

Neil Brenner

---

## Die Restrukturierung staatlichen Raums: Stadt- und Regionalplanung in der BRD 1960-1990<sup>1</sup>

### **Globalisierung, Staatlichkeit und »räumliche Dimensionierung«<sup>2</sup>**

In der jüngeren Diskussion zur Globalisierung haben zahlreiche Autoren argumentiert, daß sich die Ära des staatlich organisierten Kapitalismus ihrem Ende zuneige, da sich die Weltwirtschaft von räumlichen Bindungen zunehmend löse (z. B. Appadurai 1996; Castells 1989; Ohmae 1995; Scott 1996). Andere Beiträge haben diese These vom Niedergang des Staates demütiert und darauf insistiert, daß der Nationalstaat die grundlegende territoriale Organisationsform sozio-ökonomischer Prozesse bleibe (z. B. Hirst/Thompson 1996; Mann 1997, 1993b). Jede dieser Positionen bedient sich dabei des Konzepts »Nationalstaat« sowohl im generischen Sinne als *zentralem Staatsapparat* als auch im Hinblick auf bestimmte *Dimensionierungen des Raums*, innerhalb derer sich die territoriale Staatsmacht (einschließlich zentraler, regionaler und lokaler Institutionen) organisiert. Als Folge dieser konzeptionellen Unschärfe können Verschiebungen innerhalb der Regulationsmöglichkeiten des Zentralstaates von allgemeineren Rekonfigurationen staatlicher Raumplanung auf den verschiedenen geographischen Ebenen nicht unterschieden werden. Während die meisten sozialwissenschaftlichen Diskussionen über Globalisierung und die Zukunft des Nationalstaates sich auf die erste Dimension der staatlichen Restrukturierung beschränken, werde ich argumentieren, daß die gegenwärtig wichtigen staatlichen Veränderungen vor allem mit Rekonfigurationen der zweiten Art verbunden sind: Rekonfigurationen räumlicher Maßstäbe innerhalb der staatlichen Organisation des Raums.

---

1 Dies ist die leicht veränderte Fassung eines zuerst in *Political Geography*, Vol. 16, Nr. 4, 1997, S.273-306 erschienenen Aufsatzes, der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung von Elsevier Science Ltd, TheBoulevard, Langford Lane, Kidlington OX5 1GB, UK.

2 Anm. d. Redaktion: Mit diesem Terminus wird der englische Ausdruck »spatial scale« wiedergegeben, der auf die unterschiedliche Ebene des betrachteten Raums abhebt: die nationale, die regionale oder die lokale.

Diese andauernde und stark umkämpfte Redimensionierung staatlicher Raumorganisation kann als eine bestimmte Akkumulationsstrategie betrachtet werden, die von verschiedenen neoliberalen politischen Regimen in Europa im Laufe der achtziger Jahre benutzt wurde, um eine post-fordistische industrielle Restrukturierung und eine verbesserte Verwertung des Kapitals innerhalb ihrer wichtigsten urbanen Regionen zu unterstützen (Swyngedouw 1996). Im Rahmen der gegenwärtigen kapitalistischen Entwicklung wird sich dieser räumlichen Neudimensionierung vor allem im städtisch-regionalen Bereich zur Krisenbewältigung und sozio-ökonomischen Erneuerung bedient. Die Restrukturierungen auf gesamtstaatlicher und auf städtisch-regionaler Ebene müssen daher als unmittelbar miteinander verbundene Elemente innerhalb eines einzigen, aber in sich überaus widersprüchlichen Prozesses weltweiter, sozialräumlicher Transformationen gesehen werden. Auf der Grundlage von Henri Lefebvres Konzept des »staatlichen Raums« (*l'espace étatique*), werde ich diese These anhand einer Analyse der regionalen und städtischen Raumordnungspolitik in der BRD in der Zeit zwischen dem Beginn der sechziger und dem Beginn der neunziger Jahre erörtern. Dabei soll aufgezeigt werden, daß die wachsende Bedeutung von Ländern und Gemeinden - als Akteure wie auch als Schauplätze städtischer sozio-ökonomischer Restrukturierung - Ausdruck einer umfassenden Veränderung der Maßstäbe darstellt, unter denen sich die staatliche Organisation von Raum vollzieht. Die Natur des Staates innerhalb eines post-fordistischen, globalen Kapitalismus erschließt sich eher über diese Neuskalierung des vom Staat organisierten Raumes als durch das eindimensionale Konzept der Enträumlichung oder des Niedergangs des Nationalstaats.

### **Lefebvres Theorie des staatlichen Raums**

Durch sein Hauptwerk zur Staatstheorie, *De l'État* (1976-78), zieht sich Lefebvres Kritik, die politische Theorie vernachlässige den Begriff des Raumes, und seine Forderung nach einer umfassenden »Verräumlichung« aller politischen und ökonomischen Konzepte. Lefebvre argumentiert, daß alle staatlichen Aktivitäten räumlich aufgefaßt werden müßten; als Versuche, den gesellschaftlichen Raum hinsichtlich strategischer politischer Ziele zu ordnen. Seiner Ansicht nach stellt der Raum eines der entscheidenden Instrumente des Staates zur Kontrolle der gesellschaftlichen Verhältnisse zwischen Individuen, Gruppen, Klassenfraktionen und ganzen Klassen dar. Der Staat manipuliert jedoch nicht nur bereits bestehende räumliche Netze aus einer neutralen Position außerhalb des sozialen Raums heraus: für Lefebvre stellt der Staat selbst eine sozialräumliche Konfiguration dar, eine Form »sozialer Architektur«. Auf dieser Grundlage entwickelte er sein Konzept des »staatlichen Raums« (Lefebvre 1978: 259-324).

Für Lefebvre setzt sich der staatliche Raum aus drei grundlegenden Elementen zusammen: dem national-territorialen Raum; einem internen Netz des sozialen Raums, das sich aus einer konstruierten Umwelt, politisch-institutionellen Konfigurationen und symbolischen Monumenten konstituiert; und dem »mentalen Raum«, den der Staat produziert (ebd.: 259-262). Zum einen entwirft Lefebvre den modernen Staat als eine »räumliche Struktur«, die durch die Herrschaft eines zentralisierten Verwaltungsapparats über ein verstreutes nationales Territorium charakterisiert ist, innerhalb dessen die Warenproduktion und -zirkulation stattfindet. Zum zweiten ist der staatliche Raum mit der Produktion interner territorialer Konfigurationen verbunden wie z.B. bürokratischer und institutioneller Hierarchien, gesetzlicher Strukturen, konstruierter Umwelten und politischer Monumente, die alle sowohl den nationalen territorialen Raum als auch die Zivilgesellschaft durchziehen. Drittens sieht Lefebvre den Staat als etwas, das das Alltagsbewußtsein durchzieht und somit einen »mentalen Raum« schafft, der sowohl gesellschaftlichen Konsens als auch eine breite Unterstützung für staatliches Handeln sichert.

Ebenso zentral für Lefebvres Analyse des staatlichen Raums ist seine Überzeugung, daß der zeitgenössische Kapitalismus von Widersprüchen durchsetzt ist (z.B. zwischen Tauschwert und Gebrauchswert; Arbeit und Freizeit; Produktion und Konsumtion; homogenen und fragmentierten Räumen; Zentrum und Peripherie; globalen und partikularen Räumen), die der Staat zu bewältigen sucht (Lefebvre 1991: 261). Der Staat versucht, die durch die Kapitalakkumulation hervorgerufene Abstraktion und Destruktion des alltäglichen gesellschaftlichen Raums zu verringern, und gleichzeitig neue Netze innerhalb des gesellschaftlichen Raums zu schaffen, die eine krisenfreie Zirkulation des Kapitals sicherstellen. Mit diesen beiden widersprüchlichen Aufgaben konfrontiert, so Lefebvre, bedient sich der Staat verschiedener Strategien, die eine kontinuierliche Produktion, Kontrolle und Überwachung des gesellschaftlichen Raums auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen einschließen. Diese Strategien umfassen u.a. die Herstellung von Infrastrukturen für den Transport, die Produktion und Regulation der Energieressourcen; die Anwendung regionalpolitischer Instrumentarien zur Anpassung ungleicher geographischer Entwicklungen; die Subventionierung wissenschaftlicher Forschung in großem Maßstab sowie die Planung und Konstruktion des urbanen Umfelds (Lefebvre 1978: 296-303). Lefebvres Ansicht nach ist es die Hauptaufgabe des Staates im gesellschaftlichen Raum des zeitgenössischen Kapitalismus, eine »hierarchische Ganzheit von Orten, Funktionen und Institutionen aufrechtzuerhalten«, was die biologische Reproduktion ebenso umfaßt wie die Reproduktion der Arbeiterschaft, der Produktionsmittel und

der gesellschaftlichen Produktions- und Herrschaftsverhältnisse (ebd.: 307-308).

