deutlicher, daß die tatsächliche Entwicklung ganz anders verlief. Die zunehmende Mobilität ermöglichte es Haushalten, Betrieben und sonstigen Institutionen, sich außerhalb der dicht besiedelten Agglomerationen anzusiedeln. Oder anders ausgedrückt: die Vereinfachung der Distanzüberwindung ermöglichte es, die Agglomerationsvorteile zu genießen und dabei den Agglomerationsnachteilen weitgehend auszuweichen (LAMBOOY 1976). Der Zug ins Grüne widersprach den Planungsleitbildern. Es drohte eine Zersiedlung der Landschaft, sowohl an der Außenseite des Städteringes, als auch im Grünen Herzen der Randstad.

In dem 1966 veröffentlichten 2. Raumordnungsbereich gilt die Eindämmung der Suburbanisierungswelle als eine der Hauptaufgaben. Verschiedene negative Effekte wurden angenommen, zum Beispiel eine Verschwendung des im Westen bereits sehr knappen Raumes, eine Mobilitätssteigerung wegen der zunehmenden Pendeldistanzen usw. Darüber hinaus würde sich ein stark gestreutes Siedlungsgefüge sehr nachteilig auf die Aufrechterhaltung privater und öffentlicher Dienstleistungen auswirken, insbesondere den öffentlichen Verkehr, wodurch die Pkw-Benutzung weiter stimuliert werden würde. Um diese negativen Effekte zu vermeiden, sollten die suburbanen Kräfte auf wenige, eigens dafür ausgewiesene Wachstumsorte konzentriert werden, nach dem Prinzip der gebündelten Dekonzentration. In den ländlichen Gemeinden sollte die Bevölkerungszunahme unter dem geschätzten Landesdurchschnitt von 1 Prozent pro Jahr bleiben. Obwohl sich bald nach 1966 zeigte, daß die durchschnittliche Bevölkerungszunahme weit unter der 1-Prozent-Marke bleiben sollte, wurde auch weiterhin dieser Wert verwendet.

Suburbanisierung

Die Wirklichkeit sah allerdings anders aus, wie die Ergebnisse (Tab. 1) eines umfangreichen Forschungsvorhabens des Geographischen Instituts Utrecht im Grünen Herzen der Randstad zeigten (OTTENS 1976). Die jährliche Bevölkerungszunahme in den kleineren ländlichen Gemeinden überstieg den gesetzten Schwellwert erheblich, besonders im nördlichen Teil des Grünen Herzens, wo die Werte meistens das dreifache betrug. Eine Ausnahme bilden bis 1970 die ganz kleinen Gemeinden und die Gemeinden mit 20–50 000 Einwohnern, die als Wachstumsorte oder als Entlastungsorte ausgewiesen waren (Tab. 2). Letztere hätten zunehmen dürfen, sie erreichten ihre Ziele aber bei weitem nicht.

Nicht nur die Suburbanisierung des Wohnens, auch die Suburbanisierung der Arbeitsfunktionen verlief genau

Tabelle 1: Bevölkerungszunahme einiger Gemeinden im Grünen Herz der Randstad Holland: Planziele und Realität (in Prozent pro Jahr)

Population increase of some communities in the „green heart“ of Randstad Holland: planning aims and reality (in percentage per year)

	Einwohnerzahl 1. 1. 1972	Planziele		Realität	
		Reich	Provinz	1960–1965	1965–1972
Alphen*)	36.697	3.0	4.0	3.8	3.8
Bodegraven	15.025	?	?	8.6	3.4
Mijdrecht	10.408	1.4	3.0	0.5	6.1
Nieuwkoop	8.574	1.0	1.4	3.7	4.5
Vinkeveen	7.511	1.0	1.0–2.0	2.1	2.4
Harmelen	5.632	1.0	1.0–2.0	6.7	2.2
Wilnis	4.742	1.0	0.6–1.0	1.8	5.0
Kamerik	3.344	1.0	0.6–1.0	0.9	2.7
Kockengen	2.347	1.0	0.6–1.0	0.8	4.2
Zegveld	1.698	1.0	0.6–1.0	0.0	2.1

*) Einschl. Zwammerdam und Aarlanderveen.

