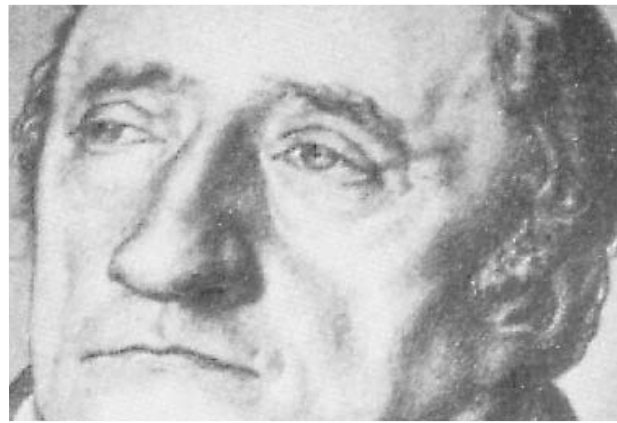


200 Jahre kommunale Selbstverwaltung - Quo Vadis?



*Wolle das König
nicht besteuern, sollte
das sind fassbar
freiergestellter Fabrik
das ist Mund reden
freijährig fastlich, das
Beytrag für das
V. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1.*

Dokumentation zur Veranstaltungsreihe 2008

Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 109

Veranstalter:

Kulturwissenschaftliches Institut Essen, Ruhr-Universität Bochum, Stadt Essen



Impressum

Herausgeber:	Stadt Essen Der Oberbürgermeister, Büro Stadtentwicklung in Zusammenarbeit mit dem Kulturwissenschaftlichen Institut Essen und der Ruhr-Universität Bochum
Ansprechpartnerin:	Caren Heidemann, Büro Stadtentwicklung, Stadt Essen Telefon: 0201 / 88 - 88 708 E-Mail: caren.heidemann@stadtentwicklung.essen.de
Konzept und Redaktion:	Caren Heidemann, Büro Stadtentwicklung
Layout und Druck:	Amt für Geoinformation, Vermessung und Kataster
Fotos:	Monika Hanisch, Claudia Reiß
Erscheinungsjahr:	2009
Auflage:	1.500

Dokumentation zur Veranstaltungsreihe 2008

Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 109

Vorwort	5
Programm	6
Vorträge	9
Prof. Dr. Klaus Tenfelde Kommunalpolitik im 19. und 20. Jahrhundert – Strukturen, Krisen, Leistungen	11
Prof. Dr. Jörg Bogumil Kommunale Selbstverwaltung am Ende?	23
Prof. Dr. Claus Leggewie Klimawandel – Eine Herausforderung für die Städte	41
Prof. Dr. Franz Josef Brüggemeier Fabrikstädte und Sommerfrischen. Kommunen, Umwelt und Industrie – 1800 bis heute	51
Ralf Schumacher und Hans van Ooyen Bericht aus der Zukunft des Neuen Emschertals	61
Prof. Dr. Jörg Bogumil Bürgerschaftliches Engagement – Bereicherung oder Gefährdung der lokalen Demokratie?	71
Prof. Dr. Clemens Zimmermann Vom Wohnraum für Alle zum Stadtumbau. Kommunale Wohnungswirtschaft im Stadtentwicklungsprozess	77
Prof. Dr. Wolfgang Kaschuba Rasender Fortschritt: Verkehr und Mobilität in europäischen Metropolen	91
Impressionen	107
Anhang	114

Vorwort

Seit diesem Jahr leben, so die UNO, mehr Menschen in Städten als auf dem Land. In Deutschland gilt das für mehr als 70 % der Einwohner.

Die Geschichte Europas ist ebenso stark durch Städte geprägt wie durch Nationalstaaten. In Städten – allzumal in Großstädten – bündeln sich alle gesellschaftlichen Probleme, Herausforderungen und Chancen einer Gesellschaft.

Im Jahr 2008 jährte sich die Verkündung der Städteordnung im Rahmen der Stein-Hardenbergschen Reformen zum 200. Male. Anlass genug, um in einer Veranstaltungsreihe das Thema „Stadt“ in den Mittelpunkt zu stellen.

Es ging darum, an einigen wichtigen Themen sowohl die Entwicklungslinien nachzuzeichnen, die zur gegenwärtigen Stadt – in Deutschland – führen, wie Zukunftsperspektiven der Stadt zu erörtern. Dies gelang durch die besondere Qualität der Referenten.

Die Konfiguration der Veranstalter – Kulturwissenschaftliches Institut Essen, Ruhr-Universität Bochum, Stadt Essen – ist nicht nur Zufall. Sie verdeutlicht, dass „Stadtregierung“ oft sinnvoll „governance“ ist, d.h. im Zusammenwirken mehrerer Akteure funktioniert.

Die Tatsache, dass diese Reihe nur mit finanzieller Unterstützung der Stadtwerke Essen AG, der Sparkasse Essen und der Emschergenossenschaft realisiert werden konnte – wofür wir uns herzlich bedanken – beleuchtet eines der strukturellen Probleme gegenwärtiger kommunaler Existenz: ihre Finanzschwäche.

Die Philharmonie Essen war der Veranstaltungsreihe ein guter Gastgeber.

Wir freuen uns, dass wir mit dieser Unterstützung viele Menschen in unserer und umliegenden Städten aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft erreichen konnten.

Der Historiker H. Duchardt sagt in seiner Stein-Biografie aus dem Jahr 2007, diese Städteordnung hat „so etwas wie Bürgersinn und Gemeingeist geweckt“ und die „Keime einer modernen Bürgergesellschaft gelegt“.

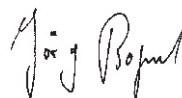
Die Lektüre der folgenden Texte möchten wir allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern unserer Städte ans Herz legen.



Dr. Wolfgang Reiniger
Oberbürgermeister der
Stadt Essen



Prof. Dr. Claus Leggewie
Direktor des Kulturwissen-
schaftlichen Instituts Essen



Prof. Dr. Jörg Bogumil
Ruhr-Universität Bochum

Programm

26. Februar 2008

Vortrag:

**Kommunalpolitik im 19. und 20. Jahrhundert –
Strukturen, Krisen, Leistungen**

Prof. Dr. Klaus Tenfelde,

Institut für soziale Bewegungen, Ruhr-Universität Bochum

Begrüßung:

Dr. Wolfgang Reiniger,

Oberbürgermeister der Stadt Essen

Prof. Dr. Klaus Tenfelde

im Namen des Rektorats der Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Claus Leggewie,

Direktor des Kulturwissenschaftlichen Instituts Essen

Musikalisches Rahmenprogramm:

Streichquartett des Folkwang Kammerorchesters Essen

Moderation:

Prof. Dr. Claus Leggewie,

Direktor des Kulturwissenschaftlichen Instituts Essen

11. März 2008

Vortrag:

Kommunale Selbstverwaltung am Ende?

Prof. Dr. Jörg Bogumil,

Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft,

Lehrstuhl für Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik

Moderation:

Christian Kromberg,

Leiter Büro Oberbürgermeister, Stadt Essen

22. April 2008

Vortrag:

Klimawandel – Eine Herausforderung für die Städte

Prof. Dr. Claus Leggewie,

Direktor des Kulturwissenschaftlichen Instituts Essen

Moderation:

Prof. Dr. Harald Welzer,

Kulturwissenschaftliches Institut Essen

24. Juni 2008

Vortrag:

Fabrikstädte und Sommerfrischen: Kommunen, Umwelt und Industrie – 1800 bis heute

Prof. Dr. Franz Josef Brüggemeier,

*Universität Freiburg, Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeschichte,
Historisches Seminar der Universität*

Bericht aus der Zukunft des Neuen Emschertals

Ralf Schumacher,

Emschergenossenschaft, Stabsstelle Emscher-Zukunft,

und **Hans van Ooyen,**

Schriftsteller

Moderation:

Simone Raskob,

Beigeordnete für Umwelt und Bauen, Stadt Essen

26. August 2008

Vortrag:

Bürgerschaftliches Engagement – Bereicherung oder Gefährdung der lokalen Demokratie?

Prof. Dr. Jörg Bogumil,

*Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft,
Lehrstuhl für Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik*

Talkrunde:

Prof. Dr. Jörg Bogumil,

*Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft,
Lehrstuhl für Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik*

Renate Sondermann,

Ehrenamt Agentur Essen e.V., Mitglied des Vorstandes

Gerald Breyer,

Evonik Industries AG, CSR

Moderation:

Prof. Klaus Wermker,

Leiter Büro Stadtentwicklung, Stadt Essen

23. September 2008

Vortrag:

**Vom Wohnraum für Alle zum Stadtumbau. Kommunale
Wohnungswirtschaft im Stadtentwicklungsprozess**

Prof. Dr. Clemens Zimmermann,

Universität des Saarlandes,

Lehrstuhl für Kultur- und Mediengeschichte

Talkrunde:

Prof. Dr. Clemens Zimmermann,

Universität des Saarlandes,

Lehrstuhl für Kultur- und Mediengeschichte

Michael Sachs,

SAGA/GWG, Vorstand/Geschäftsführung, Hamburg

Dr. Reinhard Götzen,

Geschäftsführer der Interboden Innovative Lebenswelten GmbH CoKG,

Ratingen

Moderation:

Prof. Dr. Rolf G. Heinze,

Fakultät für Sozialwissenschaft,

Lehrstuhl für Arbeits- und Wirtschaftssoziologie,

Ruhr-Universität Bochum

28. Oktober 2008

Vortrag:

**Rasender Fortschritt: Verkehr und Mobilität in
europäischen Metropolen**

Prof. Dr. Wolfgang Kaschuba,

Humboldt-Universität Berlin, Institut für Europäische Ethnologie

Moderation:

Folkert Kiepe,

Leiter des Dezernats Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und

Verkehr des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Vorträge

Kommunalpolitik im 19. und 20. Jahrhundert – Strukturen, Krisen, Leistungen

**Ein Beitrag von Prof. Dr. Klaus Tenfelde,
Institut für soziale Bewegungen,
Ruhr-Universität Bochum,
zur Veranstaltung am 26. Februar 2008**



1. Das Kommunalverfassungsrecht wird in Deutschland durch Art. 28 des Grundgesetzes mit sehr knappen Klauseln reguliert, die gezielt bestimmt und vage zugleich gehalten sind, um der Gesetzgebung der Länder breiten Gestaltungsraum zu gewähren. Festgelegt sind nur das freie, gleiche und geheime Wahlrecht und das Recht auf Selbstverwaltung sowie, nicht gerade unwichtig, das Recht auf finanzielle „Eigenverantwortung“, zu dessen Grundlagen, so das Grundgesetz, ein „Hebesatzrecht“ über „wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle[n]“ gehört.

Das ist, vergleicht man es mit den sonst inzwischen sehr ausgedehnten Regelfeldern der Verfassung, außerordentlich wenig – und doch auch, dank des Selbstverwaltungsrechts, sehr viel, schaut man auf große Nachbarländer wie Frankreich und England, wo der Staat viel stärker in gemeindliche Belange eingreift. Es ist jedoch wenig vor allem in Anbetracht der überragenden Bedeutung, die dem Gemeindeverfassungsrecht seit Beginn des 19. Jahrhunderts im allgemeinen deutschen Verfassungsrecht zugewiesen wird. Deutschland ist, so kann man verkürzend behaupten, stolz auf seine – wenn auch ganz unterschiedlichen – Gemeindeverfassungsrechte, auch wenn daran, unser Bundesland ist ein Beispiel, immer gern ein wenig herum reformiert wird. Der Stolz ist durch das Recht selbst bedingt, das werde ich kurz erläutern.

Den Stolz begründet auch das Amt des Gemeindevertreters. Und nicht zuletzt hat eine fatale historische Erfahrung, die Gleichschaltung der Gemeinden durch die nationalsozialistische Machtanmaßung bis hin zur Deutschen Gemeindeordnung von 1935, in der neben anderem den Gemeinden das „Führerprinzip“ aufgezwungen wurde, den Nachkriegsstolz der Städte und Gemeinden neu legitimiert: Die kommunale Selbstverwaltung gilt überall als ein äußerst verteidigungswertes Rechts- und Verfassungsgut. Allein schon die Frage, ob diese Selbstverwaltung in den uns gewohnten Formen den Herausforderungen einer jeweiligen Moderne entsprochen hat und weiterhin genügt, ist geeignet, bei Stadträten und Bürgermeistern Stirnrunzeln hervor zu rufen. Ich werde sie trotzdem stellen und an einigen Beispielen zu zeigen versuchen, dass der erwähnte Stolz angesichts schwer wiegender Herausforderungen unter bestimmten Bedingungen tatsächlich begründet war und ist. Gerade das Ruhrgebiet, die bekanntlich im 19. und 20. Jahrhundert eklatant wachsende Städteregeion, lässt dabei bestimmte Urteile zu. Ich werde deshalb zunächst die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in wenigen Grundzügen seit

seiner Entstehung aufzeigen, weil dies den rechtlichen Rahmen für Gemeindepolitik angesichts gewaltiger Herausforderungen bestimmte, um hiernach solche anhand des Ruhrgebiets näher zu bezeichnen und mit Blick auf die Gegenwart zu einem Urteil zu kommen.

2. Am Anfang war der Freiherr vom Stein, der zu Recht als Ideengeber der preußischen Städteordnung gilt, welche, nach vergleichsweise sehr kurzer Vorbereitung, König Friedrich Wilhelm III. am 19. November 1808 in Kraft setzte. Es handelte sich um das letzte Gesetz, das Stein als Minister vor seiner Entlassung gekennzeichnete. Das Gesetz gehörte zu einer Reihe von grundlegenden Reformmaßnahmen, die 1807 in Preußen mit dem Edikt zur Bauernbefreiung eingeleitet worden waren und künftig mit der Gewerbebefreiung und Abschaffung der Zünfte, der Verwaltungs- und Universitäts- bzw. Bildungsreform, der Heeresreform und auch der Judenemanzipation fortgesetzt werden würden. Es hatte in seinen Grundsätzen Bestand, auch wenn der durch die bittere Niederlage gegen Napoleon erweckte Reform-eifer ab 1815 erlahmen und bald, das zeigte gerade die Städteordnung, eher restaurativen Tendenzen weichen sollte.

Regelungsbedarf bestand vor allem wegen der Unzahl vielgestaltiger Rechtsordnungen, nach denen Städte und Gemeinden auch im nun dezimierten Preußen, zu schweigen vom gesamten Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation, seit dem frühen und hohen Mittelalter gestaltet worden waren. Hier galt es, dem Grundsatz des Einheitsstaats Geltung zu verschaffen, die Städte und Gemeinden also relativ autonom und zugleich beherrschbar zu machen und Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns herbei zu führen. Dabei galt das neue Recht übrigens zunächst nur in den östlichen Provinzen, und schon seine Adaption im Westen, zumal in den 1815 hinzu gekommenen, neuen und neu arrondierten Provinzen Rheinland und Westfalen, würde deshalb noch manchen „Eigensinn“ hervorrufen.

Denn hier, im Westen, hat die ursprüngliche Steinsche Städteordnung nie gegolten. Wirksam wurde sie erst in ihrer revidierten Form von 1831, und das auch nur in Westfalen. Im Rheinland beharrte man, Mülheim und Essen sind dabei Ausnahmen, auf der französischen Mairie-Verfassung, welche den Bürgermeistern ein starkes Amt verlieh, während die Städteordnung eher ein Zweikammersystem, nämlich neben der Stadtverordnetenversammlung einen gewählten Magistrat als Vollzugsorgan mit dem Bürgermeister an der Spitze vorsah. Es ist nicht recht zu erkennen, dass die künftigen Herausforderungen durch das eine oder andere System besser oder schlechter bewältigt worden wären. Viel wichtiger waren andere Grundsätze der Steinschen Städteordnung.

So mag man in Jubiläumsreden den mit ihr verbundenen Grundsatz der Selbstverwaltung und den damit verbundenen „Bürgersinn“ feiern, aber man sollte die Städteordnung nicht zum Ausgangsort kommunaler Demokratie stilisieren – das ginge, so hat Heinz Duchhardt formuliert, „an der Sache vorbei“. Eben dies hatte Stein nicht im Sinn, und noch viel weniger dachte er daran, als er noch an der Revision seit den 1820er Jahren mitwirkte.¹ Er unterstützte nun die Stärkung der Hoheitsverwaltung in der Aufsicht über die Städte und stimmte gewissen Grenzen des kommunalen Steuererhebungsrechts zu. Überhaupt, seine Bürgergemeinde war, der Zeit

entsprechend, eine ziemlich kleine Stadt, in der ein klassifiziertes Recht auf Selbstverwaltung nur dem seit längerem mit Haus und Vermögen angesessenen Bürger zugesprochen wurde. Nur dieser besaß das aktive und passive Wahlrecht, und das waren damals meistens nicht mehr als 10 Prozent der Einwohner. An Großstädte, auch nur an große Städte, dachte noch niemand; die Städteordnung von 1808 sah das neue Recht für Stadtgemeinden bis 3.500, bis 10.000 und darüber vor, im Regelfall also für kleine Städte – nach heutigen Vorstellungen. Durch Mitgestaltung wollte Stein das Selbstbewusstsein und den „Bürgersinn“ stärken, was übrigens nicht gleich gelang, die Beteiligung der Wahlberechtigten blieb zunächst niedrig.

Eigentlich lagen dem Reformwerk eher ständische Vorstellungen über eine Formierung des „dritten“ Standes hin zur bürgergemeindlichen Mitverantwortung zugrunde. Zwei Jahrzehnte später, Stein nahm das noch sehr genau wahr, klopfte indessen schon der „vierte Stand“ an die Stadttore, und so beschwor Stein „die Gefahren [...], die aus dem Wachstum der Zahl und der Ansprüche der untersten Klasse der bürgerlichen Gesellschaft entstehen. Diese Klasse besteht in den Städten aus dem heimatlosen, eigentumslosen Pöbel [...]. Sie hegt und nährt in sich den Neid und die Habsucht [...]“² Es war dies dieselbe Gefahr, welche, nach heute übereinstimmender Forschungsmeinung, fast zwei Jahrzehnte später, in der Revolution von 1848/49, dem bürgerlichen Reformbegehren die demokratische Spitze verschleifen sollte.