Eine der zentralen Thesen Lefebvres in seinen Schriften aus den 70er Jahren besagt, daß die globale Expansion des Kapitalismus seit dem späten 19. Jahrhundert eine epochale Transformation der Produktion von individuellen Gütern im Raum (was für den frühen Konkurrenzkapitalismus charakteristisch gewesen sei) hin zur Produktion von Raum selbst beinhaltet, einer »zweiten Natur« von Institutionen, technologisch-ökonomischen Kräften, Produktionsverhältnissen und Organisationsstrukturen, durch die Mehrwert gewonnen und Kapital verwertet wird (was den Neokapitalismus auszeichnet). In dem Moment, wo der Staat beginnt, seine eigene Reproduktion auf die Reproduktion der gesellschaftlich produzierten territorialen Konfigurationen zu gründen, die er zu regulieren bestrebt ist, entsteht eine neue Form nationalstaatlicher Entwicklung, die Lefebvre (1977) als »staatliche Produktionsweise« bezeichnet. Lefebvres Ansicht nach hat diese staatliche Produktionsweise weltweite Ausmaße angenommen, und ein ungleichmäßiges Mosaik sich durchdringender und überlappender sozialräumlicher Konfigurationen geschaffen, die auf die beständige Akkumulation von Kapital ausgerichtet sind.

Vor diesem Hintergrund sieht Lefebvre den weltweiten Kapitalismus als Amalgam überlappender sozialräumlicher Netzwerke, die sich auf verschiedenen geographischen Ebenen manifestieren:

»Kein Raum verschwindet im Laufe der Entwicklung oder des Wachstums: *das Globale schafft das Lokale nicht ab* « (Lefebvre 1991: 86; Herv. i. Org.).

Lefebvre lehnt es ab, einer einzigen Raumdimension eine ursächliche Vorrangstellung zuzuweisen. Er insistiert darauf, daß die Globalisierung eher eine Neuordnung dieser sich überschneidenden und überlagernden, sozialen Räume darstellt als ein wachsendes Primat des globalen über den nationalen, lokalen oder urbanen Raum.

»Die *Orte* des sozialen Raums unterscheiden sich von denen des natürlichen Raums nicht im Sinne einer Gegensätzlichkeit: beide können sich ergänzend zueinander verhalten, kombiniert werden oder sich überlagern - sie können manchmal auch kollidieren. Folglich verschwindet ... das lokale nicht, da es niemals durch die regionale, nationale oder globale Ebene absorbiert werden kann. Die nationalen und regionalen Ebenen vereinnahmen unzählige »Orte«; nationaler Raum umschlingt die Regionen; und der weltweite Raum nimmt nicht nur nationale Räume in sich auf, sondern ... beschleunigt sogar die Bildung neuer nationaler Räume durch einen bemerkenswerten Spaltungsprozeß. Währenddessen werden all diese Räume von Myriaden von Strömungen durchquert [...] Das Prinzip der gegenseitigen Durchdringung und Überlagerung von gesellschaftlichen Räumen ... bedeutet, daß jeder Teil des Raums, der untersucht wird, nicht nur ein soziales Verhältnis, sondern eine Vielzahl solcher Verhältnisse verdeckt, die sich einer Analyse erschließen können.« (Lefebvre 1991: 88; Herv. i. Orig.)

Nach Lefebvre ist es vor allem der Staat, der diese sich überschneidenden und ineinander verwobenen Dimensionen in relativ stabile Matrizen territorialer Organisation überführt, die mit bestimmten, geschichtlichen Mustern

der Kapitalakkumulation verbunden sind. Auf dieser Grundlage entwickelt er seine zentrale These, derzufolge die Rolle des Staates bezüglich der Strukturierung und der Produktion der Raumdimension im Kontext der kapitalistischen Globalisierung *an Bedeutung gewonnen habe*:

»Dieses Verhältnis [zwischen Staat und Raum]... wird enger: die Rolle des Staates in Bezug auf den Raum [...] wird offensichtlicher. Verwaltungs- und politische Staatsapparate begnügen sich nicht mehr damit (so sie dies jemals getan haben), nur in einer abstrakten Art und Weise in die Investition von Kapital zu intervenieren [...] Heutzutage intervenieren der Staat und seine politischen und bürokratischen Apparate ununterbrochen im Raum, und bedienen sich seiner instrumentellen Aspekte, um auf allen Ebenen und durch sämtliche Instanzen in den ökonomischen Bereich einzugreifen. Schließlich tendieren (globale) soziale Praxis und politische Praxis dazu ihre Kräfte in einer räumlichen Praxis zu bündeln, wodurch eine bestimmte Form des *Zusammenhangs*, wenn nicht gar eine Art logischer *Kohärenz* gestiftet wird.« (Lefebvre 1991: 378; Herv. N.B.).

Lefebvres Argumentation in diesem Zitat erinnert stark an das Konzept der »räumlichen Fixierung« (»spatial fix«), wie es von David Harvey (1982: 414-444) entwickelt worden ist, um die zeitweilige Lösung von Widersprüchen innerhalb des Kapitalismus durch die Konstruktion relativ fester und unbeweglicher Konfigurationen räumlicher Ordnung zu beschreiben. Diese territorialen Ordnungsmechanismen reichen von der Konzentration von Fixkapital im urbanen Umfeld über die Bereitstellung von Arbeitskräften und städtisch-regionalen Agglomerationsmustern bis hin zu politischen Regulationsstrukturen, städtischen Hierarchien und internationaler Arbeitsteilung. Dieser Ansatz ermöglicht es Harvey, die ungleiche historische Geographie des Kapitalismus als Ausdruck widersprüchlicher Tendenzen innerhalb des Kapitals zu interpretieren. Das Kapital benötigt für seine Akkumulation und Verwertung eine gewisse räumliche Stabilität; seine eigene raumzeitliche Dynamik unterminiert jedoch dauernd diese territorialen Fundamente, und generiert beständig geographische Restrukturierungen und soziale Transformationen.

Auch Harvey (1982: 423f) berücksichtigt die Rolle des Staates hinsichtlich der Sicherstellung räumlicher Stabilität für das Kapital. Lefebvres Ansatz verdeutlicht jedoch noch stärker die engen Zusammenhänge zwischen den Mustern der Kapitalakkumulation und den sich ändernden Formen staatlicher Raumordnung. Insbesondere wenn man sie im Zusammenhang mit Harveys Konzept der »räumlichen Fixierung« liest, stellt Lefebvres Theorie des staatlichen Raums ein nützliches Instrument zur Analyse geschichtlicher Veränderungen der Räumlichkeit des modernen Staates dar: sowohl hinsichtlich seiner internen territorialen Struktur als auch in Bezug auf seine sich verändernden Ausdrucksformen innerhalb der Weltwirtschaft.

Der Konkurrenzkapitalismus hatte die sozialen Beziehungen noch auf seine nationalen Grenzen beschränkt und zu einer wachsenden Monopolisierung der politischen Macht auf die zentralen Staatsapparate geführt. Dagegen hat

die globale Restrukturierung des Kapitalismus im späten 20. Jahrhundert Netze staatlicher Territorialmacht hervorgebracht, die direkter mit der Weltwirtschaft verbunden sind. In beiden Fällen, so betont Lefebvre, spielt der Staat eine entscheidende Rolle bei der Organisation von Akkumulationsmustern in Richtung auf relativ stabile Konfigurationen räumlicher Strukturen, die sich aus vorübergehend fixierten Artikulationen sozialer Beziehungen auf globaler, nationaler, regionaler und urbaner Ebene zusammensetzen. Lefebvres Ansatz einer Theorie des gesellschaftlichen Raums hebt dabei sowohl die Rolle des Staates zur Sicherstellung einer räumlichen Stabilität - »eines bestimmten Zusammenhangs, wenn nicht gar einer logischen Kohärenz« - zum Zwecke der Kapitalakkumulation hervor, als auch die dialektische Verbindung der verschiedenen räumlichen Dimensionierungen, innerhalb der sowohl die Staatsmacht als auch die Kapitalkreisläufe organisiert werden.<sup>3</sup> Auf der Grundlage dieses Ansatzes versuche ich zu zeigen, daß die momentanen Restrukturierungstendenzen des Kapitalismus zu einer Rekonfiguration des staatlichen Raums in der BRD geführt haben.

