

Franz, Peter

**Working Paper**

## Was kann die Stadt heute noch leisten? Integration, urbane Regimes und die Durchsetzbarkeit von Leitbildern

IWH Discussion Papers, No. 56/1997

**Provided in Cooperation with:**

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

*Suggested Citation:* Franz, Peter (1997) : Was kann die Stadt heute noch leisten? Integration, urbane Regimes und die Durchsetzbarkeit von Leitbildern, IWH Discussion Papers, No. 56/1997, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-17894>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/77005>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Was kann die Stadt heute noch leisten?  
Integration, urbane Regimes und die  
Durchsetzbarkeit von Leitbildern**

*Peter Franz*

Februar 1997

Nr.: 56

Erschienen in:

Die alte Stadt. Vierteljahresschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie und Denkmalpflege, 24. Jg. , H. 4 (1997)

**Abteilung:** Regional- und Kommunalforschung

*Dr. Peter Franz*

Telefon: (0345) 7753-755

E-mail: [pfr@iwh.uni-halle.de](mailto:pfr@iwh.uni-halle.de)

Diskussionspapiere stehen in der allgemeinen Verantwortung des jeweiligen Autors.  
Die darin vertretenen Auffassungen stellen keine Meinungsäußerungen des IWH dar.

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE

Hausanschrift: Delitzscher Str. 118, 06116 Halle

Postanschrift: Postfach 16 02 07, 06038 Halle

Telefon: (0345) 7753-721

Telefax: (0345) 7753-820

**Abstract:**

Ausgehend von der problematischen Umsetzbarkeit des Leitbildes der „belebten Innenstadt“ angesichts der Entwicklung der Städte in den neuen Ländern wird die Frage gestellt und zu beantworten versucht, welche Leistungen heute noch von den Städten heute zu erwarten sind. Unter der Annahme, daß nach wie vor die Integration der im städtischen Einflußbereich lebenden Bevölkerung ein zentrales Leistungsmerkmal von Städten charakterisiert, wird zunächst untersucht, welchen Wandlungen diese Integrationsfunktion unterworfen ist. Im Anschluß daran wird die These aufgestellt und erörtert, daß sich verschiedene städtische Interessenkoalitionen (Regimes) unterscheiden lassen, die miteinander um die strategische Ausrichtung der in einer Stadt gebündelten Ressourcen im Konflikt stehen. Diese urbanen Regimes begünstigen auch jeweils unterschiedliche Modi der Integration. Aus den möglichen Ausgängen dieser städtischen Konflikte lassen sich verschiedene Pfade städtischer Entwicklung ableiten. Die Gefahr besteht, daß in Städten, in denen kein Kompromiß zwischen den konfligierenden Regimes gelingt, eine einseitige (eindimensionale) Entwicklung Platz greift, die deren zukünftige Chancen im Städtewettbewerb schmälert.

**1. Einleitung**

Die Erwartungen von Bundespolitikern im Jahr 1990 von zukünftigen „blühenden Landschaften“ in Ostdeutschland schlossen auch Hoffnungen auf den Wandel der vernachlässigten „grauen Stadt der DDR“ (Marcuse 1991) mit ein. Auf der Basis des Engagements von Investoren und Handelsfirmen sollte ein Wiederaufbauschub nach westdeutschem Muster und ein entsprechender Rückgewinn der Städte an kommerzieller und kommunikativer Zentralität möglich werden (Flierl 1991). Nachdem seit der Vereinigung sechs Jahre verstrichen sind, ist erkennbar, daß es zwar zu einem solchen Wieder- und Neuaufbauschub gekommen ist, daß aber hiervon in erster Linie der Stadtrand und die Umlandkommunen profitiert haben und die Innenstädte im Vergleich dazu zurückgeblieben sind (Junker/Kruse 1995; Güttler et al. 1995; Franz et al. 1996; Friedrichs 1996). Angesichts der Vehemenz und Durchgängigkeit dieser Entwicklung sieht man sich vor die Frage gestellt, ob hierfür spezifische vereinigungsbedingte Faktoren verantwortlich waren - mit deren nachlassender Wirksamkeit wieder die zentrumsorientierten Expansionsimpulse an Kraft gewinnen müßten - oder ob hier unversehens und unverhüllt ein Trend sichtbar geworden ist, der die künftige Entwicklung *aller* deutschen Stadtregionen dauerhaft prägen wird.

Bemerkenswert erscheint hierbei der Umstand, daß sich dieser Entwicklungstrend durchgesetzt hat, obwohl nahezu alle politisch Verantwortlichen auf Stadt-, Landes- und

Bundesebene das Leitbild der belebten Innenstadt propagieren und z.T. in Raumordnungs- und Landesentwicklungsprogrammen auch festgeschrieben haben.<sup>1</sup> Angesichts dieser Diskrepanz zwischen Soll- und Ist-Zustand stellt sich die Frage, ob den Kommunalpolitikern und Stadtplanern, die das Leitbild der belebten Innenstadt verfolgen, nicht ein ähnlicher Realitätsverlust droht wie Drogenpolitikern, die sich in ihren Gesetzesvorlagen am Ideal einer drogenfreien Gesellschaft orientieren. Dies bedeutet nicht, daß das Leitbild von einer Innenstadt als dem zentralen Ort für eine Vielzahl von Funktionen wie Handel, Kultur, Freizeit, Dienstleistungen, Arbeiten und Wohnen nicht mehr aktuell wäre: Als Touristen schleppen wir es ständig als „mentales Gepäck“ mit uns herum und sortieren die Sehenswürdigkeit von Städten nach diesem Kriterium. Wir leben gern in einer Stadt mit einem vitalen Zentrum - ob wir das Zentrum unserer eigenen Wohngemeinde auch entsprechend nutzen, steht auf einem anderen Blatt. In den USA mehren sich neuerdings die Anzeichen, daß die großen Ballungsräume nach Jahrzehnten kontinuierlicher Verluste einen ökonomischen Bedeutungsgewinn verbuchen (Geppert 1996), der bisher gleichgültig hingegenommene „urban sprawl“ an Akzeptanzgrenzen stößt und das Modell der verdichteten europäischen Stadt neu diskutiert wird (Tautfest 1997). Dem stehen wiederum Ansichten entgegen, die ein „Verschwinden der Städte“ (Venturi 1996) in Europa konstatieren. Interpretationen aktueller Trends und Indikatoren im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Städte stiften derzeit eher Verwirrung als Klarheit.

Auch hinter dem Schlagwort der politisch häufig geforderten „nachhaltigen Stadtentwicklung“ verbirgt sich bei näherem Hinsehen das Ideal einer stark nutzungsgemischten Stadt der kurzen Wege, die bisher nur vermittels einer belebten Innenstadt vorstellbar ist (Jessen 1996: 2-7). Im raumordnungspolitischen Leitbild der „Dezentralen Konzentration“ für Großagglomerationen soll die Kernstadt zwar entlastet werden, aber in ihrer Ausstattung und Attraktivität doch weiterhin die der Subzentren überstrahlen und nicht den Pfad der nordamerikanischen Innenstädte beschreiten (Rohr-Zänker 1996: 197).

Gerade die stadregionale Entwicklung in den neuen Ländern läßt Befürchtungen aufkommen, ob sich vermittels von Marktkräften nicht wieder langfristig und subpolitisch

---

<sup>1</sup> Vgl. exemplarisch dazu die erst 1996 verabschiedete Entschließung „Innenstädte als Einzelhandelsstandorte erhalten“ der ARGEBAU und der Ministerkonferenz für Raumordnung vom

(Beck 1986: 304) unter dem Deckmantel der „funktionalen Stadt“ das allseits abgeleitete Negativleitbild der „autogerechten Stadt“ und der konturlosen Zersiedlung von Stadtregionen durchsetzt.

Plakative Leitbilder stellen normative Orientierungen für die Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik dar. Die sozialwissenschaftlich angeleitete Diskussion von Leitbildern darf sich nicht vordergründig darauf beschränken, Argumente für oder gegen einzelne dieser Leitbilder zu sammeln und gegenüberzustellen, sondern muß „hinter die Kulissen“ schauen. Ausgangspunkt einer solchen genaueren Prüfung ist zum einen die These, daß Leitbilder auch implizite Vorstellungen über die angemessene Art und Weise der Integration der Stadtbewohner in ihre städtische Umwelt transportieren. Zum anderen formieren sich im städtischen Raum Interessenkoalitionen - „urbane Regimes“ im Sinn von Kleger (1996: 25-37) -, die bestimmte Leitbilder und damit auch bestimmte Integrationsmodi favorisieren. Aufbauend auf diese analytischen Überlegungen wird der Versuch unternommen, eine differenzierte Typologie städtischer Konflikt- und Koalitionssituationen aufzustellen. Die verschiedenen Typen unterscheiden sich danach, welche der urbanen Regimes sich mit ihren Vorstellungen durchsetzen, woraus sich zugleich Aussagen zu möglichen Pfaden zukünftiger städtischer Entwicklung ableiten lassen.