3. Die nun, seit der Revolution, besonders im industriellen Westen Preußens, mächtig aufstrebenden bürgerlichen Schichten konnten dennoch mit dem sehr zufrieden sein, was Stein ihnen auf den Weg gegeben hatte. Die Städteordnung hatte einen Weg aus dem Niedergang der Städte seit dem späten Mittelalter gewiesen: Gegen den fürstlichen Absolutismus setzte der reformbereite Obrigkeitsstaat ein stadtbürgerliches Recht auf Selbstverwaltung. Kaum etabliert, würde er dieses Recht seit 1831 anhaltend auch bedrängen, mit anderen Worten: Die kommunale Selbstverwaltung sah und sieht sich dem Ordnungs- und Durchgriffsrecht des Staats ausgesetzt. Das betraf immer wieder die prekäre Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Selbstverwaltung in gemeindlichen Angelegenheiten auf der einen, der Auftragsverwaltung als ausführendes Organ hoheitlicher allgemeiner Aufgaben auf der anderen Seite.

Hieran ist immer wieder korrigiert worden, aber es waren doch noch ganz andere Probleme, die in Preußen durchgreifende Reformen bis zum Ende des Kaiserreichs verhinderten:³ die Regelung der Verhältnisse nicht nur der Stadt-, sondern auch der Landgemeinden – und insofern immer wieder das große Problem der Herrschaftsräume im preußischen Osten, der zahllosen dortigen Landgemeinden und der Gutsbezirke. Daran vor allem, und mithin an der konservativ-agrarischen Elite Preußen-Deutschlands, scheiterten durchgreifend einheitlichere Regelungen. In Preußen erlangten, nach einer kurzen restaurativen Phase, überarbeitete Städteordnungen getrennt für die Provinzen Rheinland und Westfalen 1856 Rechtskraft, und sie blieben fortan in Geltung, ergänzt im Wesentlichen durch ein 1911 erlassenes Gesetz über „kommunale Zweckverbände“. Das war für das Ruhrgebiet besonders wichtig, schuf es doch einen rechtlichen Rahmen für stadtübergreifende gemeinschaftliche Aufgaben, also für die Emschergenossenschaft und den schon vor 1914 ins Auge gefassten, 1920 verwirklichten Ruhrsiedlungsverband.

Die Steinsche Städteordnung prägte in ihren Grundzügen auch die anderen Kommunalverfassungen der deutschen Bundesstaaten bzw. Reichsländer. Außer in Bayern verwirklichten alle Kommunalverfassungen seit Mitte des 19. Jahrhunderts den Grundgedanken der Einwohner- statt der Bürgergemeinde, und das hieß, das Rechtsfossile wie das Heimat- im Unterschied zum Bürgerrecht künftig entfielen. Über die Festlegung des Gemeindegebiets und die Verleihung des Stadtrechts behielt der Staat die Hoheit. Das gelang in der Regel durch einfache Gesetzgebung, war aber im Konfliktfall umstritten – man denke nur an die von den 1870er Jahren bis zur Kommunalen Gebietsreform der 1970er Jahre in NRW, also mehr als 100 Jahre lang, währenden Probleme durch Eingemeindungen oder auch an die anhaltende Verweigerung von Stadtrechten wie im Falle Hamburgs, des zeitweilig größten Dorfes Preußens.

Das Ruhrgebiet wurde zeitweise eine prototypische Region der kommunalen Neuordnung. Die alten Hellwegstädte wuchsen unaufhörlich, und sie verschluckten deshalb am Ende der 1920er Jahre die sie bis dahin umgebenden, wiederholt neu geordneten Landkreise. Dortmund etwa wurde zur flächenmäßig größten Stadtgemeinde Deutschlands. Gegenüber dieser großen Neuordnung erscheinen die Reformen der 1970er Jahre als Nachklang. Damals übrigens, in den 1920er Jahren, ist bereits unter dem Begriff „Ruhrstadt“ die ganz große kommunale Reformalternative, die Schaffung einer einzigen großen Stadt für den Ruhrbezirk, intensiv diskutiert worden. Ich komme darauf zurück.

Das ursprüngliche Reformmodell, obwohl für viel kleinere Städte gedacht, erwies sich, das ist erstaunlich genug, als tragfähig auch in der großen Wachstumsphase der Städte, der Urbanisierung. Sie erreichte ihren Höhepunkt zwischen 1890 und 1914, und sie setzte sich nach 1945 zunächst noch fort. Freilich gilt dies unter besonderen Vorbehalten. Denn es wurden zwar im Zeitablauf alle volljährigen Männer als Einwohner auch Stadtbürger, und ab 1919 auch die Frauen, aber bis dahin gab es durchgängig drei Klassen von mehr oder weniger bevorrechtigten Bürgern. Das war besonders ausgeprägt in Preußen der Fall.

Für Dortmund ist die Zusammensetzung der Versammlung der Stadtverordneten, des Stadtrats, für die ersten urbane Wachstumsphase sehr genau untersucht worden.⁴ In dieser alten Bürgerstadt gab es noch 1871 nicht einen einzigen Adligen und natürlich keine Offiziere, aber immerhin 196 höhere Beamte, das waren solche des Oberbergamts, des Justizwesens und vermutlich der Bahnverwaltung. Zum Bildungsbürgertum rechnete man nur 347 Personen, Geistliche, Ärzte, Lehrer und Künstler, ganze 2,5 Prozent der Bevölkerung. Rund 18 Prozent zählten hingegen zum Handwerk und mindestens 63 Prozent zu den Arbeitern, so viel, obwohl Bergleute damals schon eher in den noch nicht eingemeindeten Vororten wohnten. Dortmund war also, zur Zeit der Reichsgründung, längst eine ausgeprägte Arbeiterstadt.

Stellen wir die Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung entgegen. In ihr gab es 1848 zwei höhere Beamte, keine sonst „Gebildeten“, fünf Kaufleute, vier Gastwirte bzw. „Bierbrauer“, zwei Handwerker und sonst keine Berufe. Unter den nunmehr 30 Stadtverordneten gab es dann 1871

zwei hohe Beamte und drei Rechtsanwälte, aber 17 „Wirtschaftsbürger“, also selbständige Bankiers, Kaufleute und Fabrikanten, weiterhin noch fünf Wirte und „Bierbrauer“, bei denen man für Dortmund auch bereits eine gewisse Betriebsgröße unterstellen darf, und nur noch drei Handwerker.

In nur 23 Jahren hatte das neue, rasch emporstrebende Wirtschaftsbürgertum die Macht in Dortmund vollständig übernommen. Das war in den anderen Städten des Ruhrgebiets, etwa in Essen,⁵ nicht anders. Die „Gebildeten“ blieben fortan, typisch für das Industrieviertel, eine Randgruppe, der gewerbliche Mittelstand, das Handwerk, trat stark in den Hintergrund, und Arbeiter gab es lange Zeit nicht in der Kommunalversammlung. Der Liberalismus, und für das Ruhrgebiet genauer: der Wirtschaftsliberalismus, hatte auf ganzer Linie gesiegt. Das ist nicht mit der politischen Herrschaft der „Grubenbarone“ gleich zu setzen. Sicher, einige Gewerke, in Essen etwa die Waldthausens, waren auch kommunal-politisch aktiv. Die Krupps persönlich jedoch nicht, sehr wohl hingegen ihre leitenden Angestellten aus dem Direktorium und darunter.

James Sheehan hat schon vor langer Zeit die deutschen Städte zum Hort des Liberalismus im 19. und übrigens auf weiten Strecken auch im 20. Jahrhundert erklären können.⁶ Das Bürgertum beherrschte die Städte, dank des Dreiklassenwahlrechts. Es war dies keineswegs ein von vornherein konservatives Bürgertum. In Dortmund etwa regierte der „rote Becker“, Hermann Becker, ein Revolutionär von 1848 und zeitweilig Mitglied des Bundes der Kommunisten, die Stadt über lange Jahre; in Essen war Friedrich Hammacher, auch ein Linksliberaler, bis in die 1890er Jahre sogar als Vorsitzender des Bergbauvereins aktiv. Aber mit der Reichsgründung rückte das kommunale Bürgertum mehr und mehr nach rechts. Tief überzeugt von seiner kommunalpolitischen Führungsrolle, verzichtete es auf weitergehende Demokratisierungsforderungen. Um seinen Machterhalt brauchte es sich in den Städten keinerlei Sorgen zu machen: Auch wenn, unter dem Dreiklassenwahlrecht, im frühen 20. Jahrhundert Arbeiter steuerpflichtig und damit wahlberechtigt wurden, verfügten die steuerpflichtigen Angehörigen der Unterschicht doch bis 1918 über das Gestaltungsrecht von nur einem Drittel der Stadtverordneten. Für eine kurze Zeit wählte in Essen Friedrich Alfred Krupp in der Ersten Klasse der Steuerbürger allein, und in der Zweiten Klasse wählten, und wurden gewählt, seine höheren „Beamten“, sonstige Unternehmer, Wirtschafts- und Bildungsbürger – Handwerksmeister oder Gastwirte, die früher das Gros dieser Gruppe ausgemacht haben dürften, wählten nun bereits zusammen mit den Arbeitern.

„Machtgestützte Bürgerlichkeit“, so hat Thomas Nipperdey die schier unangreifbare Herrschaft der neuen, bürgerlichen Eliten im späten Deutschen Kaiserreich treffend umschrieben. Verfassung und Gesetzgebung Preußens stützten das Bürgertum und die bürgerliche Lebensform, und nachdem Berlin jetzt mehr als ein Jahrhundert auch im Westen Deutschlands herrschte, waren inzwischen gar die zuvor durchaus kämpferischen rheinischen Katholiken in den Städten zu begeisterten Preußen geworden. Von einem „innigen Bande“, von der „alten preußischen Treue“, sprach auch die Stadt Essen 1888 in ihrer Grußbotschaft an den neuen Kaiser, Wilhelm II.⁷

Völlig einheitlich blieb der Herrschaftsanspruch des alt- und neu-preußischen Bürgertums freilich nicht. Da waren zum einen die

konfessionellen Gegensätze, die sich im Partei gewordenen Katholizismus, dem Zentrum, gerade auch in der Kommunalpolitik widerspiegelten, und da waren die wirtschaftlichen Gegensätze, gerade im Ruhrgebiet, zwischen der immer selbstbewusster auftretenden Montanelite und dem „kleinen“ Wirtschaftsbürgertum, das in den starken Sog der Montanwirtschaft geriet, schlicht: immer abhängiger wurde, wie auch die nun zahlreicheren Angestellten. Und die Arbeiter, wenn sie denn schon wählen durften? Vom Steinschen „Pöbel“ oder von einer in Berlin unter Bismarck und seinen Nachfolgern so sehr befürchteten „roten“ Herrschaft konnte keine Rede sein, die Sozialdemokraten erreichten nicht einmal in der Weimarer Republik wirklich durchschlagenden Einfluss auf die Stadtpolitik. Woran lag das? Erich Zweigert, an der Wende zum 20. Jahrhundert für zwei Dekaden Oberbürgermeister der am stärksten wachsenden Stadt, Essens, beklagte sich gerade über deren Mangel an Interesse in kommunalen Belangen. Wo, so Zweigert, „unsere aus aller Herren Länder zusammengewehte Einwohnerschaft“ nicht weniger als sieben Achtel der Stadtbevölkerung ausmache, da fehle „naturgemäß das lebhafteste, leidenschaftliche Interesse an der Vaterstadt, an ihrem Wohl und Wehe“, wie man das wie selbstverständlich etwa in Köln oder Düsseldorf vorfinde – Zweigert nannte hier auch Dortmund, und das war wohl eine Reverenz an dessen große reichsstädtische Vergangenheit.⁸ Man sollte also die Kritik am Dreiklassenwahlrecht nicht zu stark pointieren. Unsere demokratischen Maßstäbe waren nicht die historischen, und schon gar nicht im Ruhrgebiet.

Viel wichtiger ist: In diesem politischen Rahmen, und mithilfe der Kommunalverfassung, gewannen die Magistrate und Stadtoberhäupter diejenige Handlungsfreiheit, derer sie so dringend bedurften, um die Nöte raschen Städtewachstums zu bewältigen. Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts schlug die Stunde der Oberbürgermeister, und es ist diese Glocke, die uns, so scheint es gerade in diesen Tagen, bis heute in den Ohren klingt. Ob die Runde der Oberbürgermeister im Revier dem Regionalverband Ruhrgebiet das Wasser abgraben sollte? Ich komme am Ende darauf zurück, will aber zunächst von den Herausforderungen und Leistungen der großen Städte im Jahrhundert der Urbanisierung sprechen.

4. Es gab reichlich zu tun in dem eben beschriebenen, machtgestützten Arbeitsfeld der Stadtbürger. In alter Zeit hatten sich die damals auch personell ganz schwachen, im wesentlichen ehrenamtlichen Stadtverwaltungen ehestens noch mit Steuern und Vermögensfragen befasst; das Budget musste stimmen, und manchmal gab es riesige Schulden, vor allem in Kriegszeiten. Ganz andere Aufgaben kamen aber im späten 19. Jahrhundert auf, auch wenn das Schuldenproblem die Städte, zumal im Ruhrgebiet, weiter begleitete.

Essen bietet erneut ein probates Beispiel. Das riesenhafte Wachstum der Fa. Krupp in den 1860er Jahren traf die Stadt ganz unvorbereitet. Die Gusstahlfabrik wuchs auf ein Mehrfaches der Fläche des alten Stadtkerns, der zu einem großen Teil noch aus mittelalterlichen Bauten bestand, alle sanierungsbedürftig, aber maßlos überbevölkert – im Segeroth, man muss es so sagen, „hausten“ die Menschen: geringe Lebenserwartung, außerordentlich hohe Säuglingssterblichkeit, polizeiliche Probleme.

Krupp selbst baute reichlich Wohnungen, aber das waren vorläufig nur Tropfen auf heißen Steinen. Erst einmal ließ sich wenig machen, denn der Einfluss der Stadt außerhalb ihres Weichbildes reichte nicht weit, und die Gemeinden in den Landkreisen des Reviers hatten dieselben Probleme. Es lag auf der Hand: Die Arrondierung der Stadträume war dringendes Gebot. In Altendorf gab es schon 65 000 Einwohner, als die Gemeinde, gegen geringen Widerstand, nach Essen kam. Eingemeindungen waren ein schwieriges Unterfangen, da ging es um Steuern und Infrastrukturen und bares Geld. Im gesamten Deutschen Reich ist erst in den 1870er Jahren, unter dem Eindruck einer neuen Stadtkritik, die Notwendigkeit einer tief gegliederten Städteplanung erkannt worden. Das war nicht nur Straßenführung, Platzgestaltung, Verkehrsplanung; es betraf vor allem die Probleme der Versorgung und der Entsorgung massenhaft angesiedelter Neubürger: Förderung des Wohnungsbaus und Ausweisung entsprechender Flächen, Wasserversorgung und Kanalisation – essentielle Bedürfnisse waren zu befriedigen. Stadthygiene wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts zum Schlagwort, und da waren Schlachthöfe zu errichten, die Milch- und Fleischversorgung zu sichern, Krankenhäuser zu bauen, die Gesundheitspflege überhaupt zu einer kommunalen Aufgabe zu machen. Die Ärmsten der Armen bereiteten nach wie vor große Probleme, trotz der anfangs noch nicht sehr wirksamen Sozialversicherungspolitik seit Bismarck; gegenüber der traditionellen städtischen Armenpflege waren ganz neue Wege zu beschreiten, auch mit Hilfe bürgerschaftlicher Wohltätigkeit. Man errichtete Volksküchen und Arbeitsnachweise in kommunaler Verantwortung, um die Arbeitsvermittlung zu fördern. Die Wohnungsfrage blieb, im Ruhrgebiet eigentlich bis in die 1960er Jahre, auf der Tagesordnung, schon um dass vielfach beklagte „Schlafstellenwesen“ wenigstens zu begrenzen.

Dann die neuen technischen Möglichkeiten und Herausforderungen: Elektrizität, das war diejenige Form von Energie, die dem Städtewachstum ganz neue Dimensionen eröffnete. Die neue, saubere Energie beflügelte das Wirtschaftswachstum, und das zog immer mehr Zuwanderung nach sich. Da ging es zunächst um die Straßenbeleuchtung, bei der man sich meistens längst schon auf Gas verständigt hatte, das wurde nun ganz anders. Wohnraumbelichtung setzte sich erst in der Zwischenkriegszeit überall durch und gehörte jetzt zum Standard; erst einmal bedurfte man der Kraftwerke, zunächst in privater Hand, ebenso wie die ersten Straßenbahnen, die deshalb auch nicht gleich zielführend hin zu den Arbeitervierteln gebaut wurden – das kam erst später, erst einmal wurden diejenigen versorgt, die das auch bezahlen konnten.

Bezahlt werden musste auch die Bildung, jedenfalls diejenige jenseits der Volksschulen, und die Schulplanung lag ebenfalls in städtischer Hand. Vermutlich verhielten sich die Stadtverordneten und Oberbürgermeister auf diesem Gebiet am wenigsten weitsichtig. Der Bedarf an höherer Bildung erschien ja auch, nicht nur in den Industrievierteln, eher gering, und da galt es eben, zuerst die eigenen Söhne, nicht schon die Töchter, zu bedienen, man selbst war ja auch gut imstande, das erhebliche Schulgeld für das Gymnasium zu entrichten. Bei den Volksschulen überholte dagegen der Druck der Zuwanderung, verursacht durch frühe Eheschließung und immense Kinderzahlen gerade der vom Lande kommenden Migranten, die Leistungsfähigkeit der Städte – beim besten Willen, da kam man nicht nach.

Immerhin, die Sache wurde regelhafter: Schulpflicht ist in den Städten rasch durchgesetzt worden. Man fragt sich, was nun schlechter wirkte, die Konfessionsschule auf dem Lande, in der alle Kinder gleich welchen Alters in nur einer Klasse unterrichtet wurden, oder die städtische Volksschule als Knabenschule im Industrie-Vorort, wo, wie in Herne, 130 Kinder in nur einer Klasse eines Jahrgangs des Lesens und Schreibens mächtig gemacht wurden. Es gab, in den sehr rasch wachsenden Städten, nur eine Einrichtung, für die einstweilen so recht kein Bedarf zu erkennen war: Altersheime.