### **Raumordnung und Staatlichkeit: Die Produktion von staatlichem Raum in der Bundesrepublik Deutschland**

Die folgende Analyse wird sich insbesondere auf zwei miteinander zusammenhängende Transformationen des staatlichen Raums der BRD beziehen. Hat sich zum einen die Raumordnungspolitik während der sechziger und frühen siebziger Jahre weitgehend auf *indirekte* Arten der Intervention beschränkt (z.B. Initiativen auf Seite der Nachfrage, um den kollektiven Konsum zu fördern oder Subventionen zur Beeinflussung von Industrieansiedlungen), so hat der Staat seit Mitte der 70er Jahre vermehrt auf *direkte* Interventionen zurückgegriffen (z. B. Angebotssteuerung über die Finanzierung von Kapitalinvestitionen; Kooperationen zwischen privatem und öffentlichem Sektor; Arbeitsplatzbeschaffung und Innovationsprogramme).<sup>4</sup> Zum anderen sind seit den 70er Jahren nicht mehr die internen Peripherien und ländlichen Gebiete die geographischen Hauptziele der staatlichen Regionalplanung wie in den 60er Jahren, sondern die städti-

3 Für eine detailliertere Diskussion von Lefebvres Staatstheorie im Kontext der jüngeren Globalisierungsdebatte, siehe Brenner (1997a, 1997b.)

4 Gottdiener (1990: 388) definiert den Unterschied zwischen direkten und indirekten Formen staatlicher Intervention wie folgt. »Direkte Formen der Intervention fordern den Staat aktiv als Arbeitgeber, Konsument, als Steuerungsinstanz oder als Finanzier von Kapital und Arbeit. In der indirekten Form gibt der Staat Anreize, die Investitionen und Ressourcen kanalisieren sollen, die jedoch kein aktives Eingreifen beinhalten.« Ich behaupte nicht, daß indirekte Formen staatlicher Intervention seit der Krise des globalen Fordismus in den frühen 70er Jahren verschwunden sind, sondern daß sie in zunehmendem Maße den direkten Formen der Intervention untergeordnet oder in diese integriert wurden (siehe Jessop 1994; Moulaert/Swyngedouw/Wilson 1988).

schen Ballungszentren. Während Raumordnungspolitik in den 60er und frühen 70er Jahren auf das Staatsterritorium als Ganzes ausgerichtet war, das als homogener geographischer Raum begriffen wurde, in dem ein gleichmäßiges Wachstum stattfinden konnte, wurde diese Annahme eines geographisch gleichmäßig verteilten Wachstums der neuen Politik nicht mehr zugrundegelegt. Regionalpolitik orientierte sich jetzt an der Entwicklung endogener, städtisch-regionaler Wachstumspotentiale. Die ungleiche geographische Entwicklung sollte nicht mehr mittels staatlicher Interventionen aufgefangen werden, sie wurde vielmehr zur grundlegenden Voraussetzung der Raumordnungspolitik.

Unter der Ägide des fordistischen Kapitalismus beinhaltete die räumliche Form des Territorialstaats der BRD eine umfassende Integration zentraler, regionaler und lokaler staatlicher Institutionen in eine nationale Form gesellschaftlicher Steuerung, die an zentralen staatlichen Initiativen orientiert war. Die Krise des nordatlantischen Fordismus in den frühen 70er Jahren unterminierte diese sich auf den Gesamtstaat beziehende territoriale Formation. Im Laufe der späten 70er Jahre bildete sich eine neue Arbeitsteilung heraus, bei welcher den Ländern und Gemeinden eine größere Bedeutung bei der Förderung und Steuerung der Kapitalakkumulation in den wichtigen urbanen Zentren zukam. Dieser Prozeß staatlich-territorialer Restrukturierung bedeutete nicht nur eine partielle Einschränkung der zentralstaatlichen Kontrolle des Akkumulationsprozesses, sondern auch die Entstehung neuer Dimensionen staatlicher Raumordnung, durch die städtisch-regionale Restrukturierungen gesteuert werden konnten. Für die Analyse dieser Prozesse kann Lefebvres Theorie des staatlichen Raums hilfreich sein.

### **Zentralstaat und fordistische Regionalplanung: »Räumliche Fixierung« auf nationaler Ebene?**

Der Entwurf einer regionalen Planungspolitik begann in Deutschland Anfang des 20. Jahrhunderts, aber erst Mitte der 30er Jahre, während der Naziherrschaft, wurde ein nationales Raumordnungsprogramm entwickelt und implementiert (Väth 1980). Die ersten umfassenden, staatlich gesteuerten regionalen Planungsprogramme wurden in der BRD in den 60er Jahren eingeleitet, einer Periode, in der die staatlichen Kompetenzen auf der Bundesebene erheblich ausgeweitet wurden. Das Kernstück dieser Politik war das 1965 verabschiedete Raumordnungsgesetz (im weiteren ROG).

Das vorrangige Ziel des ROG war es, den Industrialisierungsprozeß auf dem gesamten Staatsgebiet möglichst gleichmäßig voranzutreiben. Dies sollte durch die Verbesserung der sozio-ökonomischen Verhältnisse in all den Regionen, in denen die Lebensverhältnisse »im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind«, erreicht werden (ROG

1965: 5-6).<sup>5</sup> Die Lebens- und Arbeitsqualität wurde in jeder Region anhand vier grundlegender Parameter bestimmt: ein »ausgeglichenes« Verhältnis von Gesamtbevölkerung und regionaler Wirtschaftskapazität; »ausgewogene« ökonomische Strukturen; »gesunde« öffentliche und private Infrastruktureinrichtungen; adäquate Beschäftigungs- und Transportmöglichkeiten (ROG 1965: 5). Auf dieser Grundlage wurden vier geographische Zielgruppen unterschieden: Verdichtungsräume, charakterisiert durch eine hohe Konzentration von Einwohnern und Arbeitsplätzen; ländliche Räume, die nicht explizit definiert wurden; zurückgebliebene Gebiete, in denen die Lebens- und Arbeitsbedingungen »hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleiben«; und das Zonenrandgebiet nahe der Grenze zur DDR und der Tschechoslowakei. Zu Beginn der 60er Jahre gab es in den meisten Städten ein starkes Bevölkerungswachstum und einen hohen Beschäftigungsstand. Daher zielte das ROG in der Praxis vor allem auf die ländlichen Gebiete und zurückgebliebene Grenzregionen. Es waren die innerstaatlichen Peripherien, in denen unter der Ägide des westdeutschen Fordismus das Problem der Unterentwicklung wurzelte, das sich vor allem im Gegensatz von Stadt und Land ausdrückte.

Die fordistische Raumordnungspolitik beruhte auf der Annahme, daß das gesamte staatliche Territorium die geographische Größe darstelle, innerhalb der die räumliche Fixierung für den Kapitalismus gesichert werden müsse. Mit Lefebvres Worten war das Ziel staatlicher Interventionen »die unendliche Ausdehnung der Zentren, Kernregionen und Wachstumspole« innerhalb des eigenen Staatsterritoriums. Daher folgte das ROG der Annahme, daß die höchstmögliche Konzentration von Arbeitskraft und Kapital in einem nationalen Netzwerk zentraler Orte - kurz, die Urbanisierung des gesamten Staatsterritoriums - das Problem der uneinheitlichen geographischen Entwicklung lösen könne. Es wurde vorausgesetzt, daß die industrielle Entwicklung dieser zentralen Orte letztlich auch zur Industrialisierung ihres Hinterlands führen würde. Aus dieser Perspektive stellte sich die wachsende urbane Konzentration auf nationaler Ebene als notwendige Entwicklungsstufe für die weitere Entwicklung des Kapitalismus dar. Um diese räumliche Ausgewogenheit zu erreichen, sollte der Staat den Akkumulationsprozeß mittels eines staatlich-zentrierten Netzwerks von Städten neu ordnen, bis schließlich das Problem »zurückgebliebener« Regionen beseitigt wäre. Das im ROG verkörperte Projekt einer fordistischen Raumordnungspolitik zielte darauf ab, die ungleichmäßige geographische Entwicklung letztlich zu beseitigen, und eine das gesamte nationale Territorium umfassende räumliche Fixierung herzustellen.

---

5 Dies leitete sich vor allem aus Art. 72 ab, der die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« im gesamten Staatsgebiet fordert (Väh 1980: 152-159).

## **Die Gemeinden und die fordistische Stadtplanung**

Obwohl die Regionalpolitik in den 50er und 60er Jahren die peripheren Zonen als ihre Hauptzielgruppe ansah, stellten auch die urbanen Zentren wichtige Knotenpunkte innerhalb einer fordistischen, geoökonomischen Konfiguration dar. Die Gemeinden in der BRD der Nachkriegszeit fungierten als verlängerter Arm des Zentralstaates: Ihre Hauptfunktion war es, den gemeinsamen Konsum, die Infrastruktur sowie die Sozialpolitik zu verwalten, wobei die politischen Entscheidungen auf Bundes- oder Länderebene getroffen wurden (Mayer 1991, 1990). Städtische Politik war vor allem auf ökonomisches Wachstum, Verteilung des Reichtums und »Sozialtechnik« ausgerichtet. Diese intensive Integration der Gemeinden in den zentralen Staatsapparat veranlaßte Offe (1975) dazu, Gemeindepolitik in der BRD als reine »Pufferzone« zu beschreiben, die der Zentralstaat implementiere, um soziale Konflikte und Legitimationskrisen von sich fernzuhalten.