## **2. Zur Integrationswirkung städtischer Umwelten**

Den folgenden Ausführungen liegen die Annahmen zugrunde, daß

- a) im Anschluß an König (1958: 109; vgl. auch Schäfers/Wewer 1996: 15f.) die Dimension der Integration für lokale Gemeinwesen trotz fortschreitender räumlicher Dekonzentration von Siedlungs- und Aktionsraummustern noch Bedeutung besitzt (vgl. (Abschn. 2.1),
- b) sich mit der sozialen, systemischen und symbolischen Dimension von Integration drei unterschiedliche Integrationsmodi unterscheiden lassen (Peters 1993: 96-115; Jansen 1996: 3f.) (Abschn. 2.1),

- c) mit dem Zugang zu und der Benutzung von stadträumlich gebündelten Ressourcen und technischen Einrichtungen (Infrastruktur) die Integration der Bewohner von Stadtregionen zunehmend häufiger über den Modus der systemischen Integration erfolgt (Franz 1989: 22-25; Brock 1993: 180-182; Brock/Junge 1995: 174-177) (Abschn. 2.2).

## 2.1 Symbolische, soziale und systemische Integration

Die auch in der heutigen Stadt noch vorhandenen baulichen Formen und Strukturen verkörpern historische Formen der Integration: Der zentrale Dom erinnert an die Zeit der Integration durch kirchlich-religiöse Herrschaft, Reste alter Befestigungen erinnern an die Herausbildung verstreuter „Sicherheitszonen“ innerhalb des von feudaler Willkür beherrschten Landes („Stadtluft macht frei“), innerstädtische Schlösser und Residenzen erinnern an die in Städte verlegte aufgeklärte Adelherrschaft.

Diese Zeugnisse vergangener gesellschaftlicher Organisation wirken heute noch nach, indem sie zu Objekten der Identifikation werden können und damit zur *symbolischen Integration* auf lokaler Ebene beitragen. Das Ausmaß der „symbolischen Ortsbezogenheit“ (Treinen 1965) oder der Stadt(teil)bindung führt zur Bildung symbolischer oder imaginerter Gemeinschaften, „die insofern den Charakter fungierender sozialer Einheiten haben, als sie durch ein Bewußtsein gemeinsamer Zugehörigkeit unter Mitgliedern, durch kollektive Identifikationen, Identitätsbestimmungen oder Interessendefinitionen ausgezeichnet sind“ (Peters 1993: 168). Für das Entstehen solcher Gemeinschaften sind keine direkten sozialen Kontakte notwendig.<sup>2</sup>

Die Frage, auf welche Art(en) und Weise(n) die Bewohner von Städten in ihren lokalen Kontext integriert und ob sie dort überhaupt noch integriert sind, wurde erstmals vor dem Hintergrund des rasanten Städtewachstums und der wachsenden Zahl von Städte-neugründungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aufgeworfen. Insbesondere

---

<sup>2</sup> „Was symbolische Gemeinschaften von korporativen Einheiten unterscheidet, ist das Fehlen regulärer interner Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen, die ihnen organisierte kollektive Handlungsfähigkeit verleihen würden ... Allerdings gibt es Formen indirekter Kommunikation - zum Beispiel die Orientierung an ‘role models’ und ‘opinion leaders’, Formen diffuser Kommunikation über Massenmedien und Prozesse der Diffusion von Überzeugungen, Ritualen, einheitsstiftenden Symbolen“ (Peters 1993: 168).

die nordamerikanischen Sozialökologen bewegte das Problem, ob die sich in *gemeinschaftlichen* Lebensformen quasi von selbst einstellende mechanische Solidarität sich auch in *gesellschaftlichen* Lebensformen ausbilden würde, insbesondere unter der bunt zusammengewürfelten Bevölkerung der dortigen Großstädte und in den aus den Boden gestampften Siedlungen der „New Frontier“. Sollte dies nicht gelingen - so wurde befürchtet - würden soziale Probleme und soziale Desorganisation in den Städten überhandnehmen.<sup>3</sup> In der Sozialökologie der Chicagoer Schule wird eine biotische oder subsoziale Ebene - dominiert vom Wettbewerbsbeziehungen ohne direkten Sozialkontakt - von einer kulturellen Ebene unterschieden. Burgess (1925: 53) gelangt zu dem Schluß, daß bereits die biotische Ebene Integrationswirkung aufweist: „Die grundlegenden Infrastruktureinrichtungen wie Gas, Wasser, Elektrizität schaffen ein Solidarität unter den Stadtbewohnern nur durch ihre Benutzung, nicht aber als kulturelle Einheit“ (Friedrichs 1977: 103; 1995: 39). Es ist vorstellbar, daß Park und andere Sozialökologen in ihrer Sichtweise der Integrationsfunktion wettbewerblicher Beziehungen von Simmel beeinflusst worden sind, der diesen Aspekt deutlich herausarbeitet.<sup>4</sup>

Integrierende Wirkungen gehen nach sozialökologischer Auffassung des weiteren auf der kulturellen Ebene von den durch ausgeübte soziale Kontrolle induzierten Anpassungs- und Assimilationsprozessen unter den städtischen Zuwanderern aus (Park et al. 1925: 508).<sup>5</sup> Letztlich wird dieser Modus der Integration als der zentralere und wichtigere angesehen: Während (systemische) Integration auf der biotischen Ebene im Ergeb-

---

<sup>3</sup> „Das soziale Problem ist im wesentlichen ein Problem der Stadt. Es ist das Problem, in der Freiheit der Stadt eine soziale Ordnung und eine soziale Kontrolle zu erreichen, die derjenigen entspricht, die natürlich in der Familie, dem Clan oder dem Stamm gewachsen ist“ Park zit. nach Friedrichs (1977: 30).

<sup>4</sup> „Man pflegt von der Konkurrenz ihre vergiftenden, zersprengenden, zerstörenden Wirkungen hervorzuheben und im übrigen nur jene inhaltlichen Werte als ihre Produkte zuzugeben. Daneben aber steht doch diese ungeheure vergesellschaftende Wirkung: sie zwingt den Bewerber, der einen Mitbewerber neben sich hat, ... dem Umworbenen entgegen- und nahezukommen, sich ihm zu verbinden, seine Schwächen und Stärken zu erkunden und sich ihnen anzupassen... Die antagonistische Spannung gegen den Konkurrenten schärft bei dem Kaufmann die Feinfühligkeit für die Neigungen des Publikums bis zu einem fast hellseherischen Instinkt für die bevorstehenden Wandlungen seines Geschmacks, seiner Moden, seiner Interessen; und doch nicht nur bei dem Kaufmann, sondern auch bei dem Zeitungsschreiber, dem Künstler, dem Buchhändler, dem Parlamentarier... Seit die enge und naive Solidarität primitiver und sozialer Verfassungen der Dezentralisation gewichen ist,... scheint sich das Sich-Bemühen des Menschen um den Menschen, das Sich-Anpassen des einen an den anderen eben nur um den Preis der Konkurrenz möglich, also des gleichzeitigen Kampfes gegen einen Nebenmann um den dritten“ (Simmel 1995: 327-329).