Die Liste der städtischen Aufgaben und Herausforderungen ließe sich leicht ergänzen. Ein modern anmutender Kampf entbrannte beispielsweise über die Frage, ob die Städte wirtschaftlich tätig werden dürften, und das war wieder eine essentielle Frage: Die kommunalen Budgets standen nämlich auf schwachen Beinen, solange den Städten nur ein ganz begrenztes Besteuerungsrecht gestattet wurde. Das sollte sich erst seit 1920 ändern; bis dahin neigten alle Städte dazu, sich kommunale Betriebe anzugliedern, also Elektrizitätswerke, Straßenbahnverwaltungen, Wasserwerke und Schlachthöfe in Eigenregie zu betreiben. Das waren damals höchst lukrative Einrichtungen, aus denen die städtischen Haushalte den Großteil ihrer Leistungsfähigkeit bezogen! Und auch beim Wohnungsbau war man davon überzeugt, dass städtischer Eingriff vonnöten war, um auch die Mietpreise mit zu steuern. Das zeigt: Mehr und mehr verstanden sich die Stadtverwaltungen auch als Agenten einer moderneren sozialen Prävention, als sozialpolitische Einrichtungen. Dass darüber die städtischen Bürokratien wuchsen, so dass man jetzt in den Räten um Besoldungsordnungen zu kämpfen hatte, überrascht nicht – aus heutiger Sicht blieb dies bis um 1950 in vergleichsweise geringen Dimensionen. Das große Wuchern der Stadtbürokratie hat erst in den 1960er Jahren eingesetzt und ist erst im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts als hinderlich verstanden worden.

Genug der Hinweise auf Herausforderungen und Leistungen. Man kann nicht umhin, der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland in der Zeit des raschesten Stadtwachstums Respekt zu bezeugen. Mag man auch in Sachen höherer Bildung zu bornierter Selbstversorgung geneigt haben, so bleibt in Sachen Stadtplanung und Städtebau, Infrastruktur, Modernisierung und Sozialpolitik die Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung unbestreitbar. Das trifft bis 1914 ziemlich umfassend zu, und es ist auch im Ausland, etwa in England und vor allem in den USA, so wahrgenommen worden: Die deutsche große Stadt des Kaiserreichs galt als ein Vorbild, verglich man etwa die verrotteten, unsäglich stinkenden, ausbeuterischen Schlachthöfe Chicagos mit den sauberen Musterbetrieben, die es in vielen deutschen Großstädten nun schon gab.

Von den Gründen für diese Leistungsfähigkeit habe ich bereits gesprochen: Obrigkeitsverwaltung, machtgestützte Bürgerlichkeit, neue Bereiche kommunalpolitischen Handelns, aber auch die Innovationskraft kommunaler Leistungsträger, gebündelt in einer neuen kommunalpolitischen Elite, den Oberbürgermeistern. Dass dieses positive Gesamturteil für das Ruhrgebiet nur eingeschränkt gilt, hat, für die Zeit bis 1914, nicht mit jenen, sondern schlicht mit der Unaufhörlichkeit des Wachstums zu tun. Es gab kaum je Atempausen. Das war an beschaulicheren Orten, etwa in Münster, Wiesbaden oder Bonn, ganz anders. Beim besten Willen, dem

Bevölkerungswachstum ließ sich nicht recht nachkommen, deshalb ist, objektivierend, von einer „defizienten Urbanisierung“ im Industrieviertel zu sprechen. Deshalb auch wird uns das Schicksal jenes verzweifelten Borbecker Stadtbaumeisters verständlich, das uns Lutz Niethammer so einführend beschrieben hat.⁹ Es war wie mit Sisyphos am Berge.

5. Für die Zwischenkriegszeit muss das Urteil über die Leistungsfähigkeit der Kommunalpolitik hingegen skeptischer ausfallen. Da drängt sich der Verdacht auf, dass die kommunale Selbstverwaltung, und die Jahrzehnte nach 1945 bestätigen teilweise diesen Eindruck, ein Instrument konjunktureller und politischer Blütezeiten ist, weniger dagegen ein solches in Krisenjahren.

Allerdings waren diese Krisen, im „Zeitalter der Extreme“, am wenigsten von den Kommunen verschuldet. Da war zunächst die Ernährungs- und Inflationskrise während des und nach dem Ersten Weltkrieg, da schlugen sich die Städte nicht ganz so wacker. Dann die Revolutionskrise 1918/19, als neue, zeitweise äußerst radikalisierte politische Kräfte nach den kommunalen Szeptern griffen: Das ist im Wesentlichen von Berlin aus bewältigt worden, wie immer die dazu ergriffenen Instrumente zu beurteilen sind. Im Ruhrgebiet gab es auch so recht keine „Goldenen Zwanziger Jahre“, denn die Rationalisierungskrise griff hier nach der Stabilisierung der Währung um sich, das kostete schon vor der Weltwirtschaftskrise Hunderttausende an Arbeitsplätzen. Seit dem Schwarzen Freitag Ende 1929 versanken die Städte dann in Schuldennot, und das war zum Teil selbst verursacht, hatte man sich doch, wie überall sonst, allzu kurzfristig verschuldet, eingedenk der Inflationszeit bis 1923, als man seiner Schulden auf leichteste Weise ledig geworden war. Unter solchen Bedingungen konnte von einer weitsichtigen Stadtplanung, von einem stabilen Ausbau der Infrastruktur, kaum die Rede sein.

Dann, schließlich, der Untergang der kommunalen Selbstverwaltung, als im März 1933 reichsweit die Stadträte von grölenden SA-Leuten in den Sitzungen umstellt wurden, als kommissarische Oberbürgermeister eingesetzt, die Kommunisten gar nicht erst zugelassen und die Sozialdemokraten, bald dann auch die Zentrumsleute, hinaus gedrängt wurden. Man trieb sie durch die Straßen, in den Untergrund oder in den Selbstmord: Dr. Ruer in Bochum, Hirtsiefer oder Imbusch in Essen, um wenigstens ein paar prominente Namen zu nennen. Die Stadtverwaltungen bis in höhere Beamtenränge machten oftmals mit, man fand sie bald als „Märzveilchen“, die nach Parteibüchern gierten; es gab aber auch solche Gestalten, die ältere Tugenden pflegten, soweit das nur ging – und das ging immer weniger, angesichts der Judenverfolgungen, der Arierungen, der Euthanasie und der Deportationen in die Konzentrations- und Vernichtungslager, dann der Zwangsarbeit im Krieg. Die Stadtverwaltungen funktionierten ganz gut, mehr nicht, aber auch nicht weniger.

Weit besser funktionierten sie anscheinend nach dem Ende des braunen Terrors. Da sah man sich, gerade hier im Ruhrgebiet, vor einer sozusagen welthistorisch einmaligen Aufgabe. Nirgendwo sonst, außer vielleicht in Hiroshima und Nagasaki, haben Stadtverwaltungen und kommunale Leistungsträger vor einer ähnlichen Aufgabe gestanden – nämlich, wie im

Ruhrgebiet, die Infrastruktur in Gang zu bringen, die Menschen zu versorgen, schlicht: Leben zu ermöglichen in Stadtkernen, die zu 80 bis 90 Prozent zerstört waren. Da galt wenig, dass der Bombenkrieg die Industriebetriebe weniger stark betroffen hatte. Wo dies nur anging, kamen im Benehmen mit den Besatzungsmächten Leistungseliten wieder in die kommunalen Schaltstellen, die dort schon vor 1933 gewesen waren, und das tat den Städten durchaus gut. Wasser und Abwasser, Elektrizität und Verkehr funktionierten teilweise überraschend schnell; die Wohnraumversorgung blieb über mindestens zwei Jahrzehnte ein Kernproblem der Großstädte. Darüber sind die politischen Gremien erkennbar demokratischer geworden. Es war wohl vor allem die Erfahrung des politischen Absturzes von 1933, welche die demokratische Kompromissfähigkeit in den Stadträten begünstigte, ebenso wie die alliierte Strategie des demokratischen Aufbaus „von unten nach oben“.

6. Im Wiederaufbau bewährte sich also das kommunale Selbstverwaltungsrecht einmal mehr. Das machte die Städte wieder stark. Wieder wurden sie zu Zentren organisatorischer Innovation und strahlten bis weit in das Umland. Wieder nahmen sie für ihr Umland wichtige Dienstleistungen und kulturelle Reizfunktionen wahr.

Ich sagte: für ihr Umland. Städtische Zentralität, damit schließe ich unter erneutem Blick auf das Ruhrgebiet, stieß nun, in der Nachkriegszeit, an ganz andere Grenzen. Bis in die späten 1920er Jahre waren die Hellwegstädte unaufhörlich gewachsen, hatten ihr Umland erschlossen, hatten es schließlich geschluckt, so dass „Ruhrstadt“ schon eine gedachte Möglichkeit wurde. Mit einheitlicher Stimme für die zur Metropole zusammen wachsende Region zu sprechen, hatten sie dagegen nicht gelernt. Diese Aufgabe nahmen ganz andere, die Großunternehmer, wahr.

Man erinnere sich: Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk entstand 1920 nicht, um die Großstädte der Region zusammen wachsen zu lassen. Er entstand, weil die Unternehmerschaft wünschte, staatliche, rasche Maßnahmen zur Behebung der Nachkriegs-Wohnungsnot zu ergreifen, um damals dringend benötigte Arbeiter anzusiedeln. Darum hieß er „Siedlungsverband“! Nach 1929, als es die großen Städte gab, waren sich diese zunächst selbst genug – in der Weltwirtschaftskrise, unter den Nazis, in der Nachkriegszeit. Die Behebung der Nachkriegsnot war in der Tat am besten weit unten, durch die aktive Selbstverwaltung, zu lösen. Jede weitere Zentralität stieß nun jedoch an äußere Grenzen, an die Grenzen nämlich zur nächstgelegenen Großstadt – da war kein Raum mehr für Stadt-Land-Arbeitsteilung, für administrative und kulturelle Zentralität, da konkurrierte ja die jeweils nächste Großstadt. In Münster oder auch Düsseldorf wirkte man weit ins westfälische oder niederrheinische Hinterland – für Essen und Bochum standen Duisburg und Dortmund, Gelsenkirchen und Herne im Wege.

Noch problematischer wurde wohl, dass die bis dahin einheitliche Stimme der Unternehmerschaft mit der Krise der Montanindustrie nunmehr entfiel. Zeitweilig hat eine Gewerkschaft die Funktion übernommen, für die Region und ihre Menschen zu sprechen, aber auch das ist Ende des 20. Jahrhunderts versiegt. Nachdem auch dies fehlt, scheint es, als ob weiterhin bipolar um

Zentralität für die Region gestritten werden sollte – Essen oder Dortmund, das ist hier die Frage, und so war es schon seit mehr als 100 Jahren.

Nun handelt es sich aber beim Ruhrgebiet um eine einzigartige Städte-Agglomeration von europäischem Rang. Das Ruhrgebiet ist ein Sonderfall der Stadtgeschichte. Heute wird erkennbar: Kommunale Autonomie umschließt bemerkenswerten kommunalen Egoismus. Die Verfasstheit der kommunalen Zweckverbände bedingt, dass sich deren „Parlamente“ aus Deputierten der gewählten Räte der kommunalen Gebietskörperschaften zusammensetzen. Das ist ein verdienstlicher Job, bei dem darauf zu achten ist, dass die jeweils vertretene Stadt mindestens soviel aus der „Verbandsumlage“ zurück erhält, wie sie eingezahlt hat. Ein spezifisches regionales Planungsinteresse kann sich auf diese Weise nicht herausbilden.

Statt dessen wird munter konkurriert – jeder Großstadt ihre Philharmonie und darüber hinaus möglichst gewaltige Projekte: gigantische Hauptbahnhöfe, Einkaufstürme, Kulturpaläste. Eine neue, integrierte Stadtentwicklungsplanung kann im Ruhrgebiet nur als arbeitsteilige stadtreionale Aufgabe verstanden werden, in der Prioritäten gesetzt und knappe finanzielle Ressourcen zielführend zugeteilt würden, zumal bei Großprojekten, welche auch die Großstädte selbst allein längst nicht mehr stemmen können. Das berührt einen anderen Gesichtspunkt, den der Mischfinanzierung kommunaler Großprojekte durch städtische, durch Landes-, Bundes- und Europamittel. Wo immer solche Töpfe winken, greifen die Kommunen munter zu, weshalb übergreifende Planungsideen nicht realisiert werden können – der Bochumer Westpark etwa auf dem Gebiet des früheren Bochumer Vereins bleibt Stückwerk, in dem die IBA Emscherpark werkelt und immer dann, wenn irgendwelche Töpfe winken, weiter gewerkelt wird. Es gibt keine großen, zielführenden Entwürfe in der stets nur konkurrierenden Stadtlandschaft. Anstöße, die Dinge einmal anders zu begreifen, mussten stets von außen kommen. Der Weg über die IBA blieb ein bemerkenswerter Einzelfall, der gleichfalls ohne das Geschenk des Landes nicht eingetreten wäre. Wo einheitlicheres Handeln fehlt, nehmen andere Aufgaben wahr, die ihnen eigentlich nicht zukommen. Die Industriekultur der Region wird weitgehend von den darin beachtlich erfolgreichen Landschaftsverbänden gepflegt. Als ob man das nicht selbst könnte!

Kein Zweifel, im Rückblick über 200 Jahre, zum Jubiläum der Steinschen Reform, muss man das Loblied der kommunalen Selbstverwaltung singen, und damit ist auch nicht aufzuhören: Es handelt sich um das vermutlich wichtigste Stück der Bürgergesellschaft, um die mitgestaltende Übereinstimmung mit der eigenen Lebensform, um ein Stück Arbeit an der Heimat. Das ist ein Gut, das man nicht aufgibt. Man kann es aber noch verbessern.

Fußnoten:

¹ Vgl. zusammenfassend Heinz Duchhardt, *Stein. Eine Biographie*, Münster 2007, S. 195–204, Zitat S. 203, sowie bes. Peter Burg, *Die Reform der Reform. Stein und die Revision „seiner“ Städteordnung*, in: Heinz Duchhardt (Hg.), *Stein. Die späten Jahre des preußischen Reformers 1815–1831*, Göttingen 2007, S. 123–146.

- ² *Ansprache Steins an die Abgeordneten des dritten und vierten Standes des westfäl. Provinziallandtages, zit. n. Burg, Reform der Reform, S. 141.*
- ³ *Die klassische Darstellung stammt von Hugo Preuß: Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, in: Paul Laband u. a. (Hg.), Handbuch der Politik, Bd. 1: Die Grundlagen der Politik, Berlin/Leipzig 1914, S. 199-219.*
- ⁴ *Im Folgenden nach Karin Schambach, Stadtbürgertum und industrieller Umbruch. Dortmund 1780-1870, München 1996*
- ⁵ *Vgl. Ulrich Borschorf (Hg.), Essen. Geschichte einer Stadt, Bottrop/Essen 2002.*
- ⁶ *James J. Sheehan, Der deutsche Liberalismus. Von den Anfängen im 18. Jahrhundert bis zum Ersten Welt-Krieg 1770-1914, München 1983.*
- ⁷ *[Erich] Zweigert, Die Verwaltung der Stadt Essen im 19. Jahrhundert mit bes. Berücks. der letzten fünfzehn Jahre, Bd. I, Essen 1902, S. IX.*
- ⁸ *Ebd. S. Vf.*
- ⁹ *Lutz Nuthhammer, Umständliche Erläuterung der seelischen Störung eines Communalbaumeisters in Preußens größtem Industriedorf, Frankfurt a.M., 1979.*

Kommunale Selbstverwaltung am Ende?

**Ein Beitrag von Prof. Dr. Jörg Bogumil,
Lehrstuhl für Vergleichende
Stadt- und Regionalpolitik,
Fakultät für Sozialwissenschaft,
Ruhr-Universität Bochum,
zur Veranstaltung am 11. März 2008**



Ihnen ist sicher nicht entgangen, dass der Titel des Vortrages etwas provokativ formuliert ist, allerdings immerhin mit einem Fragezeichen versehen. Angesichts der interessanten Ausführungen des Kollegen Tenfelde zu den Aufgabenbereichen, Krisen und Leistungen kommunaler Selbstverwaltung im 19. und 20. Jahrhundert vor zwei Wochen, die ja gezeigt haben, in welchem Ausmaß die kommunale Selbstverwaltung in der Lage war schwere und schwerste Herausforderungen insbesondere in den Zeiten der Industrialisierung und des Wiederaufbaus nach dem zweiten Weltkrieg relativ gut zu bewältigen, wird man zu Beginn des 21. Jahrhunderts die im Vortrag gestellte Frage kaum eindeutig mit Ja beantworten können.

Ich möchte Ihnen nun aber einige wesentliche, zum Teil neue Herausforderungen, vor denen die kommunale Selbstverwaltung steht, vorstellen und dabei erörtern, inwieweit unsere jetzigen Strukturen kommunaler Selbstverwaltung geeignet erscheinen, ihnen angemessen zu begegnen. Dabei werde ich zunächst kurz einige wesentliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland, so wie sie heute existiert, skizzieren, zweitens die Reformmaßnahmen der 1990er Jahre überblicksartig in ihren Auswirkungen betrachten, um dann drittens auf die aktuellen Herausforderungen einzugehen und abschließend einige Thesen zur Frage, ob und wie diese bewältigt werden können, zur Diskussion zu stellen.

1. Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland

Nach dem 2. Weltkrieg wurde die kommunale Selbstverwaltung in den demokratischen Staatsaufbau integriert und das Recht auf kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz verankert. Staat und kommunale Selbstverwaltung werden nun nicht länger als Gegensätze angesehen. Dennoch bleiben die Kommunen staatsrechtlich Teil der Länder und unterliegen damit ihrem Aufsichts- und Weisungsrecht, auch wenn sie als öffentliche Gebietskörperschaften zu den drei Hauptverwaltungsebenen neben dem Bund und den 16 Bundesländern gehören.¹ Wenn also in Deutschland im engeren Sinne von staatlicher Verwaltung gesprochen wird, sind nur der Bund und die Länder gemeint, da nur sie über eine jeweils eigene staatliche Hoheitsmacht verfügen.

