

## 1 Allgemeine Einführung in das Thema

---

Die hier vorgelegte Abhandlung untersucht und thematisiert theoretische Grundlagen für Möglichkeiten und Grenzen politisch-administrativer Steuerung von Gemeindeentwicklungsprozessen. Dabei werden beispielhaft suburbane Gemeinden mit 40.000 bis 60.000 Einwohnern in den Fokus gestellt. Unter Stadtentwicklung sollen insbesondere die sozioökonomischen und baulich-räumlichen Veränderungs- und Umstrukturierungsprozesse verstanden werden. Die Arbeit will dabei einerseits Theorien ansprechen, die gesamtstädtische Entwicklungsverläufe analysieren und sich nicht auf Teilaspekte wie etwa stadtökologische Fragen beschränken. Sie soll damit einen Beitrag zur Stadtentwicklungsdiskussion leisten.<sup>3</sup> Andererseits will sie mit der Untersuchung, die kommunalpolitisches Handeln in den Mittelpunkt stellt und die politisch-administrativen Maßnahmen in solchen Gemeinden analysiert, einen Beitrag zur Politischen Geographie leisten.

Bis Ende des 20. Jahrhunderts waren Arbeiten zu politisch-ökonomischen Prozessen der Stadtentwicklung in erster Linie darum bemüht, die Herausbildung und Veränderung von städtischen Strukturen aus allgemeinen Gesetzmäßigkeiten und Grundstrukturen der kapitalistischen Gesellschaft abzuleiten.<sup>4</sup> Inzwischen konzentriert sich das Erkenntnisinteresse politisch-administrativer, ökonomischer Stadtforschung überwiegend auf die besonderen Einflussfaktoren, die für die Entwicklung von Raumgefügen und Stadtstrukturen verantwortlich sind.<sup>5</sup> Dabei behandelte die Stadtforschung überwiegend großstädtische Entwicklungen<sup>6</sup>, während die Raumforschung verstärkt die Probleme des ländlichen Raums thematisierte.<sup>7</sup>

---

3 Die „Rethematisierung der Stadtentwicklungsdiskussion“ fordern z. B. Bodenschatz, Harald: Zur Aktualität der Stadt-Planungsgeschichte heute, *Die alte Stadt, Zeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie und Denkmalpflege*, 14/1987, Bd. 4, S. 340 und Leimbrock, Holger / Roloff, Werner: *Mittelstädte im Wandel* (Beiträge zu gesellschaftswissenschaftlichen Forschungen, Bd. 10). Pfaffenweiler 1991, S. 1.

4 Z. B. Läßle, Dieter: Gesellschaftlicher Reproduktionsprozeß und Stadtstrukturen; in: Maier / Roth / Brandes (Hrsg.), *Stadtkrise und soziale Bewegungen*. Frankfurt a. M. 1978; Evers, Adalbert: Agglomerationsprozeß und Staatsfunktionen; in: Grauhan (Hrsg.), *Lokale Politikforschung 1*, Frankfurt a. M. 1975, S. 41 ff.

5 Krätke, Stefan: *Strukturwandel der Städte. Städtesystem und Grundstücksmarkt in der »post-fordistischen« Ära*, Frankfurt a. M. 1991, S. 3.

6 Vgl. Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz: *Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen*, Leverkusen 1979, S. 2 und Leimbrock / Roloff, *Mittelstädte im Wandel*, a. a. O. (Fn. 3), ebd.

7 Vgl. Möllers, Martin H. W.: *Neue Mittelstädte im suburbanen Raum. Kommunale Neugliederung, wirtschaftlicher Wandel und politisch-administrative Stadtentwicklungssteuerung – untersucht am Beispiel von Erfstadt und Sankt Augustin* (Duisburger Geographische Arbeiten, Bd. 16), Dortmund 1996, S. 17; Bundesminister für Raumordnung,

Allerdings beinhaltet bereits die Untersuchung von Leimbrock und Roloff Ende der 1980er Jahre<sup>8</sup>, die vor allem marktwirtschaftliche Aspekte analysierte, die Erforschung von Stadtentwicklungsprozessen in Mittelstädten. Sie erarbeiteten unter Einschluss politisch-administrativer Steuerungssysteme und unter Bezug auf die Methodik der qualitativen Sozialforschung ein theoretisches Konzept zur Erforschung komplexer Stadtentwicklungsprozesse in Mittelstädten zwischen 40.000 und 160.000 Einwohnern, wobei ihre Fallstudien sich auf Detmold, Hameln, Herten, Marburg und Unna bezogen.