<sup>5</sup> Dies wiederum läßt die Frage virulent werden, auf welche Weise die Wirkungsweise sozialer Kontrollmechanismen sichergestellt werden kann. Vgl. dazu Hahn (1995), Franz (1996).



nis zu zweckmäßiger (funktionaler) Koordination führt, resultiert aus dem Modus sozialer Integration der kulturellen Ebene moralische Integrität als Ausgleich zwischen konfligierenden Ansprüchen und expressive Gemeinschaft als Aufbau kollektiver Werte und Identitäten (vgl. Peters 1993: 105).<sup>6</sup>

Auch in der neueren soziologischen Diskussion wird zwischen System- und Sozialintegration differenziert (Lockwood 1964) und die Tendenz sichtbar, beide als gegensätzlich zu begreifen und exklusiv in verschiedenen Gesellschaftssphären zu verorten, wie z.B. in der Gegenüberstellung von System und Lebenswelt bei Habermas. Darüber hinaus ist eine Aufteilung dergestalt erkennbar, daß Sozialintegration von funktionalistischen und Mikro-Ansätzen und Systemintegration von konflikttheoretischen, Rational Choice- und Makro-Ansätzen in den Mittelpunkt gestellt wird. Im vorliegenden Beitrag wird davon ausgegangen, daß in städtischen Umwelten a) alle drei Integrationsmodi nebeneinander bestehen und b) Sozial- und symbolische Integration die elementareren, früher entwickelten Modi sind, während Systemintegration erst nach Vorliegen bestimmter gesellschaftlicher Voraussetzungen „ins Spiel“ kommt: Entscheidend ist hier das Ausmaß, in welchem Menschen in einer von ihnen selbst geschaffenen Umwelt leben.<sup>7</sup> In Anlehnung an Jansen (1996: 4) soll im folgenden unter Sozialintegration intentionale Abstimmung von Interdependenzen durch Kommunikation, Systemintegration als Anpassung an Interdependenz ohne (Notwendigkeit der) Kommunikation verstanden werden. Die von Giddens (1988: 80f., 431f.) für Sozialintegration herausgestellte Anforderung der Kopräsenz von Interaktionspartnern bleibt in dieser Definition unberücksichtigt, da die Entwicklung neuer Kommunikationsmedien Interaktionen von diesem Erfordernis zunehmend unabhängig macht.

Medien der systemischen Steuerung besitzen Doppelcharakter, indem sie sich als *Resourcen* zur Nutzung anbieten und zugleich im Akt der Nutzung in ihrer *handlungsstrukturierenden* Wirkung „fortgeschrieben“ werden. Systemische Steuerung wirkt „aus

---

<sup>6</sup> „Die Art Ordnung, die wir Gesellschaft nennen, hängt davon ab, wann und wie der Konkurrenzkampf sich verringert. Kurz, Gesellschaft ist, sofern sie eine territoriale Einheit bildet, vom ökologischen Gesichtspunkt aus betrachtet gerade das Gebiet, in welchem die biotische Konkurrenz zurückgegangen ist und der Überlebenskampf höhere und mehr sublimierte Formen angenommen hat“ Park zit. nach Saunders (1987: 63).

---

sich selbst heraus“ und ist nicht auf Durchsetzung mittels Kontrollarbeit angewiesen. Systemische Steuerungsmedien haben aber - wie Habermas herausstellt - im Unterschied zu Normen und Werten die Eigenschaft, daß sie in ihrem Gebrauch höchstens Routine, aber keinen Sinn vermitteln.<sup>8</sup>

Hier wird die These vertreten, daß im Hinblick auf die Integration in Städten und Stadtregionen der Modus der Systemintegration zunehmend wichtiger wird, während die Modi der Sozialintegration und der symbolischen Integration eher als defizitär und als problematisch eingestuft werden. Zum Beispiel erscheint es angesichts der zunehmenden kulturellen Diversität der Bewohner größerer Städte und der wachsenden Propaganda für das Modell der „multi-kulturellen städtischen Gesellschaft“ immer schwerer vorstellbar, daß diese Integrationsleistung allein vermittels des Modus der Sozialintegration gelingen könnte. Daneben erscheinen gerade für Jugendliche in städtischen Umwelten normative Vorgaben aus sozialisatorischen Gründen unverzichtbar. Fehlen diese, so kommt es bei den Jugendlichen in gehäufter Weise zu einer Art Experimentierverhalten, um sich der in ihrer Umwelt vorhandenen Verhaltensnormen und Abweichungskriterien „austestend“ selbstzuvergewissern (vgl. auch Hoffmann-Axthelm 1993: 64). Dies wird häufig bis hinein in Formen der Gewaltkriminalität getrieben, ehe Kontrollreaktionen ihrer Umwelt eintreten, die dem oben entwickelten Begriffsverständnis entsprechend dem Modus der sozialen Integration zuzuordnen sind.

## **2.2 Systemische Integration infolge Ressourcennutzung**

Im folgenden wird überprüft, welche Ansatzpunkte in städtischen Umwelten für integrative Prozesse gegeben sind, die nicht nach dem Muster der Sozial- und der symbolischen Integration ablaufen. In diesem Zusammenhang kommt dem Konzept der Res-

---

<sup>7</sup> „...Erst mit der Entstehung von Städten - und in der Moderne mit der städtischen Lebensweise im Sinne der ‘selbstgeschaffenen Umwelt’ - wird eine nennenswerte Entwicklung der Systemintegration möglich“ (Giddens 1988: 40).

<sup>8</sup> „Eine um alle normativen Dimensionen verkürzte, auf kognitive Anpassungsleistungen reduzierte Ich-Instanz bildet zwar eine funktionale Ergänzung zu den mediengerechten Subsystemen; aber sie kann die sozialintegrativen Eigenleistungen, die eine rationalisierte Lebenswelt den Individuen zumutet, nicht ersetzen“ (Habermas 1988: 238).

ourcen und ihrer Zugänglichkeit ein zentraler Stellenwert zu. Dabei wird Stadt im folgenden als „ein von Menschen geschaffenes Ressourcensystem verstanden..., in dem die Ressourcen den potentiellen Nutzern unterschiedlich zugänglich sind“ (Franz 1989: 22).<sup>9</sup> Ressourcen haben hierbei sowohl eine materielle als auch eine nicht-materielle Komponente - eine Fabrik z.B. besteht nicht nur aus Steinen, Stahl und Glas, sondern verkörpert auch in ihrer Anordnung von Fabrikator, Stechuh und Fertigungsräumen eine bestimmte kulturelle Bedeutung (z.B. fordistischer oder post-fordistischer industrieller Produktion). Für die sozialen Akteure als den potentiellen Nutzern dieser Ressourcen liegt die Verknüpfung von materieller und Bedeutungsdimension nicht ein für allemal fest, sondern ist der Neuinterpretation zugänglich.<sup>10</sup>

Die Sichtweise der Stadt als einer ressourcenreichen Umwelt weist Übereinstimmungen mit den Überlegungen von Brock (1993) und Brock/Junge (1995) über die Art und Weise der Integration moderner Gesellschaften auf.<sup>11</sup> „Ressourcen sollen nicht nur nützlich sein. Sie müssen auch zugänglich sein, um überhaupt genutzt werden zu können... Die räumliche Zugänglichmachung von Ressourcen durch Verkehrssysteme, Massenkommunikation und Nachrichtentechnik ist deswegen wohl auch die wohl zentrale Entwicklung für eine immer weitergehende und spezialisiertere Ressourcennutzung... Dabei darf auch nicht übersehen werden, daß das ‘Zugänglichmachen’ zu einem immer wichtige-

---

<sup>9</sup> „Das Verständnis von Stadt als Ressourcensystem geht ... davon aus, daß die Existenz einer Stadt auf unzähligen Entscheidungen und Handlungen von Einzelpersonen beruht, sich an bestimmten Plätzen im Raum zu konzentrieren unter der Erwartung, hieraus persönlichen Nutzen zu ziehen“ (Franz 1989: 23).

Im Rahmen der Diskussion über die Veränderung von Sozial- und Systemintegration im Verlauf der gesellschaftlichen Evolution vertritt Giddens die Ansicht: „Städte etablieren eine Zentralisierung von Ressourcen - insbesondere von administrativen Ressourcen -, und so auch eine größere Raum-Zeit-Ausdehnung, als es in Stammesordnungen typisch der Fall ist“ (1988: 197).

<sup>10</sup> Diese Auffassung und Einordnung des Ressourcenkonzepts folgt dem Ansatz von Sewell (1992), der eine Präzisierung des Gebrauchs der zentralen Konzepte in Giddens’ Strukturierungstheorie (1988) anstrebt: „Agency...is the actor’s capacity to reinterpret and mobilize an array of resources in terms of cultural schemas other than those initially constituted the array“ (19).

<sup>11</sup> Deren Auffassung von Ressourcen ist einerseits allumfassend - „Ressource kann alles werden, was die Welt ist“ (1995: 174) -, andererseits hochspezifisch, da sie - die Perspektive der funktionalen Differenzierung übernehmend - Ressourcen als jene Leistungen hochspezialisierter Teilsysteme begreifen, die diese im Austausch mit anderen Teilsystemen wieder zu ihrer Reproduktion benötigen. „Soziale Systeme können sich nur in dem Maß reproduzieren, indem es ihnen gelingt, sich eine systemexterne Nachfrage nach ihren Leistungen zu verschaffen und zugleich Zugriff auf systemexterne Ressourcen zu sichern“ (173). Diesen auf Allgemeinzugänglichkeit angelegten Ressourcentransfer sehen sie als ein Organisationsprinzip moderner Gesellschaften an, das gleichrangig neben dem der funktionalen Differenzierung steht. Die von Giddens (1988: 315 ff.) getroffene Unterscheidung von allokativen und autoritativen Ressourcen nehmen sie nicht auf.

ren Arbeitsfeld geworden ist, über das ganze gewerbliche Bereiche charakterisiert werden können, wie z.B.: Energieversorgung, Handel, Fremdenverkehr, Automobilwirtschaft, Medien“ (Brock/Junge 1995: 176f.).