Quelle: OTTENS et al. 1974, S. 6.59.

Tabelle 2: Bevölkerungszunahme im Grünen Herz der Randstad Holland nach Gemeindegröße (nach dem Zustand am 1. 1. 1960) in Prozent p. J.

Population increase in the „green heart“ of Randstad Holland according to size of community (according to status on 1. 1. 1960) in percentage per year

	Randgebiet	Mittelgebiet Nord		Mittelgebiet Süd		
		1960–1969	1970–1971	1960–1969	1970–1971	
Bis 2 000 Einw.	4,0	2,3	1,6	3,0	1,5	2,9
2 000– 5 000 Einw.	2,6	2,8	2,5	3,3	1,7	2,0
5 000–10 000 Einw.	3,6	6,7	3,1	3,3	3,2	6,6
10 000–20 000 Einw.	2,5	1,5	3,0	4,5	1,9	1,4
20 000–50 000 Einw.	2,7	1,5	1,3	2,7	–	–
Insgesamt	2,9	3,4	2,5	3,4	1,9	2,7

Quelle: OTTENS 1976, S. 74.

umgekehrt, als vorgesehen war. Untersuchungen der Betriebsverlagerungen für Amsterdam (ENGELSDORP GASTELAARS & CORTIE 1973) ergeben, daß die Verlagerungen nicht die nördlich der Hauptstadt gelegenen Entlastungsorte zum Ziel haben, sondern überwiegend die im Grünen Herzen gelegenen südlichen Randgemeinden Amsterdams. Das trifft nicht nur für industrielle Betriebe zu, sondern insbesondere auch für Handels- und Bürofunktionen.

Wie lassen sich nun diese Fehlentwicklungen – das heißt Fehlentwicklungen angesichts der nationalen Planungsleitbilder – erklären? Oder anders ausgedrückt: welche Faktoren sind verantwortlich für die räum-

lichen Entwicklungen in diesem Verdichtungsraum? Haben sich die Standortpräferenzen der einzelnen sozialräumlichen Aktionseinheiten in den letzten Jahren dermaßen geändert, daß man daraus die Verschiebungen erklären könnte?

Ursachen der Suburbanisation

Für die Beantwortung dieser Fragen müßte man zwischen den bereits früher genannten drei Gruppen von Aktionseinheiten einen Unterschied machen. Zweifelsohne haben sich für manche Betriebe und Institutionen die Standortfaktoren im klassischen Sinne verändert. Viele haben die Kernbereiche der Agglomerationen verlassen, weil Erweiterungsmöglichkeiten nicht vorhanden waren, oder das zunehmende Verkehrschaos das Funktionieren allzusehr beeinträchtigte. Insoweit als die Betriebe ihre Ansprüche nicht erhöht haben, sind die Verlagerungen als Resultat der negativen Effekte anderer Funktionen anzusehen. Damit ist allerdings nicht erklärt, warum die neuen Standorte genau dort gesucht wurden, wo sie nicht hingehörten. Anscheinend hat es andere Kräfte gegeben, die diese Standortwahl beeinflussten. Wir wollen dieses Problem einen Augenblick zurückstellen, und uns auf die Suburbanisation des Wohnens konzentrieren.