Die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben, Befugnisse und Strukturen wird daher durch die jeweilige Landesverfassung und durch von den Ländern erstellte Kommunalverfassungen geregelt. Nachdem es lange

Zeit sehr unterschiedliche Kommunalverfassungen gegeben hat, ist es den 1990er Jahren zu einer gewissen Vereinheitlichung gekommen, auf die ich noch zurückkomme.

Die Kommunen nehmen vor allem Aufgaben in den Bereichen innere Verwaltung, Soziales, Gesundheitswesen, Wirtschaftsförderung, Verkehr und öffentliche Einrichtungen wahr. Dabei lassen sich einerseits Aufgabenwahrnehmungen im Auftrag des Bundes und des Landes (Auftragsangelegenheiten) und andererseits eine Fülle von Aufgaben in eigener Verantwortung (Selbstverwaltungsangelegenheiten) unterscheiden. Zu den Auftragsangelegenheiten gehört das Melderecht, das Bauaufsichtsrecht, Ausländerangelegenheiten, Zivilschutz und das Ordnungsrecht. Aufgabengebiete sind hier die Kraftfahrzeugzulassung, das Ausländerwesen, das Pass- und Meldewesen, Lebensmittelüberwachung, Schulaufsicht oder das Gewerberecht. Im Bereich der Auftragsangelegenheiten bestehen bei der Gestaltung der Ziele keine Handlungsspielräume für die Kommune, denn die staatlichen Aufsichtsbehörden haben nicht nur die Rechts- sondern auch die Fachaufsicht. Bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten sind die freiwilligen Aufgaben (Einrichtung und Unterhaltung von Grünanlagen, Museen, Schwimmbäder, Theater, Sportstätten, Jugendeinrichtungen, Büchereien, Altentreffs, Bürgerhäusern; Förderung von Vereinen; Wirtschaftsförderung; Partnerschaften mit anderen Städten) und die Pflichtaufgaben (Gemeindestraßen, Bauleitplanung, Kindergärten, Jugendhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld, Schulverwaltung, Volkshochschulen, Förderung des Wohnungsbaus, Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung) zu unterscheiden.

Die Größe der Kommunen variiert zwischen den 16 Bundesländern erheblich. Während es im vereinten Deutschland bundesweit 12.661 Gemeinden (Stand 2006) gibt, verfügt z.B. das einwohnerstärkste Bundesland, Nordrhein-Westfalen, nur über 396 Gemeinden, während in Bayern die Anzahl der Gemeinden immer noch bei 2.056 liegt. Zu den Kommunen gehören damit sowohl Millionenstädte wie München oder Köln als auch über 4.000 Gemeinden mit jeweils unter 500 Einwohnern.

Struktur der Einnahmen der deutschen Städte und Gemeinden 2004

Einnahmearten	Anteil
Eigene Einnahmen	
Steuereinnahmen	36,1 %
Gebühren, Beiträge	11,3 %
Grundstücksverkäufe	4,4 %
Sonstige Einnahmen	10,3 %
<i>Zwischensumme eigene Einnahmen</i>	62,1 %
Staatliche Zuweisungen	
Laufende Zuweisungen	27,4 %
Investitionszuweisungen	5,6 %
<i>Zwischensumme Zuweisungen</i>	33,0 %
Einnahmen gesamt	100,0 %
Einnahmen gesamt absolut	141,4 Mrd. €

Quelle: Karrenberg/Münstermann 2005: 81, eigene Berechnungen, Wollmann 2007

Zur Finanzierung ihrer Aufgaben verfügen die Kommunen über die Möglichkeit Steuern zu erheben. Dies sind derzeit vor allem die Gewerbe- und Grundsteuer, sowie kleinere Verbrauchs- und Aufwandssteuern (z.B. Hundesteuer). Daneben erhalten die Gemeinden Einnahmen aus der Einkommens- und Umsatzsteuer. Weitere Einnahmequellen sind die Erhebung von Gebühren und Abgaben für die Inanspruchnahme kommunaler Dienstleistungen, staatliche Zuweisungen sowie die Kreditaufnahme. Deutlich wird bei der Betrachtung der Einnahmepositionen die relativ große Abhängigkeit von Entscheidungen der Bundes- und Landesebene und von der wirtschaftlichen Entwicklung.

2. Reformen seit den 1990er Jahren

Seit Anfang der 1990er Jahre geraten die Kommunen in Deutschland unter zunehmenden Reformdruck. Sie sind die Verwaltungsebene in Deutschland, die den stärksten Reformbestrebungen ausgesetzt ist (vgl. Holtkamp 2007). Die Gründe dafür liegen in der immer schwieriger werdenden öffentlichen Finanzlage, mitbedingt durch die deutsche Einheit², in Legitimations- und Steuerungsproblemen repräsentativer Politikformen sowie in Liberalisierungs- und Privatisierungsvorgaben der Europäischen Union.

Zu beobachten sind nun zwei widersprüchliche Trends, ein Partizipations- und ein Ökonomisierungstrend. Zum Partizipationstrend sind die flächendeckende Reform der Kommunalverfassungen durch die Einführung der Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters und kommunaler Referenden und die zunehmende Bedeutung von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagements zu rechnen. Zum Ökonomisierungstrend³ sind die Managerialisierung der Kommunalverwaltung (Neues Steuerungsmodell), die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen und das verstärkte Aufkommen von Public Private Partnerships (PPP) zu rechnen.

Seit 1992 begannen die Kommunen, Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung unter dem Leitbild privatwirtschaftlicher Managementmodelle (Public Management) durchzuführen. Public Management umfasst sowohl Prozesse der Binnenmodernisierung als auch die Frage nach der Neuausrichtung öffentlicher Aufgaben. In der deutschen Rezeption, die stark von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) und dem von ihr empfohlenen Neuen Steuerungsmodell (NSM) geprägt ist, dominiert zunächst jedoch die Perspektive der Binnenmodernisierung – also die Ökonomisierung intraorganisatorischer Handlungsprinzipien. Wesentliche Bausteine des NSM sind

- das Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung, innerhalb der Verwaltung und im Zusammenhang mit städtischen Beteiligungen
- die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverwaltung in Fachbereichen
- der Aufbau einer zentralen Organisationshoheit für nicht dezentralisierbare Steuerungs- und Controllingaufgaben sowie
- der Übergang von der Input- zur Outputsteuerung durch flächendeckende Gliederung des Haushaltsplans in Produkte und Aufbau von Kosten-Leistungsrechnung.

Das Neue Steuerungsmodell wurde in den westdeutschen Kommunen mit gravierenden Haushaltsproblemen seit Mitte der 90er Jahre zunehmend ergänzt durch die Privatisierung der kommunalen Infrastruktur. Durch Vermögenserlöse sollen kurzfristig die Defizite in den Verwaltungshaushalten abgedeckt werden (Bogumil/Holtkamp 2002a). Zusätzlich setzte in den 90er Jahren durch die Haushaltskrise eine stärkere Förderung des Bürgerengagements ein. Aufgaben, die in der Nachkriegszeit zunehmend die Verwaltung übernommen hatte, wurden wieder auf die Vereine zurückübertragen (z.B. Pflege von Sportplätzen, vgl. Bogumil et al. 2003).

Während Anfang der 90er Jahre auf kommunaler Ebene in Westdeutschland effizienzorientierte Konzepte klar dominierten, gingen von der Landesebene verstärkt partizipative Trends aus. Ausgehend von Ostdeutschland entwickelte sich seit 1991 ein durchgängiger Trend zur Reform der Kommunalverfassungen in Richtung Süddeutsche Rat-Bürgermeisterverfassung (baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Bis auf Baden-Württemberg sind in allen Flächenländern die Kommunalverfassungen in den 90er Jahren verändert worden. Damit werden auf lokaler Ebene die über 40 Jahre existierenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung in den alten Bundesländern durch direktdemokratische Formen ergänzt.

Erst Mitte bis Ende der 90er Jahre verstärken sich Reformen für erweiterte Bürgerbeteiligung jenseits direktdemokratischer Möglichkeiten. Zur repräsentativen und direkten Demokratie traten vermehrt Elemente der kooperativen Demokratie. Dies ist umso bemerkenswerter, weil die Bürger und Bürgerinitiativen den Kommunen noch in den 80er Jahren eine Beteiligung „abtrotzen“ mussten, während diese die Bürger nunmehr um Mitarbeit bitten. Insbesondere werden vermehrt Bürgerforen in der kommunalen Praxis angeboten. Von den in den 80er Jahren fest institutionalisierten Bürgerversammlungen unterscheiden sich die Bürgerforen nicht nur dadurch, dass sie von den Kommunen freiwillig, also nicht aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen, eingesetzt werden, sondern auch dadurch, dass sie eine intensivere und frühzeitigere Beteiligung ermöglichen. Bürgerforen werden zunehmend im Rahmen der Lokalen Agenda, der Kriminalprävention, des Stadtmarketings und der sozialen Stadtteilarbeit initiiert. Vorbild für die Bürgerforen in Westdeutschland war wiederum zum Teil die ostdeutsche Verwaltungspraxis – hier insbesondere die „runden Tische“ in der Zeit unmittelbar nach der Wende. Der Institutionentransfer war im Falle der Kommunen also keine Einbahnstraße von West nach Ost, sondern die westdeutschen Kommunen importierten auch ostdeutsche Innovationen.

Welche Auswirkungen diese aktuellen Modernisierungsstränge auf die kommunalen Macht- und Entscheidungsprozesse im 21. Jahrtausend haben, wird sowohl in der lokalen Politikforschung als auch in der Kommunalwissenschaft durchaus kontrovers diskutiert (vgl. Wollmann 1998; Holtkamp 2000; 2006b; Bogumil 2001; 2002; Bogumil/Heinelt 2005, vgl. die Beiträge im DfK Heft 2/2006, Kuhlmann 2007). Ich möchte nun im Folgenden thesenartig einige wesentliche Ergebnisse dieser Forschungen festhalten.

1. Wie die Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „10 Jahre Verwaltungsmodernisierung“ zeigen, ist es durch das NSM zu einem deutlichen Ausbau der Kundenorientierung gekommen und nach Einschätzungen von Bürgermeisterinnen und Personalräten auch zu stärkerem Effizienzdenken, aber zu keiner nachhaltigen Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung (vgl. Bogumil u.a. 2007). Dieses Modernisierungselement ist nur in knapp 30% der Kommunen überhaupt bearbeitet worden und von diesen verfügt nur die Hälfte (also 15% der Kommunen) über ein politisches Kontraktmanagement in Form von Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltungsspitze. Bei diesen wenigen Kommunen, die über politische Zielvereinbarungen verfügen, zeigen sich aber weder deutliche Konzentrationen des Rates auf strategische Entscheidungen noch Reduktionen der Eingriffe in das Tagesgeschäft, so dass selbst bei Existenz dieses Instrumentes keine Wirkungen erzielt werden.

2. Durch europäische und nationalstaatliche Liberalisierung wie auch durch unterschiedliche Formen der Privatisierung ist seit den 1990er Jahren ein „Konzern Stadt“ entstanden, der die organisatorische Dezentralisierung kommunaler Leistungserbringung umfasst, die mit einer zunehmenden Ausrichtung der einzelnen Einheiten an ihren jeweiligen Partikularinteressen, insbesondere an Effizienz und Gewinnstreben, einhergeht. Eine Analyse von Beteiligungsberichten der 36 größten deutschen Städte zeigt für den Zeitraum 2000/2001, dass im Durchschnitt jede Stadt über 89 Beteiligungen verfügt. Der Umsatz der Beteiligungen umfasst bereits zwischen 90% und 180% des Verwaltungshaushaltes der Kommunen (Trapp/Bolay 2003: 42). Um ihre Gewährleistungsfunktion aufrechtzuerhalten, sind die Städte und Gemeinden mit erheblichen Steuerungsanforderungen konfrontiert. Zwar sind Instrumente der Leistungskontrolle entwickelt, aber die reale Nutzung variiert erheblich. Die Steuerungsanforderungen verändern zudem das Tätigkeitsprofil und die Rollen von Rat, Bürgerschaft und Bürgermeister. Der Rat verliert hier an Einfluss.

3. Die flächendeckende Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden hat, betrachtet man die Häufigkeit der bisher durchgeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, weder in besonderem Maße zu einem „demokratischen Mehrwert“ geführt, noch lässt sich die befürchtete Infragestellung repräsentativ-demokratischer Institutionen und Verfahren erkennen.
Trotz ihrer flächendeckenden Institutionalisierung führen Bürgerbegehren und -entscheide in der kommunalen Praxis ein Schattendasein und können allein auf Grund ihrer geringen Verbreitung keine nachhaltigen politischen Wirkungen entfalten (Ausnahme Bayern). Allerdings sind die indirekten Effekte nicht zu unterschätzen, macht doch eine zahlenmäßig nicht zu vernachlässigende Minderheit der deutschen Bevölkerung von direktdemokratischen Instrumenten Gebrauch oder droht ihn an und nimmt damit einen nicht unerheblichen Einfluss auf die kommunale Agenda und die politischen Entscheidungen in Gemeinden (vor allem in NRW, wo knapp 1/4 aller Bürgerbegehren vom Rat übernommen werden). Resümiert man nun die verschiedenen Wirkungsarten von Bürgerbegehren, insbesondere die Vorwirkungen und die direkten Wirkungen, dann führen sie zu

einem Machtverlust des Rates und des Bürgermeisters bei gleichzeitig nachhaltiger Aufwertung der Bürger (bzw. organisations- und konfliktfähiger gesellschaftlicher Interessen).

Regelungen und Häufigkeiten von Bürgerbegehren im Bundesländervergleich (Stand 2005)

Bundesland	In Kraft seit	BB-Quorum in % der Wähler	BE-Quorum in % der Wähler	Anzahl BB	Jährlich in jeder x-ten Gemeinde
BW	1956	5 – 10	30	296	1/185
Bay	1995/99	3 – 10	10 – 20	1457	1/14
Bbg	1993	10	25	36	1/243
Hess	1992	10	2	150	1/26
MV	1994	2,5 – 10	25	36	1/365
Nds	1996	10	25	105	1/88
NRW	1994/00	3 – 10	20	300	1/14
Rhp	1993	6 – 15	30	75	1/308
Saar	1997	5 – 15	30	9	1/47
Sachs	1994	(5) – 15	25	130	1/54
Sachs.-A	1994	6 – 15	30	4	1/1272
SH	1990	10	20	202	1/67
Thür	1994	13 – 17	20 – 25	46	1/250

Quelle: Bogumil / Holtkamp 2006; ergänzt durch Gabriel / Walter Rogg 2006, BB = Bürgerbegehren; BE = Bürgerentscheid

- Die Machtposition des Bürgermeisters wird durch die Direktwahl überall deutlich gestärkt, das Ausmaß dieser Stärkung hängt aber von verschiedenen Faktoren wie dem institutionellen Setting der Gemeindeordnung, der Gemeindegröße, den individuellen Eigenschaften des Bürgermeisters sowie der Rat-Bürgermeister-Konstellation ab und variiert somit deutlich. So wird z.B. in NRW die frühere Alleinherrschaft der Parteien durch die Einführung des direktgewählten hauptamtlichen Bürgermeisters begrenzt, aber die institutionelle Stellung der Bürgermeister entspricht bei weitem nicht der in Baden-Württemberg. Die Gründe liegen hierfür in der Größe der Kommunen, in der Wiederwahl ohne Parteiunterstützung schwierig wird, in der „unvollkommenen“ Institutionalisierung der Direktwahl im Vergleich zu Baden-Württemberg⁴ und im Persönlichkeitsprofil der Bürgermeister (40% der Bürgermeister sind ehemalige Kommunalpolitiker, 85% Parteimitglieder, 87% Parteikandidaten und 90% kommen aus der eigenen Kommune). Die Kommunalvertretung verliert durch die Stärkung des Bürgermeisters an Einfluss, während die Bürger durch die Direktwahl deutlich aufgewertet werden.
- Vieles deutet darauf hin, dass Kooperation mit Bürgern zunehmen wird, die Bürger also in stärkerem Ausmaß als früher zum Partner der Politik werden. Kooperative Demokratieformen ersetzen nun die bestehenden Formen repräsentativer und direkter demokratischer Willensbildung nicht, sondern ergänzen diese. Dies bedeutet einen gewissen Machtverlust für die Kommunalvertretung, denn nun redet nicht nur der hauptamtliche Bürgermeister mit, sondern auch noch die Bürger. Dennoch kommt den Kommunalvertretungen zumindest aus normativer Perspektive nach wie vor die wichtigste Funktion im kommunalen Entscheidungszentrum zu. Alle grundlegenden Fragen der

städtischen Gesamtentwicklung unterliegen der Verantwortlichkeit der Kommunalpolitik ebenso wie die Wahrnehmung der sozialen Ausgleichsfunktion. Gerade die intensive Einbeziehung von Bürgern erfordert manchmal ein klärendes Wort, eine legitimierte Entscheidung, insbesondere in Fällen kaum überbrückbarer Interessenslagen. Die Wahrnehmung dieser Funktion ist wichtig, zumal dialogorientierte Bürgerbeteiligungsverfahren nicht nur Vorteile aufweisen, sondern auch bestimmte Problemlagen beinhalten. Diese reichen von einer starken sozialen Selektivität über Umsetzungsprobleme bei den Beteiligungsergebnissen bis hin zur Externalisierung von Kosten auf unbeteiligte Dritte. Bürgerbeteiligungsverfahren begünstigen tendenziell die partizipationserfahrene Mittelschicht.

Resümiert man nun die Folgen für die einzelnen Akteure, ergibt sich folgendes Bild:

Die Kommunalvertretung erleidet durch die Direktwahl des Bürgermeisters, durch die Möglichkeiten des Bürgerbegehrens, durch den Ausbau kooperativer Demokratieformen (vor allem in der Auftraggeberrolle) und durch die zunehmenden Privatisierungen zweifelsohne Machtverluste. Alleinvertretungsanspruch und Allzuständigkeit sind nun eingeschränkt. Die Verwaltungsspitze, also der Bürgermeister, erhält durch die Direktwahl eine deutlich stärkere Machtposition sowohl innerhalb der Verwaltung als auch gegenüber der Kommunalvertretung. Die direkte Legitimation durch das Volk stärkt den Verwaltungschef beträchtlich. Zwar ist er häufig nach wie vor auf die Partei angewiesen, aber diese auch auf ihn, was vorher nicht in dem Ausmaß der Fall war. Auch der Ausbau von Elementen kooperativer Demokratie kann die Machtpositionen des Bürgermeisters stärken, da dies, wenn von ihm unterstützt, in der Regel seine Wiederwahlchancen verbessert und von ihm genutzt werden kann, um den Rat unter Druck zu setzen. Allerdings begrenzt die Möglichkeit des Bürgerbegehrens tendenziell seine Machtposition und der Handlungsspielraum wird durch Privatisierungen prinzipiell eingeschränkt.