Die materielle Kultur einer Gesellschaft - als Gesamtheit der Ressourcen - umfaßt „die ‘selbstgeschaffene Umwelt’: also Gebäude, Städte, das Verkehrsnetz, Wissenssysteme, technische Artefakte wie Nachrichtentechnik oder das Automobil. Sie alle legen auf technischem Wege fest, wie etwas getan werden muß und bringen zugleich Menschen in bestimmter Weise miteinander in Verbindung“ (Brock 1993: 180). In seinen Augen vollzieht sich gegenwärtig der Prozeß, daß die mittlerweile ressourcen- und optionenangereicherte materielle Umwelt in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften das Normen- und Wertesystem als zentralen „Ordnungstifter“ abzulösen beginnt.<sup>12</sup> Dieser Wandel geht unspektakulär im Bereich der alltäglichen Lebensführung vor sich, indem die Individuen aus den sich ihnen bietenden Optionen selektieren und aus diesen einzelnen Entscheidungen ihr Muster individualisierter Lebensführung „schneiden“.<sup>13</sup> Von den Individuen wird also Entscheidungsfähigkeit im Alltag und berufliche Leistungsbereitschaft (zum Erhalt der Mittel für die Nutzung der materiellen Umwelt) im Erwerbsalter gefordert, um diesen Integrationsmechanismus wirksam werden zu lassen.<sup>14</sup> Im Anschluß an Überlegungen von Simmel zum Individualisierungsprozeß sieht Brock in der Dauerhaftigkeit und Nutzbarkeit der materiellen Kultur eine neue Grundlage gesellschaftlicher Stabilität und schließt damit an die oben dargestellte Position von Burgess (1925: 53) an.

Spricht man vom städtischen Raum als einer ressourcenreichen Umwelt, denkt man zunächst an die inzwischen hochkomplexen Leitungs- und Trassenetze der öffentlichen

---

<sup>12</sup> „Aufgrund ihrer ausgeprägten materiellen Kultur sind *entwickelte* Industriegesellschaften in wesentlich geringerem Umfang auf kulturellen Konsens oder auf ein von allen geteiltes Wertesystem angewiesen als vorindustrielle Gesellschaften oder Industriegesellschaften, die noch in der Entwicklungsphase stecken... *Die gesellschaftliche Integration hat sich damit in den Bereich alltäglicher Lebensführung vorverlagert*“ (Brock 1993: 181; Hervorh. i. O.).

<sup>13</sup> „Das integrative Potential dieses Bereichs hängt gerade damit zusammen, daß er Möglichkeitsstrukturen bereitstellt, die erst nach Selektionsentscheidungen von Personen... strukturierend wirken“ (Brock/Junge 1995: 174).

<sup>14</sup> „Es handelt sich hierbei deswegen um einen zwangloseren Integrationsmechanismus, weil er nicht auf eine *direkte* kulturelle Kanalisierung von Interessen und Neigungen angewiesen ist und auf selbstverantwortlichen Entscheidungen zwischen alternativen Möglichkeiten aufbaut“ (Brock 1993: 188; Hervorh. i. O.).

Infrastruktur, an die Vielzahl öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungsangebote. Neben diesen *öffentlichen Gütern* wird das Ressourcenniveau einer Stadt aber auch durch das Vorhandensein *privater Ressourcen* bestimmt. In vielen Fällen erfolgt die Nutzung öffentlicher Güter und der Zugang hierzu in Kombination mit jenen Ressourcen, über die die Privathaushalte selbst verfügen. Für die Zugänglichkeit der in städtischen Umwelten gebündelten Ressourcen spielen die Verkehrswege eine zentrale Rolle. Im Verlauf der Nutzung der städtischen Verkehrswege erfolgt eine Kombination privater (haushaltseigener) und öffentlicher Ressourcen in Form der Verkehrsinfrastruktur. Die zentrale private Ressource stellt der Pkw dar, verbunden mit der Kaufkraft für Treibstoff und für Transportleistungen des öffentlichen Verkehrs.

Viele der in den Städten und Stadtregionen stattgefundenen und stattfindenden Entwicklungsprozesse werden nur verständlich, wenn man in Rechnung stellt, daß die Privathaushalte in den vergangenen vier Jahrzehnten einen enormen Ressourcenzuwachs erfahren haben. Aufgrund ihrer Fähigkeit der intelligenten Kombination öffentlicher und privater Ressourcen sind die einzelnen Haushaltsmitglieder in der Lage, ausgedehnte und hochkomplexe stadregionale Aktionsräume auszubilden und ein an den eigenen Interessen ausgerichtetes Bündel der Ressourcennutzung zusammenzustellen.

Eine Ressourcennutzung, welche die Aktionsräume, die Verkehrsströme und das Stadtbild in herausgehobener Weise bestimmt, ist der an die Einzelhandelsstandorte der Stadtregion gebundene private Konsum. Entsprechend der oben entwickelten integrations-theoretischen Perspektive stellt der Konsumbereich ein Musterbeispiel systemischer Integration dar. Mit seinem Angebot an Waren, seinen Geschäften und Einkaufsmöglichkeiten zählt er zur materiellen Kultur einer Gesellschaft, derer wir uns im alltäglichen Leben bedienen, um private Zwecke realisieren zu können. In Übereinstimmung damit sieht Bauman (1988) einen Bedeutungsschwund der (sozialen) Integration in die Arbeitswelt, während gleichzeitig die Teilnahme an der Konsumwelt wichtiger wird.<sup>15</sup> Aus seiner Sicht werden hiermit die Anforderungen an die Individuen eher geringer, da das Realitätsprinzip zumindest teilweise durch das Lustprinzip ersetzt wird. Die Pflichten des Konsumenten äußern sich nicht in der Form von Unterdrückung, sondern in der

Form von Verführung und Wahlfreiheit unter mehreren attraktiven Alternativen. „With such duties, one hardly needs rights. Seduction...may now take the place of repression as the paramount vehicle of systemic control and social integration“ (Bauman 1988: 809).

Bedroht ist diese Stabilität in erster Linie dann, wenn für einen Teil der Bevölkerung Zugangsbarrieren zur Nutzung der materiellen Umwelt entstehen wie z.B. im Gefolge von Massenarbeitslosigkeit, oder wenn für andere Stadtbewohner massive negative externe Effekte entstehen. Hier ist die Steuerungskraft des kommunalen politisch-administrativen Systems gefragt.

### **3. Stadtentwicklung als Konfliktfeld urbaner Regimes**

Die Frage, wie die Integration der Bewohner städtischer Umwelten angesichts von Desintegrationstendenzen besser betrieben werden kann, erhält politische Konnotationen, sobald verschiedene städtische Interessengruppen und -koalitionen mit ihrem strategischen Handeln bestimmte Modi symbolischer, sozialer oder systemischer Integration begünstigen und andere unbeachtet lassen. Dies geschieht dadurch, daß diese Koalitionen die Neuausrichtung der im städtischen Raum vorgefundenen Ressourcen gemäß ihrer Interessen betreiben und zu diesem Zweck unterschiedliche Strategien verfolgen. Solche Gruppierungen und Koalitionen, die im lokalen politischen Raum um die Vorherrschaft konkurrieren, werden im folgenden als urbane Regimes bezeichnet. Der Regime-Begriff wird von Regulationstheoretikern verwendet (z.B. Akkumulationsregime bei Leborgne/Lipietz 1991), um die über einen bestimmten Zeitraum hinweg dominanten Formen der Betriebsstruktur, der Produktionsorganisation und der Arbeitsverhältnisse einer Gesellschaft zu charakterisieren. Im vorliegenden Fall wird dieses Konzept jedoch auf Kategorien von Personen bezogen, die relativ große Chancen haben, ihre stadtentwicklungsbezogenen Interessen durchzusetzen (Stone 1993). Den Hintergrund hierfür bildet die von der amerikanischen Politikwissenschaft ausgehende Diskussion um die Frage der Bewahrung der politischen Handlungsfähigkeit auf lokaler und regio-