Der Zug ins Grüne wird meistens dem Umstand zugeschrieben, daß der moderne Mensch, der über ein Auto und ein entsprechendes Einkommen verfügt, es sich leisten kann, in attraktiven Gegenden zu wohnen, vorausgesetzt, der tägliche Arbeitsweg läßt sich ohne nennenswerte Schwierigkeiten überwinden. Untersuchungen in den Niederlanden haben jedoch ergeben, daß die Attraktivität des Wohnumfeldes eine sehr untergeordnete Rolle spielt (Tab. 3), und neben privaten Faktoren das Angebot an Arbeitsplätzen und geeigneten Wohnungen die Hauptgründe darstellen. Das ist ein wichtiges Ergebnis. Es bedeutet, daß wir für die Beantwortung unserer Fragen insbesondere das Angebot zu untersuchen haben. Warum bieten ländliche Gemeinden mehr Wohnungen und Betriebsgelände an als

sich mit der genannten 1-Prozent-Grenze in Einklang bringen läßt?

Es würde zu weit führen, die niederländische Verwaltungsstruktur und die Organisation der Raumordnung ausführlich zu besprechen (siehe dazu UMLAUF 1976). Wir werden uns mit der Feststellung begnügen, daß die niederländischen Gemeinden eine sehr große Autonomie besitzen, die allerdings mit einer äußerst schwachen Finanzhoheit zusammengeht: die Einnahmen aus den Kommunalsteuern beschränken sich auf weniger als 10 Prozent, während über 90 Prozent aus staatlichen Quellen zufließen. Dennoch sind die Gemeinden an einem starken Wachstum interessiert. Warum? Es wirken hier verschiedene Faktoren zusammen.

Erstens sind die Gemeinden an mehr Einwohnern interessiert, weil sich bei größerer Nachfrage mehr Infrastruktureinrichtungen realisieren lassen. Eine Gemeinde, die die Interessen ihrer Bürger vertritt, wird versuchen, eine möglichst umfassende Infrastruktur anzubieten. Soweit die örtlichen Geschäftsinhaber in dem Gemeinderat vertreten sind, werden sie die Bestrebungen ihrer Gemeinde unterstützen. Der Gemeindevorstand ist weiterhin an einem Wachstum interessiert, weil sich dadurch der Verwaltungsapparat erweitern läßt, und bessere Aufstiegschancen der Beamten gewährleistet sind (ganz zu schweigen vom Einkommen des Bürgermeisters, das von der Einwohnerzahl abhängig ist). Darüber hinaus gibt es einen Faktorenkomplex, den ich anderenorts (SMIDT, DE und BORCHERT 1973) als Wachstumssyndrom bezeichnet habe: bis weit in die siebziger Jahre galt die Maxime ‚eine gesunde Gemeinde – und einen erfolgreichen Bürgermeister – erkennt man daran, daß die Gemeinde ein kräftiges Wachstum aufweist‘. Dieses Wachstumssyndrom wurde kräftig angekurbelt als der Minister des Inneren seine Auffassung bekanntmachte, daß Gemeinden unter 5000 Einwohnern am besten aufgelöst werden sollten, und daß erst ab 10000 Einwohnern eine selbständige Gemeinde gerechtfertigt sei. Diese Äußerungen haben nachweisbare Folgen für die Suburbanisierung gehabt, z. B. in den Gemeinden Abcoude und Ouderkerk (BERCULO und MEERMAN 1974, S. 137). Allerdings macht sich in den letzten Jahren langsam eine Änderung bemerkbar. Immer mehr kleinere Gemeinden vertreten die Meinung, daß eine weitere Bevölkerungszunahme dem ursprünglichen Charakter des Dorfes schaden würde. Diese Auffassung findet man wohl gemerkt insbesondere in Gemeinden, wo die Allochthonen einen starken Einfluß im Gemeinderat besitzen!

Wohnungsbau

Der Verlauf der Suburbanisierung läßt sich ohne diese politischen Faktoren nicht verstehen. Die Gemeinde ist nicht Koordinator für die Beteiligten auf dem Raummarkt, sondern sie ist selbst als Interessent

Tabelle 3: Motive für die Ansiedlung in kleineren Wohn-gemeinden, in Prozent

Motives for taking up residence in smaller communities (in percentages)

	Neue Wohngemeinde	
	Bis 4 000 Einw.	4 000–16 000 Einw.
Familienverhältnisse	31	23
Wohnungsangebot	30	23
Arbeit	25	37
Attraktives Wohnumfeld	7	6
Übriges	17	11

Quelle: BLEEKER-KNAAP & DERNISON 1973.