Die größten Gewinner sind die Bürger und Bürgergruppen. Die Bürger verfügen mit den neuen Elementen der direkten und kooperativen Demokratie über eine stärkere Position im kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess als jemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Gabriel 2002: 140). Die Berücksichtigung der Interessen und Anliegen der Bürger wird angesichts ihrer gestiegenen Einflussmöglichkeiten für Kommunalvertretung, Parteien und Verwaltungsspitze immer wichtiger. Allerdings sind die tatsächlichen Chancen, durch Formen kooperativer Demokratie Einfluss auf Politikinhalt nehmen zu können – angesichts der durch Privatisierung und Haushaltskrise sehr geringen kommunalen Handlungsspielräume – für die Bürger durchaus limitiert, so dass mitunter von einer „Demokratisierung von Machtlosigkeit“ gesprochen wird.

Für die kommunale Selbstverwaltung insgesamt zeigt sich ein Trend der Pluralisierung der Institutionen und Steuerungsmodi. Zweifelsohne ist es zu einem deutlichen Anstieg von Organisationen in verschiedensten Organisationsformen (vor allem GmbHs) gekommen, die im öffentlichen Sektor an

der Leistungserbringung teilnehmen. Auch sind die Anforderungen an die kommunalen Entscheidungsträger im „Konzern Stadt“ stark gestiegen, denkt man alleine an die neuen Formen und Probleme bei der Vertragsgestaltung zwischen öffentlichen und privaten Organisationen (vgl. Schneider 2003). Insgesamt entsteht der Eindruck, dass es insbesondere durch Privatisierungsmaßnahmen zu politischen Steuerungsverlusten gekommen ist. Dieser Verlust an Steuerungsmöglichkeiten und die zunehmende Pluralität von Steuerungs- und Organisationsformen lässt sich etwas zugespitzt als Fragmentierung der kommunalen Selbstverwaltung deuten.

3. Aktuelle Herausforderungen

Ich möchte nun drei große Problembereiche nennen, die Haushaltskrise, den demographischen Wandel und die sozialräumliche Segregation. Es sind auch andere möglich, aber dies sind die zentralen.

3.1 Haushaltskrise

Obwohl die Kommunen in den letzten 10-15 Jahren in beträchtlichem Ausmaß Personal eingespart (zwischen 1991 und 2005 in Westdeutschland um 22% und bundesweit fast 36%) und Leistungen abgebaut haben, sind die kommunalen Haushalte vielfach nach wie vor problematisch.

Entwicklung der Beschäftigten in deutschen Kommunen (1991-2005)

Jahr	Ostdeutsche Länder		Westdeutsche Länder		Gesamt*	
	in 1.000	Per 1.000 Einw.	in 1.000	Per 1.000 Einw.	in 1.000	Per 1.000 Einw.
1991	662	41,6	1.334	20,8	1.996	25,0
1994	476	30,7	1.330	20,2	1.806	22,1
2001	309	20,6	1.161	17,2	1.470	17,8
2005	233	17,3	1.044	16,5	1.277	16,6
Änderung 1991-2005 in %	-64,8		-21,7		-36,2	

* Summenabweichungen durch Rundung

Aus: Kuhlmann/Röber 2006: 101, ergänzt um Statistisches Bundesamt 2005: Fachserie 14, Reihe 16: Personal des öffentlichen Dienstes.

Quelle: Statistisches Bundesamt 1991-2005

Ein wesentlicher Grund ist, dass neben den internen Gründen für Haushaltsdefizite sozioökonomische Problemlagen wie die Erwerbslosenquote und der demografische Wandel sowie externe Gründe wie die Kosten der deutschen Einheit und die Aufgaben und Finanzverteilung im Bundesstaat die Haushaltslage in den Kommunen beeinflussen. Insofern sind solche Meldungen wie im letzten Jahr, als das BMF auf Überschüsse von 3 Mrd. Euro in den Kommunen im Jahr 2006 aufmerksam machte, mit Vorsicht zu genießen. Die Situation ist in NRW und besonders im Ruhrgebiet nach wie vor problematisch, wobei es auch hier Unterschiede zwischen einzelnen Städten gibt. *(eine Graphik dazu finden Sie im Anhang, Seite 114)*

3.2 Demographischer Wandel

Demographischer Wandel bezeichnet das Phänomen schrumpfender Bevölkerung, insbesondere in den westlichen Industrieländern. Gründe liegen im Geburtenrückgang, der Verlängerung der Lebenserwartung und der Alterung der Bevölkerung. Dies alles führt zu einer Zunahme der Bedeutung

von Zuwanderung für die Bevölkerungsentwicklung. Der demografische Wandel trifft das Ruhrgebiet früher als andere Regionen in Deutschland, aber auch hier ist die Entwicklung ungleichmäßig.

Für wachsende Regionen bedeutet dies einen Nachfrageanstieg z.B. auf dem Wohnungsmarkt, für schrumpfende Regionen Leerstände und natürlich jeweils andere Anforderungen an die Kindergarten-, Schul- sowie Altenbetreuungs- und Altenpflegeinfrastruktur. Weniger, älter, bunter - so lässt sich das demographische Profil des Ruhrgebiets zusammenfassen (vgl. Infopool). Dies gilt zwar für die Bevölkerungsentwicklung der gesamten Bundesrepublik, allerdings verlaufen diese Prozesse in unserer Region ausgeprägter und schneller als in anderen Regionen. Im Gegensatz zum Bundes- und Landesdurchschnitt schrumpft die Bevölkerung des Ruhrgebiets in mittelfristiger Perspektive stark, was insbesondere auf die einheimische Bevölkerung zutrifft. Allerdings gibt es bei dieser Entwicklung starke regionale Unterschiede: Die südlichen Teile und die Kernzentren sind besonders stark vom Bevölkerungsrückgang betroffen, während viele Kreise sogar noch bis 2010 mit positiven Bevölkerungsraten und danach mit relativ moderaten Rückgängen rechnen können.

(Graphiken dazu finden Sie im Anhang, Seiten 114, 115)

3.3 Sozialräumliche Segregation am Beispiel von Essen

Segregation meint den Prozess der räumlichen Bevölkerungsentmischung, der in der Regel in drei Dimensionen aufgegliedert wird: der sozialen, der ethnischen und der demographischen Segregation, sozialräumliche Segregation ist sowas wie der Sammelbegriff. Sie hat sowohl positive als auch negative Seiten. Beispielsweise wird als positiver Aspekt ethnischer Segregation betrachtet, dass ethnisch homogene Quartiere eine Integrationsfunktion für Zuwandernde übernehmen. Zuwandernde müssen, wenn sie in ein derartiges Quartier ziehen, nicht in einer gänzlich fremden sozialen Umwelt zurechtfinden. Negative Effekte hat Segregation, wenn sie an sich benachteiligend wirkt. Anschaulich lässt sich dies am Beispiel von Kindern und Jugendlichen darstellen. So wird die Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit der erwachsenen Vorbilder im sozialen Umfeld von diesen häufig als „Normalität“ erlebt. Die Problematik von Parallelgesellschaften, die durch ethnische Segregation entstehen, ist ebenfalls wohlbekannt. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus als problematisch zu bewerten, dass der Zusammenhang zwischen sozialer, ethnischer und demografischer Segregation zunimmt. Für einen Großteil der in Städten aufwachsenden Kinder werden die beschriebenen Verhältnisse in Zukunft einen Normalzustand darstellen (vgl. Häußermann/Siebel 2004).

Es zeigt sich für Essen, dass ein starker Zusammenhang sozialer, ethnischer und demographischer Segregation besteht. Stadtteile mit einem überdurchschnittlichen Familienstatus haben tendenziell einen unterdurchschnittlichen Sozialstatus. Insgesamt scheint Essen sowohl in sozialer als auch in demographischer Hinsicht eindeutig sozialräumlich polarisiert. Im Einzelnen identifiziert Sascha Gerber in einer im Januar 2008 abgeschlossenen Bochumer Diplomarbeit sieben Sozialraumtypen. Die sozial benachteiligten Lebenslagen konzentrieren im Essener Norden und in der Innenstadt, während im Essener Süden sozial unproblematische Lebenslagen in einer tendenziell überalterten Bevölkerung vorzufinden sind. Die sozialräumliche Nord-Süd-Polarisierung scheint im Übrigen ein typisches

Phänomen der Ruhrgebietsstädte zu sein. Für Städte außerhalb des Ruhrgebiets, wie beispielsweise Bielefeld oder Münster, ist hingegen kennzeichnend, dass sich die sozial benachteiligten Lebenslagen in einigen wenigen Quartieren konzentrieren, so genannten „Armutinseln“. Zudem ist der Zusammenhang von sozialer, ethnischer und demografischer Segregation in diesen Städten schwächer ausgeprägt als in den Ruhrgebietsstädten.

3.4 Verwaltungsstrukturen und Kommunalisierung

Seit den großen Territorial-, Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen der 1970er Jahre – dem Neuzuschnitt der Kreise, entsprechender Struktur Anpassungen und dem Übergang von staatlichen Aufgaben auf die Kommunen – tragen die im Bundesvergleich sehr leistungsfähigen Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen umfangreiche Vollzugverantwortung für viele ehemals staatliche Aufgaben. In der Folge blieb das Verwaltungsgefüge wie in den meisten anderen westlichen Bundesländern weitgehend statisch und die Regierungen konzentrierten sich vornehmlich auf die bereits genannten Binnenreformen. Erst seit wenigen Jahren stehen Funktional- und Strukturreformen wieder auf der politischen Agenda, in vielen Ländern sogar mit nie gekannter Tragweite, wie bspw. die Reformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen zeigen. Ein Element ist stets die Kommunalisierung des Vollzugs von umfangreichen staatlichen Aufgabepaketen. Angestrebt wird damit vorrangig die Entlastung der leidenden Landeshaushalte, aber auch die Entbindung des Landes von Vollzugsverantwortung, eine Erhöhung der Entfernung zwischen Politikgestaltung und Politikvollzug und schließlich eine Machtverschiebung zwischen landespolitischen Akteuren.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung folgte diesem Trend mit dem Ersten und dem Zweiten Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen, in Kraft getreten zum Januar 2007 und 2008. Hier wurden weitgehende Zuständigkeiten aus dem Umweltbereich sowie Aufgaben des Schwerbehindertenrechts (SGB IX) sowie die Aufgaben nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen.

Die Politik argumentiert mit höherer Effizienz und stärkeren demokratischen Einflussmöglichkeiten der Bürger. Und genau hier liegen die beiden wesentlichen Knackpunkte dieser Reformstrategie, die sich – obwohl als Stärkung vermarktet – als eine Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung erweisen könnte. Bei genauer Betrachtung wird offensichtlich, dass insbesondere der neueste, oft zügellos erscheinende Kommunalisierungstrend in den Ländern weder die kommunale Selbstbestimmung stärkt noch den Prinzipien der Subsidiarität und Konnexität entspricht.

Wie bereits erläutert, lässt sich das Portfolio der kommunalen Zuständigkeiten grob in die zwei Körbe der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben und der staatlichen Auftragsangelegenheiten einteilen. Kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten zeichnen sich dadurch aus, dass die Räte die sie betreffenden Angelegenheiten selbst gestalten und umsetzen können. Der reine Vollzug der von staatlicher Seite auferlegten Pflichten gehört somit ausdrücklich nicht zum Bereich der kommunalen Selbst-

verwaltung. Er obliegt alleine den Oberbürgermeistern und Landräten, die dabei unter der Aufsicht der staatlichen Verwaltung stehen. Betrachtet man die Natur der im Zuge der jüngsten Reformen auf die lokale Ebene übertragenen Aufgaben, so wird offensichtlich, dass es sich dabei fast durchgängig um eben diese „Pflichtaufgaben nach Weisung“ handelt. Das Gestaltungs- und Mitbestimmungsrecht der Bürger und Räte nimmt damit also eben nicht zu, sondern droht einen immer kleineren Anteil am Aufgabenbestand der Kommunen einzunehmen. Die Selbstverwaltung steht in der Gefahr, durch die staatliche Auftragsverwaltung, die einen großen Teil des Personals und der Mittel bindet, erdrückt zu werden. Trotzdem kann kaum ein Kommunalpolitiker sich dem Reiz, weitere Aufgaben in seinen Einflussbereich zu bekommen, entziehen. Unter den genannten Restriktionen können jedoch die eigentlichen Stärken des kommunalen Aufgabenvollzugs nicht ausgespielt werden.

Warum ist dies so? Warum werden die nun „unecht“ kommunalisierten Aufgaben nicht völlig aus der staatlichen Verantwortung entlassen und ganz in die Verantwortung der Kommunen gestellt? Dies hat fachliche und politische Gründe. Erstens wird bei Betrachtung der einzelnen übertragenen Aufgaben deutlich, dass ein Übergang der Regelungskompetenz auf die kommunale Ebene bei den nun verlagerten Aufgaben nicht möglich ist. Umwelt- oder Sozialrecht muss bundeseinheitlich, andere Angelegenheiten zumindest landesweit geregelt sein, wenn einheitliche Lebensverhältnisse und die Abwendung eines Standortwettbewerbs zulasten der Schutzziele verhindert werden sollen. Hier ist mit einer Verlagerung der Vollzugskompetenz Subsidiarität erreicht oder teilweise gar überdehnt. Überdehnt wird Subsidiarität dort, wo die Aufgabenwahrnehmung aufgrund der begrenzten Leistungsfähigkeit von Kreisen und Städten nicht fachgerecht wahrgenommen werden kann. Mängel können hier auftreten, wenn nicht in jeder Gebietskörperschaft das zur Bewältigung der Zuständigkeiten notwendige hochspezialisierte Fachpersonal wirtschaftlich vorgehalten werden kann. Dies wird eher in kleinen und weniger leistungsfähigen Kreisen als in Großstädten wie bspw. Essen der Fall sein. Doch auch leistungsfähige Einheiten sind zur Aufgabenwahrnehmung auf den Kostenausgleich durch das Land angewiesen. Diese Konnexität steht angesichts der Haushaltssituation der Länder jedoch stets unter dem Vorbehalt, dass der kommunale Vollzug auf jeden Fall kostengünstiger als der bisherige staatliche Vollzug erfolgen muss. Weiterhin wird durch das Primat der Strukturreform und Kommunalisierung fast durchgängig die Aufgabenkritik vernachlässigt, anstatt eines Aufgabenrückgangs müssen immer weitere gesetzliche Regelungen von EU, Bund und Ländern exekutiert werden.

Unter diesen Bedingungen stellen die neuen Aufgaben für viele Städte und Kreise eine schwere Bürde dar. Beispiele aus anderen Bundesländern zeigen, dass unter diesen Bedingungen eine selektive Aufgabenwahrnehmung und eine Absenkung der Vollzugsqualität den einzigen Ausweg für die Verwaltung darstellt, um zumindest ansatzweise ihren Aufgaben gerecht zu werden. Diese durchaus zur Haushaltskonsolidierung beitragende Lösung birgt die Gefahr einer starken Heterogenität im Verwaltungsvollzug von Kreis zu Kreis und Stadt zu Stadt, erhöht den Verwaltungsaufwand für Bürger und Unternehmer und verschlechtert damit die Standortqualität der

einzelnen Länder. Darüber hinaus öffnen öffentlich werdende Vollzugsdefizite der lokalen Ebene einer stärkeren Fachaufsicht und Detailsteuerung durch die staatliche Verwaltung Tür und Tor, da es sich hier ja nach wie vor um Auftragsangelegenheiten handelt.

4. Ausblick

Vor dem Hintergrund einer schwierigen und in bestimmten Kommunen sehr schwierigen Finanzlage, dem nicht mehr abzuwendendem demografischen Wandel und den skizzierten Veränderungen im kommunalen Entscheidungssystem (Fragmentierung kommunaler Selbstverwaltung) stellt sich die Frage nach den Zukunftsaufgaben für die Kommunen. Hierzu möchte ich einige Thesen formulieren:

4.1 Weiterentwicklung der Demokratie in der Kommune – Erhöhung der Steuerungsfähigkeit

Die seit den 90er Jahren sich verstärkenden Partizipationstrends haben die Stellung und den Einfluss der Kommunalvertretungen geschwächt. Die Stärkung von Bürgermeistern und Bürgern kann jedoch als eine Weiterentwicklung und Auflockerung der dominanten Strukturen repräsentativer Demokratie interpretiert werden. Allerdings sollte angesichts der Probleme der Nachwuchsgewinnung in Parteien und Kommunalvertretungen künftig verstärkt überlegt werden, wie man die Arbeit in den repräsentativen Gremien attraktiver gestalten kann. Dazu gehört auch, dass versucht wird die Steuerungsfähigkeit der Kommune wieder zu erhöhen durch bessere Finanzausstattung, einem weitgehenden Festhalten an der kommunalen Eigenproduktion im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge und generell dem Versuch, die verschiedenen Bestandteile im Konzern Stadt stärker zu koordinieren und zu verzahnen.

4.2 Reform der Finanzbeziehungen

Zur Verbesserung der strukturellen Problemlagen in den Finanzbeziehungen ist neben einer wirklichen Beachtung des Konnexitätsprinzips nach wie vor eine Gemeindefinanzreform anzustreben.

4.3 Produktiver Umgang mit den Folgen des demographischen Wandels

Demographische Veränderungen werden hierzulande überwiegend unter negativem Vorzeichen diskutiert, zumal wenn sie – wie für Teile des „Reviere“ typisch – durch problematische sozioökonomische Entwicklungen überlagert werden. Mittlerweile gibt es verschiedene Prognosen darüber, welche Gewinnregionen und welche Verlustregionen sein werden. Eindeutig positioniert hat sich zum Beispiel das Berlin Institut in seiner Studie „Deutschland 2020“. Darin ist unter anderem die Rede davon, dass „das Ruhrgebiet absteigt“, wobei dieses Szenario mit folgender Kernaussage unterlegt wird: „Die junge Mittelschicht drängt ins Grüne und verlässt das Ruhrgebiet (...) Zurück bleiben dann jene, die wenig mobil sind: Arme, Alte und Ausländer. Das Ruhrgebiet ist schon heute der rentnerreichste Großraum Deutschlands“.