---

<sup>15</sup> „Consumer freedom has moved in - first perhaps as a squatter, but more and more as a legitimate resident. It now takes over the crucial role of the link which fastens together the life-worlds of the individual agents and purposeful rationality of the system“ (Bauman 1988: 807 f.).

nalener Ebene angesichts hoher Problemkomplexität und konkurrierender Gebietskörperschaften („Unregierbarkeit der Städte“,<sup>16</sup> „governance“<sup>17</sup>). „Auch dann, wenn die Institutionen der lokalen Regierung und Verwaltung die überwiegende, formale Verantwortung besitzen, fehlt es ihnen häufig an Ressourcen zum Regieren ohne die Unterstützung und Kooperation wichtiger privater Interessen“ (Kleger 1996: 34 f.). Ein urbanes Regime stellt eine informelle Kooperation<sup>18</sup> öffentlicher und privater Akteure mit dem Zweck dar, die politische Handlungsfähigkeit der Stadt oder Stadtregion zu sichern. „Damit reintegriert ein urbanes Regime die ... Stadt auf der Ebene der Eliten. Je nach Dominanz unterschiedlicher Mechanismen dieser Reintegration lassen sich verschiedene Typen urbaner Regimes beobachten“ (Kleger 1996: 34).

In Abbildung 1 werden drei Typen urbaner Regimes unterschieden, die derzeit im Bereich der Stadtentwicklungspolitik untereinander z.T. in Konflikt stehen, dabei aber auch Koalitionen einzugehen versuchen. Jedes dieser Regimes orientiert sich an anderen Leitbildern und ist auf einen anderen Modus der Integration ausgerichtet.<sup>19</sup> Das „Bewahrungsregime“ ist eine Gruppierung von Eliten, von welchen nur einzelne Mitglieder - wenn überhaupt - im kommunalen politisch-administrativen System verankert sind. Sie sind sich in erster Linie darin einig, den Status quo zu verteidigen und den ökologischen Bereich betreffende negative externe Effekte abzuwehren - vor allem angesichts drohender Veränderungen durch Großprojekte von überlokaler Bedeutung. Sehen diese Eliten die Notwendigkeit politischer Mobilisierung, greifen sie mangels Zugang zu konventionellen politischen Kanälen zu Formen expressiver Politik und appellieren vorzugsweise an Traditionen bzw. an lokale kollektive Identitäten (vgl. Kleger 1996: 35). Sie setzen somit primär auf symbolische Integration.

---

<sup>16</sup> Der konkrete Kern des Schlagworts der „Unregierbarkeit der Städte“ besteht zum einen in den vermehrten Handlungsmöglichkeiten städtischer Akteure, politischem und administrativem Druck auszuweichen, zum anderen auf die zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden fragmentierte Handlungskompetenz bei stadtreionalen Problemen (Franz 1989: 294).

<sup>17</sup> Der Begriff „governance“ bezieht sich neben dem Regieren als Tätigkeit („governing“) auch auf die politische Fähigkeit der Zielvorgabe und hebt damit auf die soziale Ordnungsfunktion staatlicher Intervention ab (vgl. Kleger 1996: 25f.)

<sup>18</sup> Dies schließt nicht aus, daß Koordination mit Hilfe formeller Organisationsstrukturen (Vereine, Parteien) erfolgt.

<sup>19</sup> Die hier vorgenommene Typisierung weist sowohl Übereinstimmungen („Globalisierungsregime“ - instrumentelles Regime) als auch Unterschiede (organisches und symbolisches Regime) zu der Typologie urbaner Regimes von Stoker/Mossberger (1994) und Kleger (1996: 37) auf.

„Lokale Bündnisse“ setzen sich demgegenüber vorzugsweise aus Vertretern lokaler Wirtschaftsverbände, Unternehmen, Gewerkschaften, Vereine und Parteien zusammen, die aufgrund multipler Positionen in diesen Organisationen dichte Netzwerke bilden. Der von Scheuch/Scheuch (1992) am Beispiel Kölns beschriebene „Rheinische Klüngel“ stellt eine idealtypische Verkörperung dieses Regimes dar. Als politische Durchsetzungsstrategien werden kommunikationsaufwendige runde Tische, Inkorporierungen und konzertierte Aktionen favorisiert, wobei Aspekte lokaler Wohlfahrtsmaximierung und kaum überlokale Zielsetzungen im Mittelpunkt stehen. Diese Strategie setzt auf lokalen Konsens und kann somit auf soziale Integration hin orientiert angesehen werden. Wirtschaftliches Wachstum wird nur angestrebt, wenn die lokale Führerschaft beibehalten werden kann und die zentral gelegenen Wirtschaftsstandorte davon profitieren.



Abbildung 1: Typen urbaner Regimes

	<b>„Bewahrungsregime“</b>	<b>„Lokales Bündnis“</b>	<b>„Globalisierungsregime“</b>
<b>Beispiel für reine Ausprägung des Typs</b>	– Aktionsgemeinschaft von Natur- und Denkmalschützern	– „Rheinischer Klüngel“	– Investorengruppe für ein Einkaufszentrum
<b>Neuausrichtung (realignment) städtischer Ressourcen auf ...</b>	– Stadtbilderhaltung – Denkmalschutz – Naturschutz – Regenerierbarkeit (Nachhaltigkeit)	– Erhaltung/Begünstigung des einheimischen Gewerbes – Verbesserung des lokalen Arbeitsmarkts	– Funktionalisierung des Raums für global orientiertes Wirtschaften – Anbindung an überregionale Verkehrs- und Kommunikationsnetze
<b>Durchsetzungsstrategien</b>	– Rechtsweg – Mobilisierung der Öffentlichkeit über moralische Appelle und unkonventionellen Protest (expressive Politik)	– Runder Tisch – Multilaterales Aushandeln („Konzertierte Aktion“)	– Exit-Drohung – Public Private Partnership – Vertrauen auf subpolitische Durchsetzung von Marktkräften
<b>Leitbildorientierung</b>	– Historische Stadt – „Nachhaltige Stadt“	– „Belebte Innenstadt“	– Funktionale Stadt
<b>Favorisierter Integrationsmodus</b>	– Symbolische Integration	– Soziale Integration	– Systemische Integration

Im dritten Typ des „Globalisierungsregimes“ sind einheimische und von außen kommende Akteure mit überlokal bedeutsamen Investitions- und Ansiedlungsinteressen vereint. Dazu stoßen weitere Akteure, deren Anliegen die Positionsverbesserung der Stadtregion im Rahmen des interkommunalen Standortwettbewerbs ist. Politischen Widerständen wird von seiten des „Globalisierungsregimes“ mit der Drohung der Wahl eines Alternativstandorts außerhalb des Stadtgebiets zu begegnen versucht. Daneben kommt

es bei größeren Projekten auch zu Public-Private-Partnerships, in welchen die Kooperation zwischen Stadtverwaltung und Investoren vertraglich geregelt wird. Die städtische Entwicklung wird in Richtung eines möglichst reibungslosen Verlaufs der Wirtschaftsaktivitäten zu gestalten versucht, was einen wirtschaftsfunktionalen Ausbau der städtischen und stadregionalen Infrastruktur, insbesondere der Verkehrswege beinhaltet. Damit liegt das Schwergewicht des „Globalisierungsregimes“ auf dem Modus der systemischen Integration.

#### **4. Konstellationen urbaner Regimes und (mögliche) städtische Entwicklungspfade**

Die folgenden Betrachtungen beschäftigen sich mit der Frage, welche Konstellationen urbaner Regimes in den verschiedenen Städten auftreten und ob sich daraus Folgerungen für die weitere Entwicklung der Stadtregionen ableiten lassen. Diese Betrachtungen bündeln und strukturieren verschiedenste Beobachtungen und Erkenntnisse des Autors, haben aber insofern hypothetischen Charakter, als eine gezielte empirische Überprüfung des Regime-Ansatzes noch aussteht.