Während der gesamten 50er Jahre standen die Aufgaben des städtischen Wiederaufbaus, der Verkehrsplanung und der großangelegten Wohnungsbeschaffung im Mittelpunkt von Stadtplanung und Gemeindepolitik. Ab 1960 jedoch, mit der Verabschiedung des Bundesbaugesetzes, begannen die Gemeinden mit der Umsetzung umfassenderer Projekte zur Stadterneuerung. Industrie und Produktionsanlagen wurden von Wohn-, Freizeit und Einkaufsbereichen getrennt; öffentlicher Wohnungsbau, Vororte und Satellitenstädte gingen in Planung; städtische Verkehrsadern wurden erweitert und neu entworfen, um den wachsenden Verkehr aufzunehmen; schließlich wurden Autobahnen gebaut, um die Stadtzentren mit den Vororten zu verbinden. Die Formen von Produktion und Konsum, die sich in diesem Zeitraum entwickelten, führten zu einer »Standardisierung« städtischen Lebensraums (Krätke 1991: 20). Dieser Standardisierungsprozeß war nicht unumstritten: in vielen größeren Städten gewannen neue gesellschaftliche Bewegungen und Bürgerinitiativen an Bedeutung (Mayer 1993, 1991, Roth 1991). Als jedoch der nordatlantische Fordismus gegen Ende der 60er Jahre erste Symptome einer strukturellen Krise zeigte, setzte ein weltweiter industrieller Restrukturierungsprozeß ein, der auch tiefgreifende Veränderungen der nationalen Raumordnung der BRD mit sich brachte.

### **Von der räumlichen Polarisierung zur Produktion »räumlicher Dimensionierung«**

Ausgehend von Lefebvres Ansatz einer sozial-räumlichen Theorie können die geographischen Folgen der Krise des Fordismus eher als eine komplexe Reartikulation von städtischen, regionalen, nationalen und globalen Räumen denn als eindimensionale Ausweitung der Weltwirtschaft auf sich auflösen-

de nationale und subnationale Gebilde begriffen werden (vgl. auch Prigge 1995; Schmid 1995). Lefebvre beschreibt diese Neudimensionierung des globalen Raums als eine der großen Paradoxien der Globalisierung:

»Wodurch kommt es, daß die Entstehung eines Weltmarktes, der einen hohen Grad von Einheitlichkeit auf der Ebene des ganzen Planeten impliziert, letztlich zu einer Fragmentierung des Raumes führt - zu einer Flut nicht nur von neuen Nationalstaaten und regionaler Differenzierungen, sondern auch zu multinationalen Staaten und internationalen Unternehmen, die, obwohl sie aus dieser eigenartigen Tendenz zur Fragmentierung hervorgehen, diese gleichzeitig ausbeuten, um ihre eigene Autonomie durchzusetzen? Zu welchen Raum- und Zeitkonstellationen werden uns solche verschlungenen Widersprüche führen?« Lefebvre (1991: 351)

Lefebvres Ansicht nach geriert die verstärkte globale Interdependenz eine zunehmende Zersplitterung, Differenzierung und Fragmentierung des gesellschaftlichen Raums auf allen Ebenen. Dieses Konzept von Globalisierung als Redimensionierung und Neuordnung des globalen gesellschaftlichen Raums - ein Prozeß, der in der jüngeren Diskussion als »Glokalisierung« bezeichnet wurde (Swyngedouw 1997, 1992) - ermöglicht es, die staatlich-territoriale Restrukturierung in der BRD als integrales Moment der strukturellen Verschiebungen der Weltwirtschaft im Zusammenhang mit der Krise des Fordismus zu analysieren. Wie Lefebvre andeutet, spielen auch in einer Zeit intensiver Globalisierung Konfigurationen staatlicher Raumplanung eine entscheidende Rolle hinsichtlich der Organisation des geographischen Raums, innerhalb dessen die Akkumulation von Kapital vonstatten geht. Kurz, die globale Dimension der Globalisierung kann nie von den sub-globalen geographischen Dimensionen, in denen sie stattfindet, abgekoppelt werden.

Im Gegensatz zu den Zielen des ROG verstärkten die weltweiten Veränderungen zu Beginn der 70er Jahre die Unterschiede zwischen den urbanen und den ländlichen Regionen im Westen Deutschlands in radikaler Weise (Afheldt 1979). Die post-fordistische Matrix räumlicher Polarisierung in der BRD wurde weniger durch die Ungleichmäßigkeit der geographischen Entwicklung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten bestimmt (obwohl letztere weiter besteht), als vielmehr durch eine erneute Hierarchisierung des städtisch-regionalen Systems insgesamt. Untersuchungen zur Soziologie der Stadt Mitte der 80er Jahre formulierten diese Tendenz als ein Nord/Süd Gefälle: während im Westen und Norden ältere Industriegebiete mit fordistischer Massenproduktion vorherrschen, gibt es im Süden diversifizierte Regionen, in denen ein Großteil der High-Tech Industrie angesiedelt ist (Häußermann/Siebel 1986; Läßle 1986; Brake 1986). In jüngerer Zeit haben einige Autoren diese These mit dem Hinweis auf massive intra-regionale Unterschiede innerhalb der gesamten Bundesrepublik relativiert (z.B. Esser/Hirsch 1987; Krätke 1990). Im Unterschied zu anderen Ländern wie den USA, Frankreich und Italien, in denen post-fordistische Industriegebiete genau dort entstanden sind, wo fordistische Produktionsweisen

relativ unterentwickelt waren, hat der Restrukturierungsprozeß in der Bundesrepublik eine Reihe inter-regionaler Verschiebungen in Gebieten mit relativ stabilen örtlichen Strukturen mit sich gebracht (Krätke 1990).

Insbesondere bei den westdeutschen Städten kommt das Nord/Süd-Gefälle zum tragen. Die räumliche Polarisierung kommt vor allem in der Arbeitsmarktsituation und der Wirtschaftskraft dramatisch zum Ausdruck. In allen größeren Städten der Bundesrepublik gab es bis zur Mitte der 60er Jahre ein starkes Bevölkerungswachstum und einen hohen Beschäftigungsstand, aber schon zu Beginn der 70er Jahre traten erhebliche Unterschiede zutage. Während einige Städte (z.B. Berlin, Hamburg, Bremen, Hannover, Düsseldorf, Bochum, Essen) mit nachlassenden Investitionen, hohen Arbeitslosenraten und einer Bevölkerungsabnahme konfrontiert waren, zogen andere urbane Zentren (z.B. Frankfurt, Stuttgart und München) High-Tech Firmen an, erweiterten den Bereich der Produktions- und Finanzdienstleistungen und wurden zu Hauptsitzen von transnationalen Unternehmen (Krätke 1990). Die Ausdifferenzierung des nationalen städtischen Systems in international konkurrenzfähige, florierende Zentren einerseits und stagnierende oder schrumpfende Stadtregionen andererseits stellt eines der Hauptmerkmale der ökonomischen Geographie der Bundesrepublik im Post-Fordismus dar. Diese Muster räumlicher Polarisierung und zwischenräumlicher Konkurrenz wurden durch die deutsche Wiedervereinigung noch weiter kompliziert, die eine neue Achse massiver Ost/West-Polarisierung mit sich brachte (Gornig 1992; Sinz 1992).

Diese Verschiebungen innerhalb der städtisch-regionalen Hierarchie sind eng verbunden mit einer Reihe von Veränderungen staatlicher Raumordnung. Seit Ende der 60er Jahre wurden die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden allmählich neu geordnet, zuerst durch die vor allem von der SPD verfolgte Zentralisierung der Verwaltung, und seit den späten 70er Jahren durch eine Gegenbewegung in Richtung einer Dezentralisierung und Regionalisierung (Herrigel 1996a: 262-288). Die staatliche Restrukturierung des Raums seit den 70er Jahren kann als Überlagerung zweier miteinander verbundener Prozesse interpretiert werden: Erstens, einer teilweisen Erosion der zentralen staatlichen Steuerungsmechanismen über den gesamtnationalen Raum; zweitens, einer wachsenden strukturellen Bedeutung der Institutionen der Länder und Gemeinden im Hinblick auf die Finanzierung und Steuerung der Kapitalakkumulation. Unter diesen Umständen sind sowohl die »Raumpolitik« (Auseinandersetzungen über die Richtung und Form des Wachstums *innerhalb* von Städten und Regionen) als auch der interregionale Wettbewerb (Auseinandersetzungen *zwischen* Städten und Regionen in der Konkurrenz um Kapitalinvestitionen) zu zentralen Kräften bei der Produktion und Transformation der räumlichen Dimensionierung geworden.