Tabelle 4: Wohnungsbau nach Finanzierungsweise (in Prozent) ausgewählter Bauvorhaben in einigen kleineren Gemeinden im Grünen Herz der Randstad

Housing construction according to manner of finance (in percentages) of selected housing projects in some smaller communities in the „green heart“ of Randstad

	Bauvorhaben	Zahl der Wohnungen	Wovon in Prozent		
			Sozial-Wohn.	Sub-vent. Wohn.	Freie Wohn.
Nieuwkoop	Dorp	850	23,0	47,0	30,0
	Plan West	664	42,0	28,0	30,0
Vinkeveen	Zuiderwaard	800	38,5	2,5	59,0
	Westerheul	750	47,9	–	52,1
Harmelen	Hofwijk	157	29,0	65,0	6,0
	Adriaan	360	–	–	100,0
Wilnis	Heinoomsvaart	87	55,1	41,3	3,6
	Veenzijdje I	484	22,7	61,5	15,8
Kamerik	Dorp West	320	45,5	43,7	10,8
Kockengen	Groenlust	142	63,4	26,7	9,9
Zegveld	Plan II	130	30,0	68,0	2,0

Quelle: OTTENS *et al.* 1974, S. 6.61.

beteiligt (GLASBERGEN und SIMONIS 1977). Ein aufschlußreiches Beispiel dafür bietet der Wohnungsbau. Die Gemeinden sollen insbesondere für die einkommensschwachen Gruppen Wohnungen zur Verfügung stellen. Für diese Gruppen eignen sich nur Sozialwohnungen. Die vom Reich akzeptierten Gesamtkosten dieser Wohnungen sind aber so niedrig gehalten, daß eine Gemeinde in der Praxis Sozialwohnungsbau nur realisieren kann, indem sie die Verluste durch den Bau sog. subventionierter und freier Wohnungen ausgleicht. Deshalb gibt es keinen Flächennutzungsplan ohne einen entsprechenden Prozentsatz an Luxuswohnungen (Tab. 4), die normalerweise an den Außenseiten des Plangebietes projiziert werden (dem goldenen Rand des Flächennutzungsplanes). Weil die teureren Wohnungen für den Ortsansässigen unerschwinglich sind, wird durch diesen Mechanismus eine Zuwanderung ausgelöst. Übrigens ist der Prozentsatz der teureren Wohnungen und damit die suburbanisationsstimulierende Wirkung abhängig von der Finanzkraft der Gemeinde und den Baukosten des jeweiligen Bauvorhabens. Von Bedeutung ist z. B., ob die Gemeinde erfolgreich war beim Verkauf von Betriebsgelände, ob die Bodenbeschaffenheit kostspielige Bauvorbereitungen erfordert, ob eine größere Zahl von Wohnungen auf einmal realisiert werden kann, ob sich Bauentwicklungsgesellschaften beteiligen usw.

Viele dieser Faktoren gelten natürlich auch für größere Gemeinden. Allerdings waren die kleineren Gemeinden bis jetzt immer erfolgreicher in der Konkurrenz auf dem Wohnungsmarkt. Nicht nur die Grund-

stückspreise sind in kleineren Gemeinden niedriger, sondern es gibt wegen des geringeren Umfanges der Plangebiete keine große Anzahl langwieriger Enteignungsprozeduren. Dadurch, und auch weil die bürokratischen Verzögerungen in kleineren Gemeinden sich auf ein Minimum beschränken, sind die Zinsverluste gering, wodurch man für einen bestimmten Preis bessere Wohnungen anbieten kann als in größeren Nachbargemeinden. Darüber hinaus braucht man für Bauvorhaben beschränkten Umfangs weniger tiefgreifende Infrastrukturmaßnahmen zu finanzieren. Damit sind praktisch auch zugleich die Gründe angegeben, warum Entlastungsstädte und Wachstumsorte ihre Ziele nicht haben verwirklichen können.