In jeder Stadt finden sich Akteure, die Regimes der beschriebenen Art bilden könnten, doch muß nicht in jeder Stadt eine Regimebildung erfolgen. Denkbar ist einmal der Fall, daß die Verwaltung einer Stadt mit geringer Problemhäufung und großer finanzieller Flexibilität ihre politische Handlungs- und Steuerungsfähigkeit (governance) beibehält, so daß Zusammenschlüsse städtischer Akteure im Stadium bloßer Interessengruppen verbleiben.<sup>20</sup> Denkbar ist aber auch der Fall, daß eine Stadt so entwicklungsschwach ist, daß sich neben der städtischen Administration keine nennenswerten Gruppierungen formieren und die Stadt einem sich selbst verstärkenden Prozeß der Abwärtsentwicklung überlassen wird.<sup>21</sup> Diese beiden hypothetischen Konstellationen sind in der untenstehenden Abbildung 2 nicht berücksichtigt. Dort werden nur diejenigen Fälle betrachtet, wo sich mindestens einer dieser Regimetypen ausformt. Existieren mindestens zwei Regimes, so setzen sie jedenfalls konkurrierende Ziele auf die kommunale politische Agenda. Diese Zielkonkurrenz kann zu konflikthafter, aber auch zu koalitionsartiger

---

<sup>20</sup> Der Theorie urbaner Regimes gemäß dürfte dies aber nur sehr selten vorkommen, da sonst ein Falsifizierungsfall vorliegt.

<sup>21</sup> Damit würde ein Entwicklungspfad Realität, wie er in der differenzierten Prognose für ostdeutsche Städte von Franz et al. (1996: 112) umrissen worden ist.

Beziehungen führen.<sup>22</sup> Im folgenden wird davon ausgegangen, daß die Ziele des „Bewahrungsregimes“ und des „Globalisierungsregimes“ so stark divergieren, daß konflikthafte Beziehungen vorherrschen, wenn allein diese beiden auftreten (Konstellation (5) in Abbildung 2). Die stichpunktartigen Auflistungen in der mittleren Spalte der Abbildung 2 stellen Hypothesen in Kurzform dar, wie sich eine bestimmte Regimeherrschaft auf die Entwicklung der Stadt und ihrer Region auswirken wird.

*Konstellation (1):* Diese Konstellation, daß in einem kommunalen Setting nur das „Bewahrungsregime“ auftritt, ist in der Realität bisher nicht aufzufinden, da dieser Typ sich in der Regel erst als Reaktion auf geplante Veränderungen von anderer Seite als eigenes urbanes Regime ausformt.

*Konstellation (2):* Etabliert in einer Stadt ein „lokales Bündnis“ seinen politischen Einfluß über längere Zeit ohne ernsthafte Konkurrenz, so steigt die Wahrscheinlichkeit, daß sich dort ein Klima entwickelt, das innovative Ansätze und Unternehmensstrategien „entmutigt“ und relativ hohe Hürden gegenüber von außen kommenden Standortinteressenten errichtet. In Ruhrgebietsstädten, die durch eine lange Tradition der Montan- und Stahlindustrie geprägt sind, treten diese Probleme mangelnder Flexibilität und Aufgeschlossenheit besonders deutlich hervor. Die Innovationsfähigkeit etablierter Unternehmen und Industriezweige wird durch den Umstand beeinträchtigt, daß die Unternehmensführer selbst (lokale) politische Macht gewonnen haben und bei eintretenden nachteiligen Veränderungen ökonomischer Randbedingungen dazu tendieren, die bedrohte Produktion eher durch politische Protektionen oder Subventionen denn durch unternehmerische Innovationen abzusichern.<sup>23</sup> In stadtreionaler Hinsicht kann dies dazu

---

<sup>22</sup> Daß die Konkurrenz unterschiedlicher Entwicklungsvorstellungen so weit gehen kann, daß Städte zu „gespaltenen Akteuren“ werden und eine „multiple Identität“ entwickeln, wird im Blick auf die ostdeutschen Städte von Keim/Grymer (1995: 37-50) behauptet.

<sup>23</sup> „As the dominant industries’ product output declines - due to lower demand and/or loss of business to other countries - the élite does not lose its influence, but tries to maintain it. Its members will, via their representatives on the local Chamber of Commerce or members of other influential local associations, press the local administration to aid their industry“ (Friedrichs 1993: 911).

„Der Grund für solche Rigiditäten ist oft die Dominanz solcher Sektoren oder Firmen, welche einmal Wachstumsindustrien waren und heute die wichtigsten Ressourcen und Netzwerke für ihre Zwecke blockieren können. Eine derartige Spezialisierung von Ressourcen und Netzwerken auf die Bedürfnisse weniger Sektoren oder Firmen mag in der Vergangenheit von Vorteil gewesen sein, als die betreffenden Industrien florierten, wird jedoch zum Hemmschuh, wenn es um das Aufgreifen neuer technologischer Paradigmata geht“ (Ewers/Puls 1990: 150).

führen, daß solche Städte Entwicklungen „verschlafen“ und sich unerwartet mit einer Abwanderungswelle von Unternehmen konfrontiert sehen.

Abbildung 2: Konstellationen urbaner Regimes und Folgen für die Stadtentwicklung

<b>Konstellation urbaner Regimes</b>	<b>Folgen für Stadtentwicklung</b>	<b>Beispielstädte</b>
(1) Dominanz des „Bewahrungsregimes“		Empirisch bisher nicht existent
(2) Dominanz des „lokalen Bündnisses“	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mangelnde Innovationsfähigkeit</li> <li>– Wegbrechen der ökonomischen Basis</li> </ul>	Einige Städte im Ruhrgebiet
(3) Dominanz des „Globalisierungsregimes“	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Industrie- und dienstleistungsorientierter Infrastrukturausbau</li> <li>–</li> </ul>	Sindelfingen, Langenhagen, Ahrensburg, Otterbrunn
(4) Koalition zwischen „Bewahrungsregime“ und „lokalem Bündnis“	<ul style="list-style-type: none"> <li>– „Musealisierung“ der Innenstadt</li> <li>– Spezialisierung auf Tourismus</li> </ul>	Bamberg, Hildesheim, Passau
(5) Konflikt zwischen „Bewahrungsregime“ und „Globalisierungsregime“	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zunahme der Handelsansiedlungen im Umland</li> <li>– Veränderungs- und Investitionsstau in der Innenstadt</li> </ul>	Viele ostdeutsche Städte
(6) Koalition zwischen „lokalem Bündnis“ und „Globalisierungsregime“	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stadtentwicklung über Private-Public-Partnerships</li> </ul>	Wunstorf, Leonberg
(7) Koalition zwischen „Bewahrungsregime“, „lokalem Bündnis“ und „Globalisierungsregime“	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stadtregion mit hohem Arbeitsplatzangebot, hoher Lebensqualität und hohem Identifikationswert</li> </ul>	Freiburg/Br., München, Regensburg

*Konstellation (3):* Eine einseitige Dominanz eines „Globalisierungsregimes“ findet sich in einigen Randstädten größerer Agglomerationen. Diese Städte ohne nennenswerten historischen Kern liegen sehr verkehrsgünstig - häufig in Flughafennähe - und sind Standort expandierender Industrien und Dienstleistungen. Der Unternehmensbesatz kann sowohl in einer Konzentration weniger international tätiger Großunternehmen als auch in einem Mosaik kleinerer überregional tätiger Firmen bestehen. Aufgrund des nahegelegenen Großstadtzentrums können diese Städte auf viele eigene Infrastruktureinrichtungen verzichten, verhalten sich in dieser Hinsicht als Trittbrettfahrer und konzent-

rieren ihre Ressourcen in Form hoher Gewerbesteuerzuflüsse auf den Ausbau von Gewerbeflächen und die weitere Verkehrserschließung.

*Konstellation (4):* „Lokales Bündnis“ und „Bewahrungsregime“ treten gemeinsam häufig in westdeutschen Städten auf, die noch über eine umfangreiche historische Bausubstanz verfügen. Vertreter des „Bewahrungsregimes“ verteidigen diese Charakteristik gegenüber ökonomischen Verwertungsinteressen des „lokalen Bündnisses“, wobei langfristig Kompromißlösungen die größten Durchsetzungschancen haben. Als Resultat entstehen zumeist touristisch attraktive Stadtbilder und Innenstädte, deren touristische Anziehungskraft von der lokalen Wirtschaft auch genutzt wird. Dieser Spezialisierungstrend birgt in einigen dieser Städte die Gefahr einer „Musealisierung“ der Innenstadt in sich, so daß Konsuminteressen der Bewohner dort nicht mehr abgedeckt werden.