Eine andere Position nehmen hingegen die Bundestags-Enquete-Kommission Demographischer Wandel oder die 5. Altenberichtscommission in ihren Berichten von 2002 und 2005 ein. Deren Kernbotschaften lauten:

Demographische Negativszenarios sind problematisch, weil sie die in den demographischen Prozessen liegenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungschancen übersehen. In ihnen liegen bislang viel zu wenig wahrgenommene und daher ungenutzte Potenziale für gesellschaftliche und wirtschaftliche Innovationen, für Fortschritt, Wachstum und Lebensqualität. Notwendig sind Reformen in wichtigen Feldern der (nicht nur) auf ältere Menschen, sondern auf alle Altersgruppen bezogenen Sozial- und Gesellschaftspolitik, so insbesondere in der Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Familien-, Bildungs-, Infrastruktur- Städtebau- und Wohnungspolitik. Zu nennen wären hier:

- Schaffung von Rahmenbedingungen, welche die Entscheidung von jungen Menschen für ein gemeinsames Leben mit Kindern positiv beeinflussen können. Dazu zählen neben attraktiven Angeboten der Kinderbetreuung insbesondere auch Universitäts- und Betriebskindergärten mit ausreichenden Plätzen.
- Steigerung der Attraktivität der Städte für junge Familien und höher qualifizierte jüngere Bevölkerungsgruppen. Dies bedeutet insbesondere, die für Familien spezifischen Standortnachteile wie hohe Mietpreise, schlechte Arbeitmarktsituation, ungünstige Verkehrsanbindung oder hohe Kriminalität zum Anknüpfungspunkt zu machen.
- Verstärkte Bildungs- und Weiterbildungsbemühungen, insbesondere bei Menschen mit Migrationshintergrund.
- Die stärkere Nutzung der gewachsenen Potenziale älterer Menschen, insbesondere im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements, der Mitwirkung und sozialen Teilhabe im öffentlichen Raum, im Bereich berufsnaher Tätigkeiten wie etwa im Senior-Experten-Bereich oder im Seniorenstudium.

4.4 Abmilderung der Folgen sozialräumlicher Segregation

Was aber kann gegen die negativen Folgen sozialräumlicher Segregation getan werden? Da der Wohnungsmarkt nur eingeschränkt gesteuert werden kann und mit zunehmendem Verkauf städtischer Wohnungsgesellschaften immer schwieriger, sind hier die Handlungsmöglichkeiten beschränkt. Dennoch gibt es einige Maßnahmen, die die Folgen zumindest lindern können:

- Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ bietet einige wichtige Ansatzpunkte zu einer Abmilderung der negativen Folgen sozialräumlicher Segregation. Die Vergabe der Mittel sollte stärker an das Vorhandensein gesamtstädtischer Strategien in den Kommunen gekoppelt werden. Denn eine Politik, die auf die Abmilderung negativer Folgen von Segregation gerichtet ist, betrifft gleich mehrere Politikfelder, wie beispielsweise die Stadtentwicklungs-, die Wohnungs-, die Bildungs- und die Integrationspolitik. Wirkungsvolle Strategien erfordern eine starke vertikale (Land, Regierungsbezirk, Kommune, Stadtteil) und horizontale Kooperation im politisch-administrativen System. In Agglomerationsräumen, wie dem Ruhrgebiet, ist weiterhin eine interkommunale Koordination von Maßnahmen sinnvoll, da die mit Segregation verbundenen Probleme nicht vor Stadtgrenzen Halt machen (vgl. Häußermann 2005; vgl. Strohmeier et al. 2003).

- Die Zunahme sozialräumlicher Segregation ist nicht zuletzt auch eine Folge von sozial selektiver Auswanderung aus den Kernstädten. In den Kernstädten führt dies zur Entspannung der Wohnungsmarktsituation und somit zu verstärkten, wiederum sozial selektiven Binnenwanderungen und somit zu einem Anwachsen sozialräumlicher Segregation. Somit können Maßnahmen, die auf Vermeidung von Außenwanderung zielen, einen Beitrag zur Abmilderung von Segregation leisten. Anstelle von Wohnungsneubau sollte auf entspannten Wohnungsmärkten die Entwicklung qualitativ hochwertigen Wohnraums treten. Schrumpfende Kommunen können durch qualitativ hochwertigen Wohnraum attraktiver werden und die Bevölkerung in der Kommune halten oder evtl. langfristig wieder Bevölkerung anziehen (vgl. Strohmeier et al. 2003).
- Auch Bürgerbeteiligung ist ein Instrument, das dazu geeignet ist den Menschen, die in sozial benachteiligten Quartieren leben, eine Perspektive und damit wieder Vertrauen in Politik und Gesellschaft zu geben. Allerdings müssen die Formen der Bürgerbeteiligung auf sozial benachteiligte Quartiere maßgeschneidert werden. Abstrakte Ziele, wie die Verbesserung der Situation im Quartier, sind sicherlich nicht dazu geeignet die dort lebenden „Gestaltungspessimisten“ zur Beteiligung zu motivieren. Besser sind „Selbstermächtigungsprojekte“, die den Bürgern einen unmittelbaren Nutzen einbringen (vgl. Strohmeier/Kersting 2003).
- Sinnvoll ist weiterhin die Entwicklung von Monitoringsystemen in den Kommunen, in dem kleinräumige statistische Daten aufbereitet werden; positive Beispiele hierfür stellen beispielsweise die Monitoringsysteme der Kommunen Düsseldorf, Essen oder Köln dar. Diese Systeme können anzeigen, in welchen Quartieren die Gefahr des „Umkippen“ besteht. Sie stellen also steuerungsrelevante Informationen bereit, die den frühzeitigen Einsatz von sozialplanerischen Instrumenten ermöglichen (vgl. Strohmeier et al. 2003).

4.5 Vermeidung unreflektierter Funktionalreformen

Wie Erfahrungen aus den Vorreiterländern der neueren Verwaltungsreformen zeigen, liegt die größte Herausforderung bei der Gestaltung von Reformmodellen in einer angemessenen Kombination der Vorteile verschiedener Verwaltungsorganisationsmodelle (staatliche Sonderbehörde, allgemeine staatliche Verwaltung, kommunale Aufgabenwahrnehmung) – und der damit möglichen Erreichung eines ausgeglichenen Maßes an Effektivität, Effizienz, politischer Steuerungsmöglichkeit und Bürgernähe. Bei der politischen Diskussion um den richtigen „Ort“ für die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe werden regelmäßig die Dimensionen der politischen Wünschbarkeit, der politischen Realität sowie jene der wirtschaftlichen und technischen Möglichkeit miteinander vermischt und gegeneinander ausgespielt. Dass eine Kommunalisierung von Aufgaben verfassungsrechtlich und normativ anzustreben ist, ist unstrittig. Bei der Verlagerung von Zuständigkeiten ist jedoch die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu qualitativ hochwertigen Leistungen, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung, die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs und das auf dieser Ebene durch Ortsnähe und demokratische Legitimation der Entscheider besonders ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen Zielsetzungen zu beachten. Daher sollten Kommunalisierungen ebenso wie sonstige Strukturveränderungen nicht auf einer

abstrakt konzeptionellen Ebene beschlossen werden.

Als *conditio-sine-qua-non* ist deshalb eine aufgabenorientierte Reorganisation der Verwaltungsstrukturen unter Berücksichtigung von möglichen Konsequenzen sowie den Aufsichtsmöglichkeiten der staatlichen Ebene anzusehen. Die regelmäßige Missachtung dieses Grundsatzes bei den politisch motivierten, verwaltungsfern geplanten und ohne Rücksicht auf fachliche Notwendigkeiten durchgesetzten neuen Reformmaßnahmen erweist sich hinsichtlich Effektivität und Qualität des Verwaltungsvollzugs als negativ. Diese Erkenntnis ist mittlerweile nicht nur durch wissenschaftliche Untersuchungen (vgl. die mehrfach zitierten Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen 2007 und Bauer et al. 2007), die Studien oder Befragungen von berufsständischen Verbänden sowie zur Abschaffung von Widerspruchsverfahren (vgl. van Nieuwland 2007) gesichert. Selbst aus den im Rahmen einer internen Evaluation angeforderten Stellungnahmen von Kommunen lassen sich diese Problemlagen herauslesen. In Teilbereichen stehen die funktionalen Einbußen aufgrund inadäquater Strukturen in keinem Verhältnis zu den erzielten Einsparungen. Optimierungen in den hergebrachten Strukturen und eine behutsame Funktionalreform auf Basis einer verwaltungsinternen Vollzugskritik wären damit im Interesse von Bürgern, Unternehmen und nicht zuletzt der Kommunen die bessere Reformstrategie, da hier langfristige Einsparungen mit weit geringeren funktionalen Verlusten einhergehen. Dass die Politik auch diesen Prozess forcieren muss, zeigen die vergangenen 30 Jahre Reform Erfahrung. Dass sie ihn auch forcieren kann, beweist ungewollt das von den nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen verwaltungsintern entwickelte Strukturkonzept, welches die Reformpläne der Regierung nicht nur an Stringenz, sondern auch hinsichtlich der Reichweite der Veränderungen und Einsparungen übertrifft.

Fazit

Zurückkommend auf die Ausgangsfrage nach dem Ende der kommunalen Selbstverwaltung zeigen sich zahlreiche wichtige Handlungsfelder der Kommunalpolitik und zugleich die Grenzen kommunalen Handelns. Heute wie vor über 200 Jahren sind die Kommunen vielen Herausforderungen ausgesetzt, die sie selbst wenig beeinflussen können und dennoch müssen sie sich um die Folgen dieser Prozesse des Strukturwandels, des demographischen Wandels und zunehmender Globalisierungsprozesse kümmern. Diese Aufgabe ist weder völlig aussichtslos noch besonders einfach.

Fußnoten:

¹ *Nach dem Grundgesetz ist die Verwaltung in Deutschland vor allem Aufgabe der Länder und der Gemeinden und es gibt nur einen verhältnismäßig bescheidenen Anteil zentralstaatlicher Verwaltung. Der gesamte Bildungsbereich, das Krankenhauswesen, die Polizei, Umweltschutzmaßnahmen, Straßenbaumaßnahmen, die Finanzämter und viele soziale Dienste werden von Länder- und Kommunalbehörden bearbeitet.*

- ² *Die Wiedervereinigung hat für die Kommunen in den alten Bundesländern gravierende Auswirkungen gehabt. Die Heranziehung aller öffentlichen Haushalte in den alten Bundesländern zur Finanzierung der Deutschen Einheit und die auch durch die Wiedervereinigung ausgelösten strukturellen Wirtschaftsprobleme Deutschlands haben maßgeblich zu der bis heute anhaltenden tiefgreifenden kommunalen Haushaltskrise beigetragen. Die westdeutschen Kommunen zahlen jährlich ca. 3,5 Mrd. Euro für die Deutsche Einheit (vgl. Holtkamp 2007).*
- ³ *Unter Ökonomisierung wird allgemein ein Bedeutungsgewinn wirtschaftlicher Rationalitäten in ursprünglich „außerwirtschaftlichen“ Bereichen, hier also dem Bereich von Staat und Verwaltung, verstanden (Reichard 2003: 119), eine zunehmende Ausrichtung des Handelns an ökonomischen Kategorien, Werten und Prinzipien.*
- ⁴ *Zu nennen sind die verbundene Wahl, kürzere Wahlzeiten, geringere Personalkompetenzen des Bürgermeisters und starres Listenwahlrecht.*

Literatur

- Banner, Gerhard 1982: Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, 21. Jahrgang, S. 26-47.
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg (Hrsg.) 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen, Opladen (Band 87, Reihe Stadtforschung aktuell)
- Bogumil, Jörg 2006: Verwaltungsmodernisierung und die Logik der Politik. Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das Verhältnis von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, in DfK, Heft II, 2006, S. 13-25
- Bogumil, Jörg/ Heinelt, Hubert (Hrsg.) 2005: Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden (Reihe Stadtforschung aktuell, Band 102)
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine, 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen. In: Bogumil, Jörg / Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. Sonderband 37 der Politischen Vierteljahresschrift. Wiesbaden: VS Verlag, 151-184.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K., 2007: 10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung, edition sigma
- Derlien, Hans Ulrich u.a. 1976: Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem. Eine vergleichende Untersuchung in vier Gemeinden. Meisenheim.
- Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf 1982: Wertheim. Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt, München.
- Fürst, Dietrich 1975: Kommunale Entscheidungsprozesse: ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse, Baden-Baden.
- Gabriel, Oscar W. (Hg.) 1983: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München. – 1989 (Hg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München.
- Gabriel, Oscar W./Voigt, Rüdiger 1994 (Hg.): Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum.
- Gabriel, Oscar W./ Walter-Rogg 2006: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folge für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess, in: DfK, Heft II, 2006, S. 39-57
- Grauhan, Rolf-Richard 1969: Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS, Heft 2/3, S. 269-284. – 1970: Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte, Freiburg.

- Gerber, Sascha 2008: Sozialräumliche Segregation unter den Bedingungen des demographischen Wandels. Ein synchroner und diachroner Vergleich nordrhein-westfälischer Städte mit sozialraumanalytischen Methoden. Bochum: Diplomarbeit.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 2004: Stadtsoziologie. Eine Einführung, Frankfurt a.M.; New York: Campus.
- Häußermann, Hartmut, 2005: Soziale Stadt, in: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 1031-1036.
- Haus, Michael (Hg.) 2002: Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde, (Reihe Stadtforschung aktuell Band 86) Opladen.
- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien, Diss., Opladen.
- Holtkamp, Lars 2006a: Kommunalpolitik zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Ausmaß, Ursachen und Probleme des Parteieneinflusses, in: DfK, Heft //, 2006. S. 70-84
- Holtkamp, Lars 2006b: Parteien in der kommunale Demokratie, Habilitationsschrift, Hagen
- Holtkamp, Lars/ Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 2006: Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt/New York: CampusVerlag (Studien zur Demokratieforschung Band 9)
- Holtkamp, Lars 2007: Kommunen im Reformfieber. Ursachen, Ausmaß und Folgen von Partizipations- und Ökonomisierungstrends, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reofrm?, Baden-Baden, S. 127-151
- Kevenhörster, Paul (Hg.) 1977: Lokale Politik und exekutiver Führerschaft, Meisenheim.
- Knemeyer, Franz-Ludwig 1997: Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, Landsberg am Lech (2. Erweiterte Auflage).
- Kuhlmann, Sabine 2007: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationale Institutionenpolitik im deutsch-französischen Vergleich, Habilitationsschrift, Potsdam
- Sack, Detlef 2006: Liberalisierung und Privatisierung in den Kommunen – Steuerungsanforderungen und Folgen für Entscheidungsprozesse, in DfK, Heft II, 2006, S. 25-39
- Schneider, Karsten 2003: Arbeitspolitik im Konzern Stadt. Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und den effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung. Baden-Baden
- Strohmeier, Klaus Peter/Kersting, Volker, 2003: Segregierte Armut in der Stadtgesellschaft. Problemstrukturen und Handlungskonzepte im Stadtteil, in: Informationen zur Raumentwicklung. Soziale Benachteiligung und Stadtentwicklung, Heft 3/4.2003, S. 231-246.
- Strohmeier, Klaus Peter/Zimmer-Hegmann, Ralf/Meyer, Christian/Stöber, Katja/Sucato, Evelyn/Heidbrink, Ingo/Kersting, Volker, 2003: Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten. Dortmund; Bochum; Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen.
- Wollmann, Hellmut 1998: Modernisierung von Kommunalpolitik und –verwaltung zwischen Demokratie und Betriebswirtschaft – konträr, kompatibel, komplementär?, in: Handbuch Kommunale Politik, Düsseldorf.

Klimawandel – Eine Herausforderung für die Städte

Ein Beitrag von Prof. Dr. Claus Leggewie,
Direktor des Kulturwissenschaftlichen Instituts Essen,
zur Veranstaltung am 22. April 2008



Die großen Städte und Megacities, aber auch Gemeinden mittlerer Größe ächzen unter den bekannten Problemen, die urbane Verdichtungen üblicherweise mit sich bringen: Verkehrsinfarkte, Verdichtung sozialer Konflikte und Notlagen, negative Folgen des demographischen Wandels. Auch alle möglichen Umweltschäden gehören seit langem zur Litanei städtischer Sorgen – eine Erhebung aus dem vergangenen Jahr zeigt, dass etwa das Ruhrgebiet in punkto Lebensqualität gerade aus ökologischer Sicht hinter anderen Städten und Metropolregionen zurückhängt, worunter seine Attraktivität insgesamt leidet. Und nun auch noch der Klimawandel?

Die schlechte Nachricht ist, dass er Probleme ungeahnten Ausmaßes mit sich bringt – in mittleren Lagen durch Extremwetter-Ereignisse, in Küstenlagen durch ansteigende Meeresspiegel und in trockenen Zonen durch dramatischen Wassermangel. Im Ruhrgebiet, das kann man realistisch prognostizieren, wird es im Durchschnitt weniger Niederschläge im Sommer und mehr davon im Winter geben, auch häufigere Sommergewitter mit Starkregen und Überschwemmungsgefahr sowie extreme Hitzeperioden.

Differenzen der Jahresmittel/ -summe meteorologischer Größen 2046/2055-1951/2000				
Region	Tmit	Niederschl.	Heiße Tage	Frosttage
Westf Bucht	1.9	48.2	6.3	-19.7
Westf. T'l.	2.0	1.8	6.7	-28.6
NRW	2.0	30.1	6.4	-21.0

Gerstengarbe/
Werner 2005,
Kuttler 2007

Die gute Nachricht ist, dass die Folgen des Klimawandels – wenn er denn ernst genommen würde (was in dieser Region noch zu wenig der Fall ist) – alle bekannten Probleme so „einrahmen“ und umstellen könnte, dass ein

entsprechender Maßnahmenkatalog und vor allem ein tiefgreifender Bewusstseinswandel die aufgelisteten Probleme fast zweitrangig erscheinen lässt und sie günstigenfalls gewissermaßen nebenbei mitlösen kann.