## Zentralstaat und Regionalplanung seit den 70er Jahren

Die Veränderungen seit den 70er Jahren fanden ihren Niederschlag in zwei Richtungswechseln der staatlichen Regionalplanung: Erstens, das fordistische Ziel einer bundesweiten, räumlichen Ausgeglichenheit wurde aufgegeben; zweitens, die Zielgruppe der Regionalplanung verschob sich von den internen Peripherien weg hin zu den Städten. Diese Neubestimmung der staatlichen Raumplanung wurde 1971 mit der Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG) deutlich. Durch das StBauFG begann der Staat, umfangreiche Fördermittel zur städtebaulichen Entwicklung bereitzustellen, insbesondere in den deindustrialisierten Zentren. Bereits kurz nach Inkrafttreten des StBauFG begann der Bund, die Agenda der Regionalplanung neu zu bestimmen, und schloß vor allem die von der Deindustrialisierung betroffenen Städte in seine Interventionsziele mit ein.

Die Widersprüche der Regionalplanung in dieser Periode manifestierten sich besonders deutlich im Bundesraumordnungsprogramm (im folgenden BROP). Mit ihm wurde versucht, die Ziele des ROG unter den Bedingungen der 70er Jahre neu zu formulieren. Durch das BROP sollten regionale Unterschiede reduziert und die räumlichen Vorbedingungen zur Sicherung gleicher Lebensverhältnisse auf dem gesamten Staatsgebiet geschaffen werden (Väth 1980: 174-270). Das BROP unterteilte das nationale Territorium in 38 Gebietseinheiten, die nach Bevölkerungsdichte und dem Grad der Urbanisierung bestimmt wurden, und in denen eine ausgeglichene städtische Konzentration erreicht werden sollte. Da die Lebensverhältnisse anhand der jeweiligen Gebietseinheiten in ihrer Gesamtheit, d. h. ohne die Berücksichtigung intra-regionaler Unterschiede innerhalb dieser Gebiete gemessen wurden, konnte das BROP (ähnlich seinem fordistischen Vorgänger) das Problem der ungleichen geographischen Entwicklung nur auf der Ebene des Nationalstaats als Ganzem angehen (Ellwein 1979).

Insofern als zahlreiche deindustrialisierte Zentren in die Zielgruppe des BROP aufgenommen wurden, wurde jedoch die fordistisch-keynesianische, geoökonomische Ordnung als überholt anerkannt. Von 1978 an erschien eine neue Kategorie in den Raumplanungsberichten des Bundes: Zusätzlich zu der schon bestehenden Differenzierung zwischen urbanen Zentren und ländlichen Gebieten, bezog sich der Bericht auf sogenannte »altindustrialisierte Gebiete«, womit städtische Zonen bezeichnet wurden, die durch klassisch-fordistische Industriesektoren charakterisiert waren (DB 1978). Die Städte konnten nicht einfach weiterhin mit Wachstum und ökonomischem Überschuß gleichgesetzt werden, die auf die Peripherien verteilt werden konnten. Einige der älteren Zentren befanden sich im ökonomischen Abschwung und wurden selbst zu Problemgebieten mit Bevölkerungsrückgang und Deindustrialisierung. Diese Situation stand jedoch in krassem Widerspruch zu dem

Prinzip der urbanen Konzentration, auf das sich ROG und BROP gründeten: es konnte nicht länger davon ausgegangen werden, daß die Akkumulation von Kapital und Arbeitskraft grundsätzlich industrielle Entwicklung mit sich brachte, geschweige denn dazu führte, regionale Unterschiede auf Bundesebene zu überwinden. Angesichts dieser Situation war es nicht länger die vorrangige Aufgabe des Staates, Überschüsse zwischen zentralen Punkten umzuverteilen, sondern vielmehr, die Kapitalakkumulation - wann immer und in welcher räumlichen Dimension auch immer - zu sichern.

Gegen Ende der 70er Jahre hatten sich die meisten Planer damit abgefunden, daß das Ziel einer räumlichen Gleichverteilung, wie sie im ROG und im BROP formuliert worden war, nicht erreicht werden konnte: ungleichmäßige, geographische Entwicklung konnte nicht mittels staatlicher Intervention abgeschafft, sondern nur mehr oder weniger erfolgreich verwaltet werden. 1976 erklärte eine staatlich eingesetzte Kommission zur Untersuchung von sozioökonomischen Veränderungen, daß das Ziel eines Ausgleichs zwischen räumlichen Unterschieden auf nationaler Ebene als unrealistisch anzusehen sei (KWSW 1977: 323; 337). Dieselbe Kommission schlug ein nationales Raumplanungsmodell vor, das auf einer funktionalen Aufteilung des Raums basierte, und nach dem es weniger das Ziel des Staates sein müsse, eine Angleichung der Lebensbedingungen zu schaffen, als vielmehr die verschiedenen Funktionen (z.B. Produktion, Wohnen, Freizeit) jeweils unterschiedlichen geographischen Punkten zuzuordnen (ibid: 327-341). Diese Form der Kritik führte jedoch nicht zu einer neuen, postfordistischen Reformulierung der staatlichen Regionalplanungsagenda, sondern gab eher einer allgemeinen Skepsis Ausdruck, inwieweit eine solche Agenda überhaupt in irgendeiner Weise umgesetzt werden könne.

Zu Beginn der 80er Jahre fand diese Skepsis gegenüber einer nationalen Regionalplanung ihren Niederschlag in offiziellen politischen Erklärungen, die die finanzielle Machbarkeit einer zentralen Regionalplanung in Frage stellten (ARL 1988). An diesem Scheidepunkt begann der Bund auch damit, die Bedeutung »endogener regionaler Potentiale« gegenüber der Entwicklung des staatlichen Territoriums als Ganzem in den Vordergrund zu stellen. Dieser Trend hin zu einer Regionalisierung der Raumordnungspolitik hat sich seit der deutschen Wiedervereinigung fortgesetzt. Dies wird deutlich anhand der Einführung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens (ORA) 1993 und des Handlungsrahmens (HRA) 1995, in denen ebenfalls eine dezentralisierte Planung, regionale Flexibilität und die Rolle der wichtigsten urbanen Regionen hinsichtlich der nationalen Wirtschaftsentwicklung betont werden (BfLR 1993; BRBS 1996: 61-96). Insbesondere der HRA sieht die städtischen Regionen - und nicht das Staatsgebiet - als die »Umsetzungsebene raumordnerischer Aktivitäten« an (BRBS 1996: 75).

Die Krise der nationalen Raumplanung in der Bundesrepublik wurde auch begleitet von einem graduellen Transfer verschiedener Planungsfunktionen auf die EU, die wiederum verschiedene Strategien zur Bekämpfung räumlicher Polarisierung und ungleicher Entwicklung auf europäischer Ebene entwickelt hat (Albrechts/Swyngedouw 1989). Heute treten Versuche auf Bundesebene, subnationale räumliche Unterschiede auszugleichen, gegenüber den supranationalen Projekten der EU in den Hintergrund, deren Ziel es ist, diese Differenzen für den gesamten europäischen Wirtschaftsraum zu regulieren (Bullmann 1994).

Trotz des impliziten Eingeständnisses, daß das fordistische Regionalplanungsprojekt seit den frühen 80er Jahren obsolet wurde, hat der Bund am Prinzip des räumlichen Ausgleichs festgehalten. In den neueren Versionen des ROG, die 1989 und 1991 verabschiedet wurden, wird das Primat der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« für das gesamte nationale Territorium erneut bestätigt. Beide Revisionen des ROG wurden mit dem Verweis auf die im Grundgesetz verankerten Prinzipien sozialer Gleichheit, Freiheit und Gemeinschaftlichkeit gerechtfertigt, die von einem abgeschlossenen Nationalstaat als primärer Größe der Politik ausgehen (siehe z.B. Held 1991). Der Bund richtet seine sozio-ökonomische Politik weiterhin auf ein als eine Einheit verstandenes nationales Territorium aus, da dies zugleich die fundamentale, geographische Größe ist, auf die sich die rechtliche Fiktion der staatlichen Souveränität gründet.

### **Staatliche Restrukturierung des Raums und die Produktion neuer räumlicher Maßstäbe**

Zu Beginn der 70er Jahre war die Politik des Bundes durch Zentralisierungstendenzen und eine keynesianisch-defizitäre Ausgabenpolitik bestimmt (1969-1973). Mit der Verschärfung der ökonomischen Stagnation setzte eine zweite Welle politischen Krisen-Managements ein, dessen Maßnahmen auf die Angebotsseite abzielten: mittels technologischer Innovation, Arbeitsmarktflexibilität und der Modernisierung des westdeutschen Kapitals sollte dessen Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt gesichert werden (Hirsch 1986). Die neokonservative Wende von 1982-83 signalisierte weniger den Zusammenbruch des sozialdemokratischen »Modells Deutschland« als vielmehr dessen Eigenkorrektur durch einen rechtskonservativen »ökonomischen Angriff auf den Weltmarkt« (Jessop 1989). Die zweite Wende, die mit der deutschen Wiedervereinigung eingesetzt hat, kann als Fortführung dieser neoliberalen Akkumulationsstrategie im Rahmen des Versuchs gesehen werden, die ökonomische und politische Vormachtstellung der Bundesrepublik innerhalb der EU zu stärken (Hüglin 1992; Schlupp 1992).