Besonders interessant sind aber auch Gemeinden mit 40.000 bis 60.000 Einwohnern in oder an Ballungsrandzonen, die erst infolge der kommunalen Neugliederung per Gesetz zu Mittelzentren wurden und deren Stadtentwicklungen bisher kaum wissenschaftlich untersucht worden sind.<sup>9</sup> Durch diese gesetzlichen Vorgaben, die zu einem Stichtag den Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einer Gemeinde bedingten, entstanden für diese Kommunen besondere Stadtentwicklungsprobleme insbesondere bezüglich der baulich-räumlichen Veränderungs- und Umstrukturierungsprozesse. Für deren Lösung kamen – schon aus zeitlichen Gründen – in erster Linie politisch-administrative Steuerungssysteme in Betracht. Ohne aber die marktprozessualen Einflussfaktoren und die Auswirkungen des langfristigen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Wandels für die Stadtentwicklung auszuklammern, stehen somit in dieser Untersuchung vor allem die politisch-administrativen Maßnahmen im Mittelpunkt des Interesses.

Der Erkenntnis- und Wissensbereich der Politischen Geographie ist natürlicherweise interdisziplinär ausgewiesen, weil sich in ihm politikwissenschaftliche, juristische und geographische Disziplinen überschneiden. Auch die Raumplanung versteht ihren Auftrag überwiegend darin, ver-

---

Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Forschungen über den ländlichen Raum. Ergebnisse eines Forschungskolloquiums im Rahmen der Europäischen Kampagne für den ländlichen Raum (EKL) – veranstaltet am 23. und 24. September 1987 vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Schriftenreihe „Forschung“ des BM für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, H. 464), Bonn 1988.

- 8 Leimbrock, Holger / Roloff, Werner: Zum Zusammenhang von städtischen Veränderungs- und Umstrukturierungsprozessen und kommunaler Planung unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Mittelstädten. Mit Falluntersuchungen fünf ausgewählter Mittelstädte (Forschungsbericht), Bielefeld 1986; veröffentlicht als Leimbrock / Roloff: (Mittel-)Stadtentwicklung – (Mittel-)Stadtplanung. Mit Falluntersuchungen fünf ausgewählter Mittelstädte, 2 Bde., Frankfurt a. M. 1987.
- 9 Vgl. aber Möllers, Neue Mittelstädte im suburbanen Raum, a. a. O. (Fn. 7).

schiedene traditionelle Fachbereiche und/oder Disziplinen einzubeziehen.<sup>10</sup> Hintergrund für diese Sichtweise ist die Erfahrung, dass die unterschiedlichsten Tätigkeiten und Interessen nicht – wie ursprünglich von der Wissenschaft angenommen – isoliert nebeneinander existieren, sondern letztlich originär, also an Ort und Stelle, aufeinandertreffen und bei zunehmender Aktivitätsdichte und -intensität zu vermehrten Zielkonflikten führen.<sup>11</sup> Das Thema dieser Arbeit beinhaltet deshalb einen über den geographisch-fachlichen Bereich hinausgreifenden interdisziplinären Ansatz, der auch politisch-sozialwissenschaftliche, ökonomische und juristische Aspekte mit einschließt.

Das Forschungsinteresse stellt den Einfluss örtlicher Bedingungen auf die städtischen Veränderungs- und Umstrukturierungsprozesse in den Mittelpunkt und unterstellt, dass der zu untersuchende Stadttypus nicht denselben Bedingungen wie Großstädte oder historisch gewachsene Mittelstädte unterliegt und deshalb ein besonderes Erkenntnisinteresse begründet ist.<sup>12</sup> Aber auch die überörtlichen, auf die kommunale Ebene durchschlagenden Bedingungen werden mit einbezogen.

Die Forschungsarbeiten könnten ergeben, dass trotz der besonderen Entstehungsgeschichte die Veränderungs- und Umstrukturierungsprozesse in Gemeinden dieses Stadttyps auch solche Veränderungen und Umstrukturierungen beinhalten, die bereits auf gesamtgesellschaftlicher, Groß- und/oder Mittelstadtebene historisch gewachsener Gemeinden festgestellt und analysiert wurden. Diese Erkenntnisse sind dann aber nicht – weil bereits bei anderen Stadttypen bekannt – zu verwerfen, sondern vielmehr als Ergebnis der Forschung für Gemeinden dieses Typs anzusehen.<sup>13</sup>