*Konstellation (5):* Der Fall, daß „Bewahrungsregime“ und „Globalisierungsregime“ gleichzeitig auftreten, ist typisch für viele ostdeutsche Städte. Für die politischen Gruppen, die die Wendebewegung des Jahres 1989 trugen, erlangte der Denkmal- und Naturschutz als Reflex auf die dem entgegengesetzte Politik der DDR einen hohen Stellenwert (vgl. Behr 1995). Dies führte dazu, daß seit 1990 zahlreiche Innenstädte als Flächendenkmale ausgewiesen und damit zusätzlich zu den Restitutionsansprüchen eine weitere Veränderungs- und Investitionshürden geschaffen wurden (Franz et al. 1996: 109f.). Ostdeutsche Städte stellen aber aufgrund des Nachholbedarfs der Bevölkerung gerade für Handelskonzerne begehrte Standorte dar, so daß aus dieser Konstellation ein in der Bundesrepublik zuvor nicht gekannter großdimensionierter Aufbau von Handels- und Dienstleistungseinrichtungen auf der „grünen Wiese“ erfolgte. Wachsende Kritik an der zurückbleibenden Entwicklung der ostdeutschen Innenstädte und eine zunehmende Zahl von innerstädtischen Bauprojekten im Rahmen von Public-Private-Partnerships deuten darauf hin, daß die Konfrontation der beiden Regimes zukünftig durch Kooperationslösungen „aufgeweicht“ werden könnte.

*Konstellation (6):* Im Fall von gleichzeitig auftretendem „lokalen Bündnis“ und „Globalisierungsregime“ wird angenommen, daß kooperative Arrangements überwiegen. Bei sehr weitgehender Kooperation bilden beide zusammen eine „growth machine“ im Sinn von Molotch (1976), so daß ökonomische Wachstumsinteressen alle andere städtische Interessen dominieren. Von den Städten, in denen allein das „Globalisierungsregime“

(Konstellation (3)) vorzufinden ist, unterscheiden sich diese Städte durch ihre Größe und ihr Alter, was zu mehr Lokalkolorit führt.

*Konstellation (7):* Treten alle drei Regimetypen zusammen auf, so können die daraus resultierenden Konflikte um so eher entschärft werden, je mehr monetäre Ressourcen eine Stadt zur Verfügung hat. Aus dem Konfliktabbau resultiert eine relativ ausgewogene Entwicklung, die sowohl Möglichkeiten zur Symbolidentifikation beläßt und einen sozialen Minimalkonsens herstellt, aber auch Optionen ökonomischer Expansion und Umgestaltung eröffnet.

### **5. Schlußfolgerungen für die Leitbilddiskussion**

Die Annahme, daß die städtische und stadtreionale Entwicklung neben der planenden Administration und den gewählten Parteivertretern auch von diversen Regimes beeinflußt, mitgestaltet und teilweise sogar entscheidend gelenkt wird, hat Konsequenzen für die Umsetzbarkeit von stadtentwicklungspolitischen Leitbildern.

1. Eine erste Konsequenz besteht darin, daß die Chancen einer städtischen Verwaltung, ein nur von ihr verfolgtes Leitbild politisch im Alleingang durchzusetzen, als denkbar gering einzuschätzen sind. Auszugehen ist vielmehr von einer Konkurrenz unterschiedlicher und z.T. auch gegensätzlicher Leitbildvorstellungen im städtischen Raum, deren Vertreter um die Durchsetzung konkurrieren. Hierbei besitzen die „Globalisierungsregimes“ den Vorteil, daß die von ihnen angestrebte „funktionale Stadt“ entsteht, ohne daß dieses Leitbild auf der politischen Bühne einer eingehenden Diskussion unterworfen zu werden braucht. Diese Durchsetzungsfähigkeit auf der subpolitischen Ebene wird noch unterstützt durch die Fragmentierung der Stadtregion in verschiedene Gebietskörperschaften, von denen jede als „lokale Wohlfahrtsmaximierer“ aktiv ist. Die politischen Entscheider der Umlandgemeinden einer Großstadt nehmen in der Regel keine Rücksicht auf die Absicht letzterer, sich eine belebte Innenstadt zu erhalten.

2. Um das Leitbild der belebten Innenstadt politisch durchzusetzen, benötigt die Stadtverwaltung die Unterstützung durch ein urbanes Regime in Form eines „lokalen Bündnisses“. Wo ein solches nicht vorhanden ist, sind die Städte genötigt, die Regimebildung selbst zu initiieren. Das gebräuchlichste Instrument hierzu ist die Inangsetzung eines Stadt- oder City-Marketing-Prozesses. Das Instrument des Stadtmarketing wird

bisher primär als Instrument der kommunalen Wirtschaftsförderung zur Imageverbesserung und Investorenwerbung aufgefaßt (vgl. z.B. Lüdtkke/Stratmann 1996). Aus der Perspektive des Regime-Ansatzes gewinnt diese Strategie aber auch stadtentwicklungspolitische Bedeutung. Das Defizit eines fehlenden urbanen Regimes vom Typ des „lokalen Bündnisses“ als dritte Kraft zwischen „symbolischem Regime“ und „Globalisierungsregime“ ist gerade in den ostdeutschen Städten spürbar, wo die Konfrontation dieser beiden pragmatische Lösungswege für die Innenstadt verhindert.

3. Wie bereits in Pkt. 1. angesprochen, hängen die Erfolgchancen der Kernstädte einer Stadtregion für eine Umsetzung ihrer Leitbildstrategie stark von den Entscheidungen der anderen Kommunen in der Stadtregion ab. Trotz der von politischer und wissenschaftlicher Seite immer wieder herausgehobenen potentiellen Vorteile kooperativen und koordinierten Verhaltens zwischen diesen Gebietskörperschaften dominieren aber konfliktäres und Konkurrenzverhalten den Alltag interkommunaler Interessenabstimmung (Franz et al. 1996: 121-123). In dieser Hinsicht können urbane Regimes die Funktion übernehmen, durch eigene informelle interkommunale Kontakte Blockaden auf der politisch-administrativen Ebene zu überwinden.

## **6. Schlußbemerkung**

Aus soziologischer Perspektive wird die Leistungsfähigkeit von Städten häufig danach beurteilt, welche soziale und symbolische Integrationskraft sie noch aufweisen. Daß das sich darauf beziehende negative Urteil manchmal vorschnell ist, sollte die ausführlichere Darlegung der Mechanismen systemischer Integration verdeutlichen. Dieser Integrationsmodus gewinnt in einer zunehmend technisch überformten und mit technischen Ressourcen ausgestatteten Umwelt kontinuierlich an Gewicht. Allerdings kann er den Modus der sozialen und symbolischen Integration nur begrenzt ersetzen. Ortsbezogenheit, Sicherheit durch Orientierung an Normen und kultureller Konsens lassen sich durch ihn nicht herstellen.

Sollten die im Rahmen des Regime-Ansatzes formulierten Hypothesen von der politischen Konkurrenz der drei Typen urbaner Regimes zutreffen, so müßte man auch im Hinblick auf die Integrationsmodi von einer Konkurrenzsituation ausgehen. Was die Leistungsfähigkeit der Städte hinsichtlich ihres Integrationsvermögens angeht, so schei-

nen bisher diejenigen Städte am besten zu fahren, wo alle drei Arten und Weisen der Integration aktive Unterstützung durch städtische Akteure finden (Konstellation (7) in Abbildung 2). Ist eine solche Ausgleichsfunktion gleichzeitig konkurrierender Regimes nicht gegeben, so kommt es in langfristiger Perspektive zu einer wechselnden Prädominanz verschiedener Integrationsweisen: Auf eine Phase 1, in der Stadtentwicklungsmaßnahmen mit Betonung des einen Modus umgesetzt werden, folgt eine Phase 2 mit einer Gegenreaktion.<sup>24</sup> Im Endergebnis scheint dies aber zu einem weniger optimalen Verlauf der Stadtentwicklung zu führen.

---

<sup>24</sup> Als eine solche Gegenreaktion auf die Dominanz des „Globalisierungsregimes“ in Frankfurt am Main, das die Stadt besonders geprägt hat, kann man die Gründung einer „Sozialpolitischen Offensive“ (SPO) im Jahr 1992 interpretieren (vgl. Bartelheimer/Freyberg 1997: 183-203). Allerdings ist es diesem Ansatz zu einem „lokalen Bündnis“ bisher nicht gelungen, Regimestatus zu erlangen (206-210).