Gegen Ende der 70er Jahre setzte eine Reihe dezentalisierender Reformen

ein, die es Ländern und Gemeinden erlaubte, im Hinblick auf ihre spezifischen, sozioökonomischen Probleme eine relativ autonome Politik zu verfolgen. Zu diesem Zeitpunkt begann sich die Politik der Länder und Gemeinden direkter auf die Schaffung »endogener Wachstumspotentiale« zu richten, als dies im Rahmen der makroökonomischen Agenda des Bundes möglich gewesen wäre:

»... alle Länderregierungen verhalten sich jetzt wie das Management eines Unternehmens und versuchen, ihre gesamte Politik auf die Bedürfnisse und Notwendigkeiten des Bundeslandes als einer industrialisierten Zone innerhalb des post-fordistischen Weltkapitalismus abzustimmen« (Esser/Hirsch 1987).

Ähnliches kann unter den gegenwärtigen Umständen über die Gemeinden in der Bundesrepublik und in Westeuropa allgemein gesagt werden (Keil/Lieser 1992; Jessop 1994; Mayer 1995).

Zwischenzeitlich hat der Bund den Ländern und Gemeinden neue Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Ausgaben übertragen, dabei jedoch gleichzeitig deren finanzielle Mittel beschnitten (Häußermann 1991; Rodenstein 1987). Unter diesen schwierigen Haushaltsbedingungen und den gewachsenen Verwaltungsaufgaben haben die Länder und Gemeinden durch ihre unternehmerischen Aktivitäten im Rahmen der urbanen Wirtschaftsförderung eine zentrale Rolle bei der Steuerung und Förderung des Akkumulationsprozesses übernommen. Länder und Gemeinden sind heutzutage bei der Herstellung der geographischen Voraussetzungen der Kapitalakkumulation innerhalb ihres Territoriums effizienter als der Bund oder einzelne Unternehmen. Obwohl die Wiedervereinigung Länder und Gemeinden vor große Probleme gestellt hat - insbesondere in den neuen, östlichen Bundesländern, aber auch in den reicheren Bundesländern wie z. B. Baden-Württemberg, das sich einer starken Rezession gegenübersteht (Herrigel 1996b) - werden dezentralisierte politische Strukturen zentralisierten Formen staatlicher Wirtschaftssteuerung weitgehend vorgezogen. Die Wiedervereinigung hat die Probleme von Ländern und Gemeinden verschärft, ohne jedoch ihre Bedeutung als Steuerungsinstitutionen zu schmälern (Wollmann 1994).

Schließlich wird die Rolle des Bundes nicht nur durch dezentalisierende Maßnahmen eingeschränkt, auch supra-nationale Institutionen der EU beanspruchen neue Funktionen, einschließlich der Steuerung des Handels, der internationalen, monetären Politik, der Arbeitsgesetzgebung und sozialer Wohlfahrtsmaßnahmen (Tömmel 1995). In diesem Kontext haben die Länder wiederum ihre Anstrengungen intensiviert, durch Zusammenarbeit mit dem Bund bei Initiativen der EU Einfluß auf europäischer Ebene zu gewinnen, und seit der Verabschiedung der »Einheitlichen Europäischen Akte« sogar unabhängige Aktivitäten verfolgt, die die Bundesebene vollkommen umgehen (Bullmann 1994; Jeffrey/Sturm 1993).

Wenn in der heutigen Zeit eine Globalisierung der Kapitalakkumulation zu beobachten ist, so kann andererseits auch von einer zunehmenden »Glokalisierung« (Swyngedouw 1997; 1996) gesprochen werden. Die staatliche Macht beruht und erstreckt sich nicht mehr auf das nationale Territorium, sie hat sich neuen, sowohl sub- wie supranationalen Dimensionen geöffnet. Die »Aushöhlung« des zentralen Staats (Jessop 1994) ist ein Aspekt innerhalb eines größeren Restrukturierungsprozesses, bei welchem die Neubestimmung räumlicher Dimensionen - insbesondere bei der staatlichen Raumordnung - eine bisher nicht dagewesene Bedeutung erlangt hat.

### **Der »Unternehmerstaat«: »Räumliche Fixierung« auf einer städtisch-regionalen Ebene?**

Seit Mitte der 70er Jahre haben Länder und Gemeinden auf der subnationalen Ebene eine wichtige Rolle bei der Restrukturierung des staatlichen Raums übernommen. In dem Maße, in dem die industriellen Grundlagen der größten westdeutschen Stadtregionen restrukturiert wurden, um angesichts der weltweiten Arbeitsteilung konkurrenzfähig zu bleiben, haben die Steuerungsinstitutionen der Länder und Gemeinden eine zentrale Bedeutung als Akteure, Manager und Finanziere der Kapitalakkumulation gewonnen. Beide haben Wohlfahrtsprogramme entweder drastisch gekürzt oder privatisiert und sich zunehmend direkten, angebotsorientierten Subventionsstrategien zugewandt, um die städtische Wirtschaftsentwicklung anzukurbeln - so z.B. Programmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit und zur Beschäftigung; direkten Subventionen des Kapitals in Verbindung mit öffentlich-privaten Kooperationen; der Planung und Finanzierung hochtechnisierter Produktionskomplexe; dem Bau und der Erneuerung von Transport- und Kommunikationswegen sowie Investitionen in kulturelle Einrichtungen wie Konzerthallen, Kunsthäuser, Museen, Theater und Kongresszentren (Dangschat 1993; Keil/Lieser 1992; Danielzyk 1992; Ronneberger/Keil 1995). Die heutigen Länder und Gemeinden operieren als »Unternehmer-Staaten«, die in den Kreislauf des Kapitals direkt eingebunden und darauf bedacht sind, die Konkurrenzfähigkeit zu maximieren, die Flexibilität des Arbeitsmarkts zu erhöhen, technologische Innovation zu fördern und den Kapitalfluß in die städtischen Regionen zu leiten. Das Besondere an dieser unternehmerischen Form der Regierung auf Landes- und Gemeindeebene ist nicht nur die Bevorzugung von direkten statt indirekten räumlichen Strategien, sondern auch ihr Ziel, die *endogene*, städtisch-regionale Entwicklung zu fördern, ohne dabei unmittelbar das ländliche Hinterland oder die makroökonomischen Zielsetzungen des Bundes im Auge zu haben.

Diese Verschiebungen in der Charakteristik der Länder- und Gemeindepolitik haben auch zu neuen Formen der Stadtplanung geführt. Seit Mitte der

70er Jahre haben die westdeutschen Gemeinden das fordistische Projekt der Flächensanierung aufgegeben zugunsten punktueller, flexibler Formen der Planung in kleinerem Rahmen und in beschränkten städtischen Gebieten. Diese post-fordistischen Stadtplanungsstrategien werden als »behaltsame Stadterneuerung« etikettiert; ein Begriff, der neben demokratischer Partizipation auf eine geringstmögliche Beeinträchtigung existierender Strukturen und auf öffentliche Zustimmung abhebt. Allerdings werden diese post-fordistischen Stadtplanungsmaßnahmen durch parastaatliche Apparate umgesetzt, die der lokalen politischen Opposition durch kleinere Kompromisse auszuweichen versuchen. Derartige Ansätze zur Stadtplanung stellen nicht nur Instrumente lokaler Wirtschaftspolitik dar, sondern auch politisch-ideologische Strategien zur Legitimierung kapitalistischer Restrukturierungsmaßnahmen (Krätke/Schmoll 1987).