Um entsprechende Untersuchungen durchführen zu können, bedarf es zunächst eines theoretischen Konzepts, das ökonomische und politisch-administrative Steuerungssysteme von Stadtentwicklungsprozessen sowie Zusammenhänge des langfristigen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Wandels erklärt. Sodann müssen für die Analyse von konkreten Gemeindeentwicklungsprozessen verschiedene quantitative und qualitative Untersu-

10 Vgl. Lendi, Martin / Elsasser, Hans: Raumplanung in der Schweiz, Zürich 1985, S. 2 ff.

11 S. Boesch, Martin: Engagierte Geographie. Zur Rekonstruktion der Raumwissenschaft als politik-orientierte Geographie (Erdkundliches Wissen. Schriftenreihe für Forschung und Praxis, hrsgg. von Gerd Kohlhepp, Adolf Leidmair und Emil Meynen. H. 98), Stuttgart 1989, S. 7.

12 Vgl. dazu Habermann-Nieße, Klaus / Nieße, B. / Preis, R.: Stadtentwicklung; in: Pohl / Burmeister / Friedrich / Klemisch / Lommer (Hrsg.), Handbuch für Alternative Kommunalpolitik, Bielefeld 1985, S. 128 ff.

13 Vgl. Leimbrock / Roloff, Mittelstädte im Wandel, a. a. O. (Fn. 3), S. 3.

chungsmethoden angewendet werden. Dazu zählen die empirische Gewinnung von Daten und Informationen aus staatlichen und städtischen Quellen, Dokumenten der öffentlichen Meinung und auch eigene Beobachtungen vor Ort. Zusätzlich müssen Literatur, Karten, statistische und sonstige Materialien ausgewertet werden und Experteninterviews als qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung die Forschungsergebnisse absichern. Letztere werden mittels des Fallstudienansatzes<sup>14</sup> durch problemorientierte Auswahl lehrreicher Fälle durchgeführt. Diese Kombination verschiedener Untersuchungsmethoden zur vergleichenden Analyse mehrerer problemorientiert ausgesuchter Fallbeispiele optimiert das Ziel, zu wissenschaftlich gesicherten Erkenntnissen zu gelangen.<sup>15</sup>

Die Anwendung quantitativer und qualitativer Forschungsmethoden und die Wahl des Fallstudienansatzes bedingen keine Zufallsstichprobe, sondern die bewusste Entscheidung für eine problemorientierte Fallauswahl. Für die vergleichenden Gemeindeanalysen sind deshalb mindestens zwei Städte mit knapp 50.000 bzw. 60.000 Einwohnern in oder an der Ballungsrandzone auszuwählen. Um Entwicklungen besonders deutlich herausarbeiten zu können, bietet es sich an solche Städte bzw. Gemeinden auszuwählen, die erst infolge der kommunalen Neugliederung mittelzentrale Funktionen erhielten und sich in Größe, Lage, Funktion, Struktur und Entwicklung unterscheiden. Mit einer solchen Auswahl lässt sich auf der einen Seite darlegen, dass sich die einzelnen Gemeinden dieses Typs durchaus erheblich voneinander unterscheiden können, und auf der anderen Seite herausarbeiten, dass es trotz der Unterschiede Gemeinsamkeiten gibt, die eine Verallgemeinerung der aus den Einzelfällen gewonnenen Ergebnisse insbesondere bezüglich der Möglichkeiten und Grenzen politisch-administrativer Steuerungen zulassen. Am Ende des gesamten Forschungsprojekts werden dann Aussagen über Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsphänomene stehen, die für diese im besonderen Maße unter der Einwirkung der kommunalen Neuordnung stehenden Gemeinden zwischen 40.000 und 60.000 Einwohnern allgemein typisch erscheinen. Dabei müsste sich analysieren lassen, vor allem die Möglichkeiten und Grenzen politisch-admi-

---

14 Vgl. Schmidt, Leo: Technologie als Prozess. Eine empirische Untersuchung organisatorischer Technologiegestaltung am Beispiel von Unternehmenssoftware, Diss. FU Berlin 2006, S. 95 ff.

15 Vgl. Leimbrock / Roloff, Mittelstädte im Wandel, a. a. O. (Fn. 3), S. 7; Bogner, Alexander / Menz, Wolfgang: Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner / Littig / Menz (Hrsg.), Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 33 ff.

nistrativer Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen suburbaner Gemeinden in oder an Ballungsrandzonen erklären zu können.

Die Ergebnisse solcher Untersuchungen könnten dann für die in den Bundesländern anstehenden bzw. bereits eingeleiteten Neugliederungsprozesse hilfreich sein.