In unserer theoretischen Einleitung wurde angenommen, daß die raumwirksamen Aktivitäten der untersten Verwaltungsebenen auf höherer Ebene koordiniert werden, damit sich unerwünschte räumliche Entwicklungen und negative Effekte möglichst gering halten. Tatsächlich werden kommunale Flächennutzungspläne in den Niederlanden von der Provinz nur genehmigt, wenn sie im Einklang mit den Regionalplänen der Provinz stehen, welche selbst wieder die nationalen Planungsleitbilder widerspiegeln sollen. Dieses System hindert die Gemeinden aber nicht daran, ihre eigenen Gedanken weitgehend durchzusetzen. Es gibt nämlich verschiedene Lücken im Raumordnungsgesetz, wie den berüchtigten Antizipationsparagrafen (§ 19 ROG; siehe auch BORCHERT und VAN GINKEL 1979, S. 76). Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, darauf näher einzugehen.

Schluß

Die Geographen haben sich in ihrem Bemühen, die räumliche Wirklichkeit zu erklären, bislang weitgehend auf das Verhalten der sozialräumlichen Aktionseinheiten im Sinne der klassischen Standortlehren beschränkt. Aus theoretischen Gründen kommt man zu der Erkenntnis, daß, zumal in Verdichtungsräumen, externe Effekte und politische Faktoren nicht unberücksichtigt bleiben können. Das Beispiel der Suburbanisierung im Randstadbereich macht die Bedeutung dieser Faktoren anschaulich. Erst wenn man weiß, wie raumwirksame Entscheidungen zustande kommen, verliert das anfangs genannte Paradoxon seinen geheimnisvollen Charakter.

Literatur

- BERCULO, P. & J. L. MEERMAN: Stedelijke randgroei en overheidsbeleid; analyse van het ruimtelijk beleid in het zuidelijk randgebied van de noordelijke randstadvleugel. Selbstverlag des Geographischen Instituts Utrecht, 1974.
- BLEEKER-KNAAP, M. & A. H. DERNISON: Onderzoek naar woonmilieus: samenvatting van de resultaten. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1973 (Rijksplanologische Dienst Publikatie '73-5).