Im Sinne einer Reformperspektive der lokalen Politik im Allgemeinen und der Herausbildung der Metropole Ruhr im Besonderen soll der Klimawandel (i.e. die seit Beginn der Industrialisierung wesentlich durch Menschen verursachte Erwärmung der Erdatmosphäre) zum Anlass einer Selbstvergewisserung gängiger Muster von Urbanität, der Stadt- und Raumplanung und der damit befassten Politikfelder und Wissenschaften genommen werden. Dabei steht man noch in den Anfängen. Auf den anthropogenen Klimawandel zu reagieren, an dessen Existenz kein vernünftiger Mensch zweifeln kann und dessen mögliche Dramatik zu antizipieren ebenso die Vernunft gebietet wie das Verantwortungsgefühl für künftige Generationen, ist eine dringende und übergreifende Aufgabe der Stadtpolitik und – bezogen auf die Ruhrregion – ein Baustein ihrer möglichen Renaissance. Es geht also um die Einführung einer klimakulturellen Perspektive in die laufende Metropolendiskussion und uns am KWI¹ vor allem um problemadäquate Strukturen und Szenarien der Lebenswelt, Öffentlichkeit und Entscheidungsfindung.

Eine solche Perspektive hat anfangs bedingte Reflexe ausgelöst: Ist die Befassung mit dem Klimawandel nicht eine „modische Verrücktheit“ und die Generalthese vom menschengemachten Klimawandel eine „neue Religion der Erderwärmung“ (Nigel und Dominic Lawson, zitiert nach FAZ 21.4.2008)? Als unabweisbar wurde, dass menschliches Handeln seit Beginn der Industrialisierung um 1750 die Erde erwärmt hat – vor allem durch fossilen Brennstoffverbrauch und eine geänderte Landnutzung – stellte man eine andere Frage: Haben wir nicht wichtigere Probleme wie die soziale Desintegration und Exklusion?

Als dann deutlich wurde, dass im Blick auf globale und Generationengerechtigkeit ökologische und soziale Herausforderungen eng miteinander verzahnt sind, hieß es schließlich: Aber die Städte und Gemeinden im Ruhrgebiet sind doch umweltpolitisch aktiv und klimapolitisch sensibilisiert. Sie haben den Paradigmenwechsel zu nachhaltiger Wirtschaft und Gesellschaft längst begonnen. Hat nicht der Regionalverband Ruhr ein Symposium zum Thema „Globale Klimaveränderungen – Regionales Handeln“ veranstaltet, und legen die meisten Städte und Kreise nicht bereits seit längerem Umweltgutachten und –berichte vor, welche die Auswirkungen von Klimaveränderungen auf die Stadtlandschaft an der Ruhr berühren?

In der Tat: Die Umweltämter der Städte und Gemeinden (und hier besonders die engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) haben das Problem Klimawandel erkannt und entsprechende Veranstaltungsreihen, Berichte, auch Masterpläne zum Klimaschutz auf den Weg gebracht. Es gibt regionale Kartierungen, anspruchsvolle Reduktionsziele, differenzierte Klimaschutzfahrpläne, eine gewisse Koordination von Lokalpolitik, regionaler Forschung und Wirtschaft, die Kommunen betreiben Öffentlichkeitsarbeit und bieten den Bürgern Energie- und Klimaschutzberatung an. Auch werden Wettbewerbe, Tage der offenen Tür und Preisausschreiben veranstaltet und Investitionsbeihilfen vermittelt oder ausgeschüttet.

Das alles ist nach Lage der Dinge nicht ausreichend. Im Hinblick auf die Mitigation (Vermeidung und Minderung) von Klimawandel besteht ein

weitreichender Konsens über zu vermeidende, weil emissionsintensive Alltagspraktiken, der auch durch politisch-rechtliche Regulierung (Gebot/Verbot) und Kommunikation (persuasive Kampagnen) sowie durch positive und negative Marktanreize gestützt wird. Dieser Konsens prallt aber ganz offenbar auf kulturelle Kodierungen, die seine breite und nachhaltige Umsetzung erschweren oder durchkreuzen. „Jede/r von uns“ weiß doch, dass Billigfliegen aus mehreren Gründen ein Fauxpas ist, nutzt aber trotzdem die Gelegenheit für einen billigen Städteurlaub, und genauso ist es mit der täglichen Entscheidung für Auto oder Bahn oder Bahn oder Flug auf dem Weg zur Arbeit und zum Einkaufen. Auf allen Ebenen ergeben sich „gaps“ zwischen kognitiver und emotionaler Einsicht in angebrachte Verhaltenskorrekturen und dem tatsächlichen Verhalten.

Diese nicht nur moralisierend thematisierten Diskrepanzen stehen im Zentrum unseres Projektverbundes KlimaKultur am KWI, das hier im Blick auf die besondere Problematik der Städte im Klimawandel fortgeschrieben werden soll. Drei Ebenen sind zu berücksichtigen: die städtische Infrastruktur, die politische Administration der Stadt und die kulturelle Dimension urbanen Lebens. „Stadt im Klimawandel“ nimmt alle drei Dimensionen in den Blick und knüpft damit an die großen Funktionsbereiche konkrete Klimaagenden an, wobei Sozial- und Kulturwissenschaftler hier vor allem den Wandel der Lebensstile und Deutungsmuster von Urbanität im Blick haben.

Beginnen wir mit der städtischen Infrastruktur und dem diesbezüglichen Klimakonsens, wie ihn beispielhaft der Umweltschutzbericht der Stadt Essen formuliert: „Kommunaler Klimaschutz ist nicht nur ein wichtiger Beitrag zum Erhalt des Weltklimas, sondern bringt auch lokale Vorteile wie Wirtschaftsförderung, Schadstoff- und Lärminderung und ist nicht zuletzt Anreiz für Innovation neue Kooperationsformen“ (Stadt Essen, USb./6 Klima, November 2007). Perspektiven einer „post-carbon society“, also eines entscheidenden Rückgangs des fossilen Energiebedarfs, liegen in den großen Funktionsbereichen: der Energieeffizienz von Gebäuden, in Kraftwerken, in der Industrie und im Verkehrssektor, ferner bei erneuerbaren Energien im Strom-, Wärme- und Kraftstoffbereich, in allen möglichen Anwendungsfeldern von Materialeffizienz und Ressourcenschonung. Diese Umstellungen erfordern einen erheblichen Investitionsaufwand und stehen vor enormen politischen Hindernissen, d.h. vor allem im Bereich der Mobilität und Logistik sowie bei der Stromerzeugung unter dem Gegendruck mächtiger Lobbies. Zusätzlich bestehen eine Reihe nichtintendierter und ganz kontraintentionaler Verhaltensmuster und Handlungsweisen bei Entscheidungsträgern und Bürgerschaft, die ehrgeizige Klimaziele unterlaufen und auf eine kulturelle Kodierung der städtischen Lebensweisen hinweisen, die eine Erreichung der Klima-Ziele und auch mittelfristig unsicher erscheinen lassen. Auto und Individualverkehr sind eben nicht nur lobbygestützte Interessen, sie sind auch mächtige Statussymbole und Kulturwerte.

Die Folgen werden sichtbar in der Stadt Dortmund, deren Umweltamt einen ehrgeizigen Masterplan Umwelt entwickelt hatte, u.a. im Immissions- und Klimaschutz und der CO₂-Minderung. Dortmund erzeugt derzeit ca. 7 Millionen Tonnen pro Jahr, also rund 12 Tonnen pro Kopf. Bereits 2005 wollte die Stadt, die dem internationalen Klimabündnis der Städte angehört, eine nennenswerte Reduktion der Emissionen um ein Viertel (auf der Grundlage

der Werte von 1987) erreicht haben, bis 2010 eine Reduktion um 50 v.H.. Im Rahmen des Europäischen Klima-Bündnis-Kommunen wurde das auf eine Halbierung der Pro-Kopf-Emissionen im Vergleich zum Basisjahr 1990 bis 2030 korrigiert. Doch musste der Dortmunder Umweltdezernent 2006 einräumen, zwar habe sich der CO₂-Ausstoß zwischen 1994 und 2003 um 30 Prozent verringert, aber als Deindustrialisierungseffekt, also durch den Rückzug von Kohle und Stahl aus Dortmund und, wie man hinzufügen darf, den Rückgang der Einwohnerzahl, während in den Verursacher-Bereichen der privaten und öffentlichen Haushalte und Gewerbe und des Verkehrs die Werte gestiegen seien, folglich seien die Einsparziele bis 2010 nicht zu erreichen.

Die primären Handlungsfelder, anders gesagt: großen Brocken des vorbeugenden Klimaschutzes liegen weiter in den Funktionsbereichen Wohnen, Mobilität und Energieerzeugung. „Etwa ein Drittel der CO₂-Emissionen“, hat die Stadt Hamburg erkannt, „gehen auf das Konto der Gebäudeheizung. Rund 700 000 Wohnungen in Hamburg verfügen nicht über einen ausreichenden Wärmeschutz. Hierin liegt also ein gewaltiges Potenzial, um die Luft- und Lebensqualität in Hamburg zu verbessern. Nutzt man dann noch erneuerbare Energien, wie Solarwärme oder Holzpellets, um die Wärme zu erzeugen, so wird dem Klimaschutz doppelt geholfen.“

Das Hamburger Klimaschutzkonzept 2007, das aus politischen Gründen derzeit besonderes Interesse verdient, gibt folgende Handlungsfelder vor:

- Energieeinsparung und Verbesserung der Energieeffizienz. Am effektivsten wird das Klima geschützt, wenn keine Energie verbraucht wird. Wo dies nicht möglich ist, müssen Effizienzsteigerungen bei energetischen oder thermischen Prozessen erreicht werden.
- Minderung von Treibhausgasen beim Energieverbrauch, insbesondere beim Verkehr, im gewerblichen und industriellen Bereich.
- Weiterentwicklung und Ausbau alternativer Energieträger, Förderung erneuerbarer Energie wie Wind, Solar und Biomasse. Hierbei vor allem verstärkte thermische Nutzung (Solarthermie, Geothermie) und Weiterentwicklung der Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie.
- Sicherung eines Energiemix der Zukunft, um die Versorgungssituation ausgewogen zu gestalten, Planungssicherheit zu schaffen und Risiken zu mindern, die sich u.a. aus hohen Anteilen von Energieimporten ergeben können.
- Klimafolgen-Management, unter anderem die Ertüchtigung von Deichen und Sielen sowie die Entwicklung neuer Strategien im Städtebau.
- Internationale Zusammenarbeit vor allem mit Indien, China, den USA sowie den europäischen Metropolregionen.

Drei Faktoren stehen der Realisierung solch ehrgeiziger Ziele im Wege: Die Abwälzung der Verantwortung auf Private, die Fixierung auf Technik und die Vernachlässigung der kulturellen Kodierung moderner Wachstumsgesellschaften. Erstens beschränkt sich ökologische Modernisierung auf Einzelreparaturen, die Eigenheimbewohner und Vermieter an ihren Einzelobjekten durchführen; Wärmeschutz, wärmetechnische Sanierung, Solaranlagen, Passiv- und Positivenergiehäuser sind Beispiele dafür,

während ein Zusammenschluss mehrerer Energiesparer zum Blockheizkraftwerk fast noch als Sensation gilt und eine genossenschaftliche Verbindung von neuen Wohnformen mit neuen Lebensstilen erst recht eine Seltenheit bleibt. In Architektur und Stadtplanung herrschen weiter die Eigentumperspektive des Einzelnen vor, akademische und praktische Raumplanung stecken bei der klimatologischen und vor allem bürger-schaftlichen Selbstaufklärung in den Kinderschuhen. Der individuelle „Bauherr“ rüstet sein Eigenheim nachhaltig auf und leistet seinen Beitrag zum Klimaschutz, weil er Energiekosten einsparen will; eventuell fährt er auch mit öffentlichen Nahverkehrsmitteln zur Arbeit oder zum Einkaufen, achtet im Supermarkt (wohin ihn dann allerdings doch das Auto trägt) auf die Herkunft der Einkaufsware, und so weiter. Man arbeitet also brav die Kataloge ab, die heute von GEO bis BILD zur Rettung des Planeten aufgestellt werden – um dann festzustellen, dass Stadt, Land und der Globus insgesamt unterhalb der Minimalziele bleiben, die IPCC, EU und das globale Klimabündnis der Städte gesteckt haben.

Weil Klimaerwärmung zweitens durch den bedenkenlosen Einsatz von Technik entstanden ist, sind viele Versuche, sie allein durch »bessere« Technik beheben zu wollen, Teil des Problems und nicht der Lösung. Ob Klimaschutz verbesserte Kohlekraftwerke oder doch mehr Atomkraft nahelegt oder am Ende durch ein von einem Ökostrom-Pionier angebotenes Gaskraftwerk bewirkt werden kann, ist ein müßiger Streit, weil auch die klimapolitisch reizvollste Variante auf begrenzte Ressourcen stößt und sich hinsichtlich ihrer Folgen als unüberschaubar erweist. Und das jüngste Drama um den Biosprit macht klar, wie viele nichtbeabsichtigte Folgen seines Handelns auch der umsichtigste Klimaschützer einkalkulieren muss, was übrigens beim massenhaften Einsatz von Photovoltaik/Solarthermie und visionären Zukunftstechnologien wie künstlicher Photosynthese kaum anders sein wird.

Offenbar muss man also drittens die kulturellen Grundlagen der Urbanität und der damit anvisierten Lebensstile einbeziehen, will man klimapolitisch erfolgreicher sein. Ein Beispiel für die Verquickung technischer Innovation mit Lebensstil-Präferenzen ist der vom LANUV angepriesene individuelle CO₂-Rechner:

„Jeder deutsche Haushalt erzeugt rd. 165 kg CO₂ pro Jahr für Beleuchtung. Eine der einfachsten Klimaschutzmaßnahmen ist der Tausch von Glühlampen gegen wesentlich effizientere Energiesparlampen. Die klassische Glühlampe hat eine sehr geringe Energieeffizienz, weil der Großteil der Energie in ungesteuerte Wärme und nur 5 % in das gewünschte Licht umgewandelt werden. Die Energiesparlampe, die nach dem Prinzip der Gasentladung arbeitet, produziert dagegen 25 % Licht. Durch den Umstieg können Sie bei gleicher Helligkeit Stromeinsparungen von rd. 80 % erreichen. Das entspricht einer jährlichen Reduzierung des CO₂-Ausstoßes von bis zu 132 kg pro Haushalt.“

Ähnlich verhält es sich mit der von der Initiative EnergieEffizienz der DENA vorgeschlagenen Neuanschaffung von Waschmaschinen, wenn alte Geräte noch funktionsfähig sind. Beim Aufstieg in die Effizienzklasse A kann man 40 % Strom und Wasser sparen, ähnliches gilt für Notebook, PC und Unterhaltungselektronik, Kühl- und Gefriergeräte und so weiter und so fort.

Man ahnt, welche Revolution im Lebensstil erforderlich wäre, würde man die Empfehlungen der Agenturen allesamt befolgen.

Offenbar kommt man mit individuellen Nutzenkalkülen hier nicht viel weiter, und es fragt sich, wo Ressourcen und Rollenmodelle für ein überindividuelles Umsteuern stecken, das auch individuelle Anreize und Gratifikationen bereit hält: Wie schaltet man ganze Stadtviertel bei der Energieversorgung privater und öffentlicher Bauten auf alternative, erneuerbare Energieträger um? Wie können Verwaltungen, Schulen, Krankenhäuser, Vermieter und Mieter den Energieverbrauch durch Modernisierung, Wärmedämmung und absolute Einsparung mindern und diese Strategie zu einer identitätskonkreten Formel für das Selbstbewusstsein ihrer Belegschaft machen? Wie kann man, wenn offenbar nicht (allein) über den Preis, Mobilität vom Individualverkehr im privaten Pkw auf Pendlerrahngemeinschaften, auf den ÖPNV, aufs Fahrrad und auf die Fußwege umlenken? Wie werden Industriebrachen und verlassene Stadtviertel zur Verbesserung des Mikroklimas genutzt? Die Stadt Stuttgart möchte beispielsweise „...mit den Mitteln der Regional- und Stadtentwicklung eine vorsorgende Planung im Sinne des Umweltschutzes zu betreiben“ und die kommunale Ebene der Bauleitplanung gilt dabei als wichtiges Instrument zum Schutz des Klimas und zur Luftreinhaltung – „...denn mit dem aus dem Flächennutzungsplan einer Gemeinde entwickelten Bebauungsplan entscheidet sich rechtsverbindlich, ob Grund und Boden umweltverträglich genutzt werden.“

Hier werden die Folterinstrumente gezeigt, aber wir müssen offenbar zunächst noch lernen, Städte, Regionalverbände und Metropolen als ganze zu gestalten und die Herausforderungen demografischer Wandel, sozialer Wandel und Klimawandel – im Ruhrgebiet: Alterung, Schrumpfung, soziale Spaltung und Erwärmung – zusammenzudenken, Umwelt- und Klimaschutz und Nachhaltigkeit im Allgemeinen also nicht länger als Anhängsel kommunalpolitischen und bürgergesellschaftlichen Denkens und Handelns wie üblich zu behandeln, sondern konzeptionell ins Zentrum zu rücken. Hier kommen auch kommunale Beschaffung, Wasserversorgung und Abfallbeseitigung in den Blick, ebenso die Vorteile abnehmender Bevölkerung, wenn nicht mehr für industrielle Produktion oder Wohnen benötigte Gebäude und Flächen für den effektiven Klimaschutz zu nutzen sind.