**Literatur**

- ARGEBAU/Ministerkonferenz für Raumordnung (1996): Innenstädte als Einzelhandelsstandorte erhalten, in: Ministerialblatt des Landes Sachsen-Anhalt, Nr. 54: 2135-2140.
- Aring, Jürgen (1996): Stadt-Umland-Entwicklungen als interessengeleiteter Prozeß, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/5: 209-219.
- Bartelheimer, Peter/Freyberg, Thomas v. (1997): Neue Bündnisse in der Krise der sozialen Stadt - Das Beispiel der Sozialpolitischen Offensive Frankfurt, in: W. Hanesch (Hrsg.): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen (Leske + Budrich).
- Bauman, Zygmunt (1988): Sociology and Postmodernity. Sociological Review, Jg. 36: 790-813.
- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M. 1986 (Suhrkamp).
- Behr, Adalbert (1995): Lokale Identitätsbildung durch Städtebaulichen Denkmalschutz, in: K.-D. Keim (Hrsg.): Aufbruch der Städte. Räumliche Ordnung und kommunale Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern, Berlin (Ed. Sigma).
- Brock, Ditmar (1993): Wiederkehr der Klassen? Über Mechanismen der Integration und der Ausgrenzung in entwickelten Industriegesellschaften. Soziale Welt, Jg. 44: 178-198.
- Brock, Ditmar/Junge, Matthias (1995): Die Theorie gesellschaftlicher Modernisierung und das Problem gesellschaftlicher Integration, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 24: 165-182.
- Burgess, Ernest W. (1925): The Growth of the City: An Introduction to a Research Project. in: R. E. Park et al. (Hrsg.): The City. Chicago, (Univ. Chicago Press).
- Cheshire, Paul C./Gordon, Ian R. (1996): Territorial Competition and the Predictability of Collective (In)Action, in: International Journal of Urban and Regional Research, Jg. 20: 383-399.
- Ewers, Hans-Jürgen/Puls, K. (1990): Kreativitätsentwicklung als bestimmender Faktor bei der Gestaltung von Metropolen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Stadtforschung in Ost und West, Hannover 1990 (Schrödel) (=ARL Beiträge Nr. 116).
- Flierl, Bruno (1991): Stadtgestaltung in der ehemaligen DDR als Staatspolitik, in: P. Marcuse/F. Staufenberg (Hrsg.): Wohnen und Stadtpolitik im Umbruch, Berlin (Akademie-Verl.).
- Franz, Peter (1989): Stadtteilentwicklung von unten. Zur Dynamik und Beeinflussbarkeit ungeplanter Veränderungsprozesse auf Stadtteilebene, Basel u.a. (Birkhäuser).
- Franz, Peter (1996): Soziale Kontrolle ohne Kontrolleure? Veränderungstendenzen der Formen und des Konzepts sozialer Kontrolle, in: Soziale Probleme, Jg.:

- Franz, Peter et al. (1996): Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen. Ostdeutsche Innenstädte zwischen erfolgreicher Revitalisierung und drohendem Verfall, Berlin (Analytica).
- Friedrichs, Jürgen (1977): Stadtanalyse. Soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft, Reinbek (Rowohlt).
- Friedrichs, Jürgen (1993): A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Elites, in: Urban Studies, Jg. 30: 907-917.
- Friedrichs, Jürgen (1995): Stadtsoziologie, Opladen (Leske + Budrich).
- Friedrichs, Jürgen (1996): Die Entwicklung der Innenstädte: Chemnitz, Erfurt und Leipzig, in: W. Strubelt et al. (Hrsg.): Städte und Regionen, Opladen 1996 (Leske + Budrich) (= Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Bd. 5).
- Geppert, Kurt (1996): Ballungsräume in den USA - anhaltende Reurbanisation? In: DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 65: 156-171.
- Giddens, Anthony (1988): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, Frankfurt/New York (Campus).
- Güttler, Helmuth et al. (1995): Großflächige Einzelhandelseinrichtungen in den neuen Bundesländern, Bonn (= Arbeitspapiere der BfLR, Nr. 7, Materialienband).
- Habermas, Jürgen (1988): Individualisierung durch Vergesellschaftung. Zu G. H. Meads Theorie der Subjektivität. S. 187-241 in: Ders.: Nachmetaphysisches Denken, Frankfurt/M. 1988 (Suhrkamp).
- Hahn, Kornelia (1995): Soziale Kontrolle und Individualisierung. Zur Theorie moderner Ordnungsbildung. Opladen (Leske + Budrich).
- Hoffmann-Axthelm, Dieter (1993): Die dritte Stadt. Bausteine eines neuen Gründungsvertrags, Frankfurt/M. (Suhrkamp).
- Jansen, Dorothea (1996): Gibt es einen Widerspruch zwischen Sozial- und Systemintegration? Theoretische Überlegungen und eine empirische Illustration anhand von Innovationsstrategien eines deutschen und eines britischen Chemieunternehmens, Vortrag auf dem Kongreß der DGS in Dresden vom 7.-11. Okt. 1996.
- Jessen, Johann (1996): Der Weg zur Stadt der kurzen Wege - versperrt oder nur lang? In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 35: 1-19.
- Junker, Rolf/Kruse, Stefan (1995): Auf der Suche nach dem verlorenen Leitbild. Innenstadtentwicklung in Nordhausen, in: RaumPlanung, Nr. 70: 201-206.
- Keim, Karl-Dieter/Grymer, Herbert (1995): Herausforderungen der lokalen Politikaarena im Jahrzehnt des Umbruchs, in: K.-D. Keim (Hrsg.): Aufbruch der Städte. Räumliche Ordnung und kommunale Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern, Berlin 1995 (Ed. Sigma).
- Kleger, Heinz (1996): Metropolitane Transformation durch urbane Regime. Berlin-Brandenburg auf dem Weg zu regionaler Handlungsfähigkeit, Amsterdam (G+B Verl. Fakultas).
- König, René (1958): Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, Reinbek (Rowohlt).

- Leborgne, D./Lipietz, A. (1991): Neue Technologien, neue Regulationsweisen: Einige räumliche Implikationen, in: R. Borst (Hrsg.): Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte, Basel u.a.
- Marcuse, Peter (1991): Die Zukunft der „sozialistischen“ Städte, in: Berliner Journal für Soziologie, Jg. 1: 203-210.
- Müller, Wolfgang/Rohr-Zänker, Ruth (1995): Neue Zentren in den Verdichtungsräumen der USA, in: Raumforschung und Raumordnung. Jg. 53: 436-443.
- Lockwood, David (1964): Social Integration and System Integration, in: G. K. Zollschan/W. Hirsch (Hrsg.): Explorations in Social Change, London (Routledge and Keagan).
- Lüdtke, Hartmut/Stratmann, Bernhard (1996): Nullsummenspiele auf Quasimärkten. Stadtmarketing als theoretische und methodologische Herausforderung für die Sozialforschung, in: Soziale Welt, Jg. 47: 297-314.
- Molotch, Harvey (1976): The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place, in: American Journal of Sociology, Jg. 82: 309-332.
- Park, Robert E. et al. (1925): The City. Chicago (Univ. Chicago Press).
- Peters, Bernhard (1993): Die Integration moderner Gesellschaften, Frankfurt/M. (Suhrkamp).
- Rohr-Zänker, Ruth (1996): Neue Zentrenstrukturen in den USA. Eine Perspektive für Dezentrale Konzentration in Deutschland? In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 35: 196-225.
- Saunders, Peter (1987): Soziologie der Stadt, Frankfurt/M. (Campus).
- Schäfers, Bernhard/Wewer, Göttrik (1996): Stadt im Wandel: kulturell, ökonomisch, sozial, politisch, in: Dies. (Hrsg.): Die Stadt in Deutschland. Soziale, politische und kulturelle Lebenswelt, Opladen (Leske + Budrich) (= Gegenwarts-kunde, Sonderheft 9).
- Scheuch, Erwin/Scheuch, Ute (1992): Cliques, Klüngel und Karrieren, Reinbek (Rowohlt).
- Sewell, William H. (1992): A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation, in: American Journal of Sociology, Jg. 98: 1-29.
- Simmel, Georg (1995): Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Frankfurt/M., (Suhrkamp) (= Georg-Simmel-Gesamtausgabe, Bd. 11, zuerst 1908).
- Stoker, G./Mossberger, K. (1994): Urban Regime Theory in Comparative Perspective, in: Environment and Planning C: Government and Policy, Jg. 12: 195-212.
- Stone, Clarence N. (1993): Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach, in: Journal of Urban Affairs, Jg. 15: 1-28.
- Tautfest, Peter (1997): Städter oder Pfahlbürger. Die Pläne der „New Urbanists“ in den USA, in: Frankfurter Rundschau, 15.1.97.
- Treinen, Heiner (1965): Symbolische Ortsbezogenheit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 17: 5-73.

Venturi, Marco (1996): Das Verschwinden der Städte. Stadtplanung unter veränderten Bedingungen, Vortrag auf dem 16. Bremer Wissenschaftsforum der Universität Bremen vom 14.-16.11.1996.