Innerhalb des globalen Kapitalismus müssen Gemeinden und Länder neue Wege zur Lösung gesellschaftlicher Konflikte finden, ohne dabei die weltweite Konkurrenzfähigkeit ihrer Stadtregionen zu beeinträchtigen. Dieser Widerspruch bildet den Ausgangspunkt einer »Politik des Lokalen« die sich als Konsequenz der neueren Entwicklung hin zur Globalisierung herausgebildet hat (Ronneberger/Keil 1995; 1993). Auf der einen Seite spielen Länder und Gemeinden eine bedeutende Rolle bei der Organisation der Raumordnung, innerhalb derer die Kapitalakkumulation stattfindet; auf der anderen Seite hat die laufende Redimensionierung staatlicher Macht das Verhältnis zwischen Kapital und Raum auf eine Weise verändert, die den Steuerungsinstitutionen der Länder und Gemeinden vermehrt Beschränkungen auferlegt. Wie Swyngedouw (1992: 61) bemerkt:

»Der geographische Maßstab [der Staatsmacht] ... definiert und beschränkt zugleich die Macht des Kapitals, über Raum zu verfügen [...] Eine Reduktion der Dimension, innerhalb derer die Organisation der Steuerungsinstitutionen greift, vergrößert die Macht des Kapitals über den Raum und verringert zugleich die Verfügungsgewalt räumlich organisierter Interessen über die Kontrolle der Raumordnung.«

Sicherlich werden Länder und Gemeinden weiterhin bedeutende Faktoren im Hinblick auf jegliche räumliche Fixierung im Sinne des Kapitals bleiben. Dennoch muß die Abschwächung des staatlichen Einflusses zugunsten subnationaler Maßstäbe als ein Moment innerhalb eines widersprüchlichen und vielfältigen Prozesses simultaner Globalisierung und räumlicher Neuordnung gesehen werden: Diese Neuordnungen überlagern sich in einer komplexen Dialektik von Zersplitterung, Fragmentarisierung und Differenzierung (Lefebvre 1991: 351). »Glokalisierung« ist gerade diese widersprüchliche, simultane Produktion unterschiedlicher Raumdimensionen. Regionalisierung der zentralen Staatsmacht und Globalisierung des Kapitals stellen zwei miteinander verbundene Bewegungen innerhalb der weltweiten sozialräumlichen Neuordnung dar (Swyngedouw 1992). Daher hängt auch die Fähigkeit

subnationalen Institutionen, eine räumliche Fixierung innerhalb ihrer Territorien zu sichern, letztlich von einem »lokal-globalen Zusammenspiel« (Dunford/ Kafkalas 1992) ab - d.h., von komplexen Artikulationen innerhalb größerer Raumdimensionen, einschließlich denen des Nationalstaats, nationenübergreifender Institutionen wie der EU, und der Weltwirtschaft als Ganzer.

## Resümee

Die vorliegende Analyse der sozialräumlichen Neuordnung in der Bundesrepublik zeigt auf, daß die Dimensionierungen des Raums selbst soziale Konstrukte sind, das Ergebnis sich verändernder Konfigurationen der Kapitalakkumulation und der staatlichen Raumordnung.<sup>6</sup> War der nordatlantische Fordismus auf den gesamten Nationalstaat ausgerichtet, so scheint die sich weltweit durchsetzende, post-fordistische sozialräumliche Ordnung auf hochgradig instabilen Artikulationen zwischen sub- und supranationalen Raumdimensionen innerhalb einer zunehmend unbeständigeren, aber interdependenten Weltwirtschaft zu beruhen. Die jüngste Runde der Globalisierung hat deshalb weniger eine Auslöschung der nationalen Raumdimension zur Folge, als vielmehr deren Reartikulierung und Reteritorialisierung auf der Grundlage von sub- und supranationalen Raumkonfigurationen, mit denen sie sich überlagert.

In dem Maße, wie die Globalisierung des Kapitals eine Verschiebung der Staatsmacht in Richtung auf städtisch-regionale Dimensionen auslöst, übernehmen Länder und Gemeinden eine zentralere Rolle hinsichtlich der (Neu-)Ordnung der räumlichen Vorbedingungen für die Kapitalakkumulation. Lefebvres Theorie des staatlichen Raums konzeptualisiert die sich verändernden Formen staatlicher Raumordnung und die globale Entwicklungsdynamik des Kapitals als eng miteinander verwobene Prozesse, die sozialräumliche Konfigurationen beständig verändern und neu produzieren, wobei der räumlichen Dimensionierung - einschließlich der staatlicher Raumordnung - eine zunehmend wichtigere Bedeutung innerhalb der Auseinandersetzung um die Organisation und Regulation des gesellschaftlichen Raums zukommt.

Übersetzung aus dem Englischen von Thomas Claviez

## Literatur

- Afheldt, Heik (1979): Konsequenzen der internationalen Arbeitsteilung für die Regionalpolitik im Inland, *Informationen zur Raumentwicklung*, 4, 203-213.
- Albrechts, Louis and Erik Swyngedouw (1989): The challenges for regional policy under a flexible regime of accumulation, in Louis Albrechts, et. al., eds., *Regional Policy at the Crossroads*. London: Jessica Kingsley, 67-89.

6 Vgl. zum allgemeinen Zusammenhang auch Brenner (1998; 1997b), Herod (1997; 1991), Jonas (1994), Smith (1995; 1993; 1992), Smith/Dennis (1987), Swyngedouw (1997; 1992).

- Appadurai, Arjun (1996): *Modernity at large. Cultural dimensions of globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- ARL, Akademie Umforschung und Landesplanung (1988): *Novellierung des Raumordnungsgesetzes. Vorschläge des ad-hoc-Arbeitskreises*. Hannover.
- BfLR, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1993): Raumentwicklung: Politik für den Standort Deutschland, *Materialien zur Raumentwicklung*, 57.
- Brake, Klaus (1986): Das 'Süd-Nord-Gefälle' als Ausdruck epochaler Strukturveränderungen in Produktion und Territorium, *RaumPlanung*, 34, 171-174.
- Brenner, Neil (1998): Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe, *Review of International Political Economy*, 5:1, i.E.
- (1997a): Global, fragmented, hierarchical: Henri Lefebvre's geographies of globalization, *Public Culture*, 10, 1, Fall.
- (1997b): Between fixity and motion: space, territory and place in the social production of spatial scale, manuscript.
- Bullmann, Udo ed. (1994): *Die Politik der dritten Ebene*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Bundesgesetzblatt, (1991): Neufassung des Raumordnungsgesetzes, *Bundesgesetzblatt*, 48, 6 August, 1726-1731.
- Castells, Manuel (1989): *The Informational City*. Cambridge, Mass: Blackwell.
- Danielczyk, Rainer (1992): Gibt es im Ruhrgebiet eine 'postfordistische Regionalpolitik'? *Geographische Zeitschrift*, 2, 84-105.
- Dangschat, Jens (1993): Konzeption, Realität und Funktion 'neuer Standortpolitik' - am Beispiel des 'Unternehmens Hamburg', in Hubert Heinelt, Margit Mayer (Hg.), *Politik in europäischen Städten*. Basel: Birkhäuser, 29-48.
- DB, Deutscher Bundestag (various years): *Raumordnungsbericht*. Bonn.
- Dunford, Mick and Grigoris Kafkalas (1992): The global-local interplay, corporate geographies and spatial development strategies in Europe, in Mick Dunford and Grigoris Kafkalas eds. *Cities and Regions in the New Europe*. Belhaven Press: London, 3-38.
- Ellwein, Thomas (1979): Strukturwandel und Raumordnung: Fragen zum derzeitigen Problemstand, in: W. Bruder, T. Ellwein (Hg.), *Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 152-176.
- Esser, Josef; Joachim Hirsch (1987): Stadtsoziologie und Gesellschaftstheorie. Von der Fordismuskrisis zur 'postfordistischen' Regional- und Stadtstruktur in Walter Prigge (Hg.), *Die Materialität des Städtischen*. Birkhäuser, Basel and Boston, 31-58.
- Gornig, Martin (1992): Ökonomische Perspektiven Ostdeutschlands und mögliche regionale Konsequenzen, in: H. Häußermann (Hg.). *Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen Europas*. Basel: Birkhäuser Verlag, 232-250.
- Gottdiener, Mark (1990): Crisis theory and state-financed capital: the new conjuncture in the USA, *International Journal of Urban and Regional Research*, 14, 3, 1990, 383-403.
- Harvey, David (1982): *The Limits to Capital*. Oxford, New York.
- Häußermann, Hartmut (1991): Die Bedeutung 'lokaler Politik' - neue Forschung zu einem alten Thema, in: B. Blanke (Hg.), *Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen dezentraler Politik. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 22*, 35-50.
- ; Walter Siebel (1986): Die Polarisierung der Großstadtentwicklung im Süd-Nord-Gefälle, in: J. Friedrichs et al (Hg.), *Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik?* Westdeutscher Verlag, Opladen, 70-96.
- Held, David (1991): Democracy, the Nation-State and the Global System in David Held (ed.), *Political Theory Today*. Stanford UP, Stanford, Cal.: 197-235.
- Herod, Andrew (1997): Labor's spatial praxis and the geography of contract bargaining in the US east coast longshore industry, 1953-1989, *Political Geography*, 16, 2, 145-169.
- Herod, Andrew (1991): The production of scale in United States labour relations, *Area*, 23:1, 82-88.
- Herrigel, Gary (1996a): *Industrial Constructions. The Sources of German Industrial Power*. New York: Cambridge University Press.
- (1996b): Crisis in decentralized production: unexpected rigidity and the challenge of an alternative form of flexible organization in Baden-Württemberg, *European Urban and Regional Studies*, 3, 1, 33-52.
- Hirsch, Joachim (1986): *Der Sicherheitsstaat*. VSA: Hamburg.