- BOESLER, K.-A.: Wandlungen in der räumlichen Struktur der Standortqualitäten durch die öffentlichen Finanzen im Nordteil des Modellgebietes. In: Die Ansprüche der modernen Industriegesellschaft an den Raum – dargestellt am Beispiel des Modellgebietes Rhein-Neckar (2. Teil). Schroedel Verlag, Hannover, 1972 (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte 74, Raum und Natur 2, S. 31–80).
- BORCHERT, J. G.: Neue Wege stadtgeographischer Forschung in den Niederlanden – dargestellt am Beispiel des Forschungsprojektes Randstad-Mitte-Gebiet. In: W. FRICKE und K. WOLF (Hrsg.), Neue Wege in der geographischen Erforschung städtischer und ländlicher Siedlungen. Rhein-Mainische Forschungen 80, 1975, S. 131–151.
- BORCHERT, J. G. und J. A. VAN GINKEL: Die Randstad Holland in der niederländischen Raumordnung. Hirt, Kiel, 1979.
- CHAPIN, F. S.: Urban land use planning. University of Illinois Press, Urbana, 1965.
- COX, K. R.: Man, location, and behavior: an introduction to human geography. John Wiley, New York, 1972.
- : Conflict, power and politics in the city: a geographic view. McGraw-Hill, New York etc., 1973.
- ENGELSDORP GASTELAARS, R. VAN & C. CORTIE: Migration from Amsterdam. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 64, 1973, S. 206–217.
- GLASBERGEN, P. & J. B. D. SIMONIS: Verstedelijkingsbeleid in Nederland; een studie naar de effectuering van het national overheidsbeleid inzake suburbanisatie. Selbstverlag des Soziologischen Instituts Utrecht (Werkstukken Planning en Beleid 1), 1977.
- HARVEY, D. W.: Social processes, spatial form and the redistribution of real income in an urban system. In: M. CHISHOLM, A. FREY and P. HAGGET (Eds.), Regional forecasting. Butterworth, London, 1971, S. 273–274.
- HOEKVELD, G. A.: De geografische beschouwingwijze. In: G. A. DE BRUIJNE, G. A. HOEKVELD en P. A. SCHAT, Geografische verkenningen I: op zoek naar een geografisch wereldbeeld. Romen, Roermond, 1971, S. 11–35.
- LAMBOOY, J. G.: Verstedelijkingsnota en agglomeratievoorstellen. Economisch-Statistische Berichten 61, 1976, S. 318–322.
- McLOUGHLIN, J. B.: Urban and regional planning: a systems approach. Faber and Faber, London, 1969.
- OTTENS, H. F. L.: Het Groene Hart binnen de Randstad; een beeld van de suburbanisatie in West-Nederland. Van Gorcum, Assen, 1976.
- OTTENS, H. F. L., M. DE SMIDT en L. M. VAN WOERSEM, Hrsg.: Ruimtelijke aspecten Middengebied Randstad; verslag van enkele deelonderzoeken. Selbstverlag des Geographischen Instituts Utrecht (Onderzoek Middengebied Randstad 3 A), 1974.
- PRED, A.: City-systems in advanced economies. Hutchinson, London, 1977.
- RUPPERT, K. und F. SCHAFFER: Zur Konzeption der Sozialgeographie. Geographische Rundschau 21, 1969, S. 215–233.
- SMIDT, M. DE & J. G. BORCHERT: Het groeisyndroom in de ruimtelijke ordening. Plan 10, 1973, S. 15–19.
- SOJA, E. W.: A paradigm for the geographical analysis of political systems. In: K. R. COX, D. R. REYNOLDS and S. ROKKAN (Eds.), Locational approaches to power and conflict. Sage Publications, London, 1974, S. 43–71.
- UMLAUF, J. *et al.*: Raumordnung in den Niederlanden – Entwicklungsgeschichte, Recht und Organisation. Schroedel Verlag, Hannover, 1976 (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte 109).

INTENSIVE UND EXTENSIVE VERSTÄDTERUNG IM DEUTSCHEN REICH ZWISCHEN 1870 UND 1918 UNTER DEM EINFLUSS VON BAUORDNUNGEN, BODENPREISEN UND KAPITALMARKTVERHÄLTNISSEN

Mit 4 Abbildungen

HANS BÖHM

Summary: Intensive and extensive urbanisation in the German Empire between 1870 and 1918 under the influence of building regulations, land prices and conditions in the money market

In Germany the 1870s mark a turning point in the development of towns. After 1870 urban development was no longer regulated by a state police act, but transferred to the communities' own responsibility. Thus different principles came to be effective where ever, as a result of the right to vote, property and land owners formed a distinct majority in the parish representations. An effective credit system for the urban sector, too, was created only after 1870. The

Prussian law on mortgages provided for rather low lending rates. In Prussian towns a significant share of mortgage business was therefore handled by extra-Prussian banks which were not bound by these restrictions. In the old Prussian provinces an almost 100 per cent mortgageability was facilitated by the land register classification, which had been introduced there as early as 1872. In the Rhine Province and other German towns with French legal systems it was introduced only in 1900 in connection with the code of civil law. The uncertainty of proof of civil ownership and the difficulty of identifying former mortgages only permitted credits and building activities of limited extent in these areas.