- Hirst, Paul; Grahame Thompson (1996): *Globalization in question*. London: Polity.
- Hüglin, Thomas (1992): Gross-Deutschland in Europe: Planned or Unplanned Effects of the German Anschluß on Hegemonic Leadership in the European Community, in: W. Graf (ed.), *The Internationalization of the German Political Economy*. New York: St. Martin's Press, 285-306.
- Jeffery, Charlie and Roland Sturm eds. (1993): *Federalism, Unification and European Integration*. London: Frank Cass.
- Jessop, Bob (1994): Post-Fordism and the State, in: Ash Amin (ed.), *Post-Fordism: A Reader*. Cambridge, Mass.: Blackwell, 251-279.
- (1989): Conservative Regimes and the Transition to Post-Fordism: the Cases of Great Britain and West Germany, in: Mark Gottdiener, Nicos Komminos (eds.), *Capitalist Development and Crisis Theory*. New York: St. Martin's, 261-299.
- Jonas, Andrew (1994): The scale politics of spatiality, *Environment and Planning D: Society and Space*, 12, 3, 257-264.
- Katzenstein, Peter (1987): *Policy and Politics in West Germany*. Temple University Press, Philadelphia.
- Keil, Roger, Peter Lieser (1992): Frankfurt: Global City - Local Politics, in: Michael Peter Smith (ed.), *After Modernism*. Transaction Publishers, New Brunswick, N.J., 39-69.
- KWSW, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1977): *Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland*. Göttingen: Verlag Otto Schwartz.
- Krätke, Stefan (1991): *Strukturwandel der Städte*. Frankfurt: Campus Verlag.
- (1990): Städte in Umbruch: Städtische Hierarchien und Raumgefüge im Prozeß gesellschaftlicher Restrukturierung, in: Renate Borst et. al. (Hg.), *Das neue Gesicht der Städte*. Birkhäuser Verlag, Basel/Boston, 7-38.
- and Fritz Schmoll (1987): Der lokale Staat: 'Ausführungsorgan' oder 'Gegenmacht'?, *Prokla*, 68, 30-72.
- Läpple, Dieter (1986): Trendbruch in der Raumentwicklung, *Informationen zur Raumentwicklung*, 11/12, 909-920.
- Lefebvre, Henri (1991 [1974]): *The Production of Space*, Trans. Donald Nicholson-Smith. Cambridge, Mass: Blackwell.
- (1978): *De l'État: Les contradictions de l'État moderne*. Vol. 4. Paris: UGE.
- (1977): *De l'État: Le mode de production étatique*. Vol. 3. Paris: UGE.
- (1976a): *De l'État: De Hegel à Marx par Staline*. Vol. 2. Paris: UGE.
- (1976b): *De l'État: l'État dans le monde moderne*. Vol. 1. Paris: UGE.
- (1976c [1973]): *The Survival of Capitalism*. New York: St. Martin's Press.
- Mann, Michael (1997): Hat die Globalisierung den Siegeszug des Nationalstaats beendet? *Prokla*, 106, 27, 113-141.
- (1993a): *The Sources of Social Power, Volume 2*. New York: Cambridge UP.
- (1993b): Nation-states in Europe and other continents: diversifying, developing, not dying, *Daedalus*, 122.
- Mayer, Margit (1995): Postfordistische Stadtpolitik, *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 40, 1/2, 20-27.
- (1993): The Career of Urban Social Movements in West Germany, in: Robert Fisher et. al (eds.), *Mobilizing the Community*. London: Sage, 1993.
- (1991): 'Postfordismus' und 'lokaler Staat', in: H. Heinelt, H. Wollman (Hg.), *Brennpunkt Stadt*. Birkhäuser Verlag, Basel/Boston/Berlin, 31-51.
- (1990): Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt, in: Renate Borst et. al., (Hg.), *Das neue Gesicht der Städte*. Basel: Birkhäuser Verlag, 190-208.
- (1989): Restructuring and Popular Opposition in West German Cities, in: Joe Feagin, Michael Peter Smith (eds.), *The Capitalist City*. New York: Blackwell, 343-363.
- Moulaert, Frank, Erik Swyngedouw, Patricia Wilson (1988): Spatial responses to Fordist and post-Fordist accumulation and regulation, *Papers of the Regional Science Association*, 64, 11-23.
- Offe, Claus (1975): Zur Frage der 'Identität der kommunalen Ebene', in Rolf-Richard Grauhan, ed., *Lokale Politikforschung*, volume 2. New York: Campus Verlag, 303-309.
- Ohmae, Kenichi (1995): *The End of the Nation State*. The Free Press: New York.
- PIB, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, ed. (1969-1992): *Jahresbericht der Bundesregierung*. Various years. Bonn.

- Prigge, Walter (1995): Urbi et orbi: zur Epistemologie des Städtischen, in: H. Hitz et. al. (Hg.), *Capitales Fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*. Rotpunktverlag: Zürich, 176-187.
- Rodenstein, Marianne (1987): Durchstaatlichung der Städte? in: Walter Prigge (Hg.), *Die Materialität des Städtischen*. Basel: Birkhäuser Verlag, 107-123.
- ROG (1965): *Raumordnungsgesetz Vom 8. April 1965*. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag.
- Ronneberger, Klaus; Roger Keil (1995): Ausser Atem - Frankfurt nach der Postmoderne, in: H. Hitz et. al. (Hg.), *Capitales Fatales: Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*. Rotpunktverlag: Zürich, 208-284.
- ; - (1993): Riding the Tiger of Modernization: Red-Green Municipal Reform Politics in Frankfurt am Main, *Capitalism, Nature, Socialism*, 4, 2, 19-50.
- Roth, Roland (1991): Local Green politics and West German Cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 15, 1, 75-89.
- (1990): Stadtentwicklung und soziale Bewegung in der Bundesrepublik, in: R. Borst et. al. (Hg.), *Das neue Gesicht der Städte*. Birkhäuser Verlag, Basel/Boston, 209-234.
- Schlupp, Frieder (1992): World-Market Strategy and World-Power Politics: German Europeanization and Globalization Projects in the 1990s, in William Graf, ed., *The Internationalization of the German Political Economy*. New York: St. Martin's Press, 307-346.
- (1979): Internationalisierung und Krise - das 'Modell Deutschland' im metropolitan Kapitalismus, *Leviathan*, 1, 12-27.
- Schmid, Christian (1996): Urbane Region und Territorialverhältnis - Zur Regulation des Urbanisierungsprozesses, in: Hans-Peter Krebs (Hg.), *Unternehmen Globus: Facetten nachfordistischer Regulation*. Westfälisches Dampfboot: Münster, 224-254.
- Scott, Allen J. (1996): Regional Motors of the World Economy, *Futures*, 28, 5, 391-411.
- Sinz, Manfred (1992): Europäische Integration und Raumentwicklung in Deutschland, *Geographische Rundschau*, 44, 12, 686-690.
- Smith, Neil (1995): Remaking scale: competition and cooperation in prenational and postnational Europe, in: H. Eskelinen, F. Snickars (Hg.), *Competitive European Peripheries*. Berlin: Springer, 59-74.
- (1993): Homeless/global: scaling places, in: Jon Bird et. al. *Mapping the Futures*. Routledge: New York, 87-119.
- (1992): Geography, Difference and the Politics of Scale, in: Joe Doherty et. al., (eds.), *Postmodernism and the Social Sciences*. New York: St. Martin's Press, 57-79.
- (1990): *Uneven Development*. Second Edition. Cambridge, Mass.: Blackwell.
- , Ward Dennis (1987): The Restructuring of Geographical Scale: Coalescence and Fragmentation in the Northern Core Region, *Economic Geography*, April, 160-182.
- Storper, Michael, Allen J. Scott (1989): The geographical foundations and social regulation of flexible production complexes, in: J. Wolch, M. Dear (eds.), *The Power of Geography*. Boston: Allen & Unwin, 19-40.
- Swyngedouw, Erik (1997): Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale, in: Kevin Cox (ed.), *Spaces of Globalization*. Guilford Press: New York, 137-166.
- (1996): Reconstructing citizenship, the re-scaling of the state and the new authoritarianism: closing the Belgian Mines, *Urban Studies*, 33, 8, 1499-1521.
- (1992): The Mammon quest: 'glocalisation', interspatial competition and the monetary order - the construction of new scales, in: Mick Dunford, Grigoris Kafkalas, (eds.), *Cities and regions in the new Europe*. New York: Belhaven Press, 39-67.
- Tömmel, Ingeborg (1996): Internationale Regulation und lokale Modernisierung, *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 40, 1-2, 44-58.
- Väth, Werner (1980): *Raumplanung*. Königstein: Hain.
- Wollmann, Hellmut (1994): Kommunalpolitik und -verwaltung in Ostdeutschland im Umbruch und Übergang, in: R. Roth, H. Wollmann (Hg.), *Kommunalpolitik*. Opladen, 20-33.