Die Herausforderung liegt nicht im Bereich der politischen Technologie kommunaler Politik, sie liegen vor allem in einer ziemlich radikalen Infragestellung politisch-kultureller Muster und in Formen politischer Teilhabe und Kooperation. Dazu gehört im Ruhrgebiet die Überwindung des kommunalen Egoismus und Korporatismus und der Aufbau umwelt- und klimabezogener Netzwerke (wobei man bezweifeln darf, dass die Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts, die Bürger Bochums und Dortmunds nun nach Hagen verweist, schon der richtige Weg ist.) Überall treffen wir auf engagierte Mitarbeiter, die die Gunst und Dringlichkeit der Stunde nützen wollen, aber auch auf Bremser, die den klimapolitischen Aufbruch aus kurzfristigem Kalkül verhindern wollen. Vielleicht werden ja die Hochwasser der Ruhr den stadtpolitischen Apparat aufrütteln und nebenbei eine Mobilisierung der Europäischen Klimaallianz erwirken, an der ja viele Orte im Ruhrgebiet – meist top down – beteiligt sind. Erforderlich

sind politische Führung von oben in Gestalt einer echten Regionalisierung der Klimastrategie und Mobilisierung von unten.

Diese Sichtweise ist der Grund für unser Ceterum censeo, der Kulturhauptstadt Ruhr 2010 das Motto Klimametropole vorzuschlagen, weil das dem industriellen Wissensfundus und der kulturellen Kreativität der Region eine ökologische Zukunftsperspektive verleiht. Voraussetzung dafür wäre allerdings eine stärkere kulturelle Identität der Fünfmillionen-Metropole, die man bisher selten entdecken kann. Kleinere Städte wie Isny im Allgäu mit ihren 13.500 Einwohnern (und nicht zuletzt auch ihrem Pro Kopf Einkommen von 28.500 € p.a.) sind hier im Vorteil. Wenn Isny bis 2050 $\frac{3}{4}$ des jährlichen Konsums fossiler Energie durch lokale und erneuerbare Energien ersetzen und so, unter erheblichen Einsparungen importierter Energie mit rasant steigenden Kosten, die Emission von derzeit 10,4 tCO₂ auf etwa 3 tCO₂/Jahr/Einwohner reduzieren will, kann dieser Plan unter dem Markennamen „Energistadt Isny“ laufen, weil größere Übersichtlichkeit und mehr kollektive Identität bestehen. Aber vielleicht kann ja, statt Münchenberlinhamburg oder Parisnewyorktokyo, Isny den Anstoß bieten für eine entsprechende Kampagne im Ruhrgebiet...

Der Sprung im Denken wird erfolgen, wenn wir die Stadt nicht länger als „growth machine“ betrachten, wenn wir städtische Qualitäten vom rein ökonomischen Wachstumsparadigma abkoppeln, wie es die Stadtsoziologie seit Jahren fordert, indem sie Stadtentwicklung nicht mehr mit Flächenexpansion, Nutzungsintensivierung, Ausdifferenzierung in eins setzt und Schrumpfung auch prosperierenden Regionen empfiehlt.

Wir wissen natürlich, dass dies alles in der politischen Kultur der Bundesrepublik, erst recht in NRW schwer zu vermitteln ist – die politischen Mehrheitsverhältnisse, der kommunale Egoismus und die korporativ-konservativen Diskurse zeigen es. Den Vorwurf politischer Naivität nehmen wir aber gerne auf uns. Unterdessen ist nämlich mehr Realismus in die Klimaschutzdebatte eingekehrt. Die erwähnten städtischen Programme gewinnen ihren Optimismus aus der Can do-Mentalität der Berichte des UN-Weltklimarates (IPCC), der „gefährlichen Klimawandel“ jenseits der berühmten „tipping points“ (Kippunkte) durch Mitigationsakte noch vermeidbar erscheinen ließ. Tom Wigley und James Hansen haben kürzlich Wasser in diesen Wein geschüttet und behauptet, die Welt wäre längst in dieser gefährlichen Klimazone angelangt und käme nur noch heraus, wenn sie bis 2030 alle, wirklich alle Kohlekraftwerke stilllege. Da an eine solche Null-Lösung niemand ernsthaft glauben kann – in Essen so wenig wie in China oder Indien, von wo eine wahre Flut von Kohlendioxidemissionen zu erwarten sind –, muss sich auch die kommunale Klimapolitik von Mitigation (die richtig bleibt) auf Adaptation (die bisher unterbelichtet blieb) verlagern, also von der Vermeidung des Vermeidbaren auf die Anpassung an das Nicht-Vermeidene und Unvermeidliche.

Konkret: Neben die Klimaschutzziele, die – nochmals sei es betont: richtig sind und bleiben – treten Hazardanalyse und Katastrophenschutz, anders gesagt: Entscheidungsträger und Bürger müssen sich darauf einstellen, dass das, was sie an Extremwetterereignissen und ihren Folgen vermeiden wollen, dennoch eintritt. Nicht in fünfzig oder hundert Jahren, sondern übermorgen – oder schon morgen. Gemeint sind damit die kostspieligen Folgen extremer

Wetterereignisse im Sommer und im Winter, eine enorme Verteuerung der Energie für alltägliche Formen des Wohnens und der Mobilität, der Produktion wie der Reproduktion und natürlich ganz schwer absehbare Folgekosten eben dieser großen Transformation. Erst recht dann werden die Lebensstilideale des Westens – die permanente Verfügbarkeit aller denkbaren Güter, eine Kultur der Verschwendung – auf eine Weise modifiziert und korrigiert werden müssen, wobei nicht zähneknirschender Verzicht, sondern ein Gewinn an Lebensqualität und Zeit herauskommt.

Anpassung betrifft nicht zuletzt die politischen Systeme. Reiche Nationen, die ihre intellektuellen Kapazitäten für human aussehende Grenzsicherungsstrategien aufwenden, um Klimaflüchtlinge fernzuhalten, oder für Klimasuperstaaten mit ökodiktatorialen Vollmachten, können besser über Partizipationsmodelle nachdenken. Die Erhöhung der Kommunikations- und Teilhabechancen erhöht automatisch die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Gesellschaft, die sie bilden, und somit die Chancen für bürgerschaftliches Engagement. Mit einem Mehr an demokratischer Teilhabe verbinden sich in Zeiten des Klimawandels freilich keine romantischen Vorstellungen – nachhaltige Demokratien haben vermutlich mehr mit Selbstverpflichtungen, mit Oligation und globalem Abhängigkeitsbewusstsein zu tun als mit basisdemokratischen Parteitagen und Wohlfühldiskursen. Die Entwicklungszusammenarbeit folgt dem Konzept der »good governance«, des guten Regierens. Zuwendungen an ein Empfängerland hängen von der Erfüllung von Kriterien wie Transparenz, Effizienz, Partizipation, Verantwortlichkeit, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Gerechtigkeit ab – wer schlecht regiert, soll nichts bekommen. Es wird Zeit, diese Kriterien auf uns selbst anzuwenden. Dann läuft das kulturelle Projekt einer reflexiven »good governance« auf eine Gesellschaft mit größerer Teilhabe, mehr Eigenverantwortung und höherem Engagement hinaus, die auch ihre Bürger nicht kalt lässt.

Politische Soziologie / Kultur des Ruhrgebiets

Regional Governance	Ressourcen/Infrastruktur
Schwache Regierung und Leadership Kommunaler Korporatismus	Privater Reichtum & öffentliche Armut Unvollkommener Strukturwandel
Identität/Branding	Partizipation
Lokaler Eigensinn, schwaches Wir-Gefühl Geringe Strahlkraft	Schwache Teilhabe- Strukturen Geringe Mobilisierung

Das politisch-administrative System bleibt demgegenüber noch gebunden an Strukturen und Usancen der industriellen Arbeitsgesellschaft, die auch einen kommunalen Korporatismus der 53 Städte und Gemeinden und eine von außen geradezu absurd wirkende Konkurrenz und Abgrenzung der großen Städte (beispielhaft: Essen und Dortmund) am Leben erhalten.

Weiterhin sind Administration und Governance in der Ruhrregion gekennzeichnet durch die äußerst zögerliche Politik der Landesregierungen bei der Schaffung eines einheitlichen, die alten Regierungsbezirke überwindenden Ruhrregion, auch gibt es kaum überregionale Führungs- und Identifikationspersönlichkeiten. Vorhandene Ressourcen und Mobilisierungspotenziale bleiben deswegen ungenutzt, der darüber gelegte Metropolen-Diskurs wirkt hier eher störend bis lächerlich. Der RVR, ein gesetzlicher Zweckverband als übergreifende kommunale Organisation der kreisfreien Städte des Ruhrgebiets und der sie umgebenden Kreise, ist eine Verbandsversammlung ohne politische Spitze und Mandat; es fehlte bislang an Durchsetzungskraft, auch an politischer Fantasie, wenn es darum ging, nach dem Untergang der alten Montanindustrien und im Blick auf die Unzulänglichkeiten der nachfolgenden Industriekultur neue Impulse sowohl für die technische Innovation als auch für die kulturelle Mobilisierung zu geben. Die Partizipationsstruktur des „Ruhrparlaments“ hat mit politischer Mobilisierung der Ruhrbevölkerung kaum etwas zu tun.

Zur „inneren Regionsbildung“ als „Ruhrgebietler“ tragen möglicherweise in der Ruhrregion aufgestiegene und zugewanderte Mittelschichts-Netzwerke bei, die bislang aber noch keine politisch-kulturelle Hegemonie erreicht haben und in bisweilen scharfer Konkurrenz zur „Kultur der kleinen Leute“ (Faulenbach) stehen. Der dramatische Niedergang der SPD ist dafür ein deutlicher Beleg, aber auch die Aufstellungsprobleme der GRÜNEN. Die alten tripartistischen Steuerungsinstrumente verfallen, der Markt greift nicht, übrig geblieben ist eine kommunale Klientelpolitik und entsprechende Subventionsmentalität. Es fehlt vor allem an Teilhabeopportunitäten, auch an einer postindustriellen Vision für das Ruhrgebiet, das auf Energie, Logistik und Werkstoffe setzt, ohne diesen einen für die kommenden Herausforderungen notwendigen „twist“ zu geben – also etwa erneuerbare Energien, nachhaltige Materialien und Rückbau der Mobilität.

Das war der tiefere Sinn unseres Plädoyers für mehr KlimaKultur im Ruhrgebiet (WAZ 11.4. 2008, FAZ 29.8.2008), wo geballte Ingenieurskunst, eine Menge privater Reichtum, die leidvolle Erfahrung eines immensen Strukturwandels und eine seltene Konzentration künstlerischer Fantasie zusammentreffen und für eine Klimawende eigentlich gute Voraussetzungen bieten. Das Ruhrgebiet ist in den letzten Jahrzehnten von der Industriekultur zur Kulturindustrie übergegangen, es fehlt jedoch der entscheidende Satz zum erfolgreichen Dreisprung: zur KlimaKultur, die den industriellen Wissensfundus dieser Region und ihrer Menschen nicht länger im Museum ausstellt, sondern auf neue, praktische Aufgaben lenkt. Und wer damit endlich vom Wetter redet, kann vielleicht auch das Versprechen der „Metropole im Werden“ mit Leben füllen.

Postscriptum:

Klimadiskurse führt man besser nicht mit Appellen an andere – die Industrie, die Chinesen, die Globalisierung. Ein Hauptverursacher der Treibhausgase ist eine weit über das Maß des Notwendigen getriebene Mobilität, die sich in Geschäftsreisen und auch im akademischen Jet Set, ausdrückt, der zu wissenschaftlichen, darunter klimatologischen Großkonferenzen hetzt. „Umweltverträgliche Reisen“ und „klimaneutrales Tagen“ stehen deswegen auf der Tagesordnung des Messe-, Tagungs- und Konferenzwesens, Flüge

werden über Atmosfair und dergleichen abgerechnet (oder sogar abgesagt!), wenn Konferenzen zu wenig „Umweltbewusstsein“ demonstrieren.

So wie Unternehmen und Messeveranstalter das Thema „Mobilitätsmanagement“ wenigstens rhetorisch und um sich einen grünen Anstrich zu verpassen, in ihre CSR-Strategien aufgenommen haben, müssen universitäre und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen auf rein statusbezogene Reisetätigkeit und überflüssige Präsenzveranstaltungen verzichten. Kommunikation unter Wissenschaftlern hat die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien hervorgebracht, und diese sind bestens für den wissenschaftlichen Austausch geeignet, so dass Internet-Foren, Chaträume und Videokonferenzen viele Reisetätigkeiten erübrigen und sie auf die Begegnungen reduzieren können, wo die Begegnung von Angesicht zu Angesicht wirklich erforderlich ist. Lesen, E-Mails und Internet schützen vor Reisen.

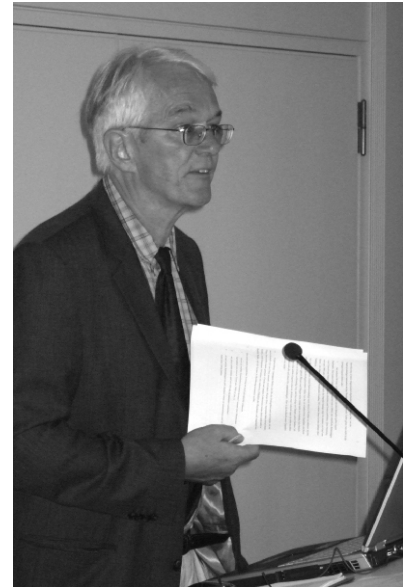
Doch nicht nur CO₂-Rechner sollten beim Stellen von Reiseanträgen automatisch aufgehen, wissenschaftliche Einrichtungen sollten darüber hinaus im Blick auf die Energiebilanz ihrer Räumlichkeiten, ihres Fahrzeugparks und der physischen Präsenz von Mitarbeitern vorbildlich sein und bei klimakonformem Verhalten durch Ministerien, Stiftungen und Städte entsprechend gefördert werden.

Fußnoten:

¹ Das KWI beteiligt sich am „Wettbewerb Energieeffiziente Stadt“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Förderkonzepts „Grundlagenforschung Energie 2020+“

Fabrikstädte und Sommerfrischen: Kommunen, Umwelt und Industrie – 1800 bis heute

**Ein Beitrag von Prof. Dr. Franz Josef Brüggemeier,
Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeschichte,
Historisches Seminar der Universität Freiburg,
zur Veranstaltung am 24. Juni 2008**



Das Ruhrgebiet gehört zu den Gegenden, die unter der Industrialisierung besonders gelitten haben. Vor etwa 150 Jahren war das Gebiet zwischen Ruhr und Emscher kaum besiedelt. Essen, Dortmund und Bochum zusammen zählten um 1850 knapp 20.000 Einwohner. Innerhalb weniger Jahre stieg diese Zahl auf mehrere 100.000, und das Ruhrgebiet wurde zum bis heute größten Industriegebiet Deutschlands, ja ganz Europas.

Diese Entwicklung hatte große Auswirkungen auf die Umwelt, von denen dieser Beitrag einige vorstellen wird. Ausgehend von der Luftverschmutzung wird er anhand einzelner Episoden herausarbeiten, welche Veränderungen erfolgten, welche Versuche es gab, Abhilfe zu schaffen, welche Rolle Kommunen dabei spielten, wie erfolgreich diese Versuche waren und welche gemeinsamen Merkmale die letzten 150 – 200 Jahre kennzeichneten. Das Ruhrgebiet steht im Mittelpunkt der Ausführungen, doch andere Gebiete werden auch berücksichtigt, um einzelne, besonders wichtige Aspekte herauszuarbeiten. So steht am Beginn ein Konflikt, der um 1800 in Bamberg ausgetragen wurde und zeigt, wie erstaunlich fundiert schon damals Zeitgenossen die Folgen von Luftverschmutzung diskutierten und wie die Stadt agierte.

1. Beschwerden über Luftverschmutzung sind bereits aus vorindustriellen Zeiten bekannt, blieben jedoch regional, quantitativ und qualitativ von sehr begrenzter Bedeutung. Mit Einführung von Dampfmaschinen und dem Übergang zur Kohle als Energielieferant änderte sich die Situation. Kohle wurde in bedeutend größeren Mengen verfeuert und enthielt mehr sowie schädlichere feste und gasige Schadstoffe als das bis dahin vorherrschende Holz; sie ermöglichte neue Produktionsverfahren z.B. in der Eisen- oder chemischen Industrie, die ihrerseits Schadstoffe freisetzten; und sie bot eine Energieform, die es erlaubte, die Standortgebundenheit zu beenden, die mit der Nutzung von Wind- oder Wasserkraft verbunden war. Fortan konnten Fabriken an jedem Ort errichtet werden, auch und gerade in Städten. In Deutschland setzte der Übergang zur Kohle zu Beginn des 19. Jahrhunderts ein, ging jedoch sehr zögerlich vonstatten. So arbeiteten im gesamten preußischen Staatsgebiet im Jahre 1812 nur zwei Dampfmaschinen in Industriebetrieben, daneben noch einige in schlesischen Bergwerken. Stahl wurde weiterhin vor allem mit Holzkohle gewonnen und Häuser mit Holz beheizt. Gleichwohl kam es schon zu dieser Zeit zu ersten Konflikten wie im Falle einer bei Bamberg geplanten Glashütte.

Dort wurde im Jahre 1802 ein Antrag zur Errichtung einer Glashütte gestellt, die überwiegend mit Kohle betrieben und in der Bamberger Vorstadt Weiden errichtet werden sollte. Das war ganz ungewöhnlich, diese Hütten wurden bis dahin in Wäldern errichtet. Denn sie benötigten sehr viel Energie und waren auf das dort vorhandene Holz angewiesen. Damit lagen sie weit entfernt von menschlichen Siedlungen, die sie entsprechend nicht belästigten. Das sollte sich jetzt ändern, so dass in Bamberg Widerspruch aufkam, niedergeschrieben in der Schrift: „Das Schädliche der projektierten Glashütte in der Weiden zu Bamberg, besonders in Hinsicht auf ihre Feuerung mit Bambergisches Steinkohlen.“¹ Autor dieser Schrift war Anton Dorn, der in Weiden ein Grundstück besaß, im örtlichen Hospital als Arzt arbeitete und gleichzeitig die Stellung des Stadtarztes inne hatte.

Dorn argumentierte, dass die Verbrennung von Steinkohle schädliche Stoffe freisetze, darunter vor allem Schwefeldioxid. Dieses sei für Menschen gefährlich und werde durch den vorherrschenden Nordwind in die Stadt getrieben, bis hin zum Bamberger Ludwigshospital, wo er arbeitete. Diese Gefahr bestehe vor allem wegen der großen Menge des entweichenden Gases und dessen hoher Konzentration in der Nähe der Hütte, die deshalb weder an der vorgesehenen, ungeeigneten Stelle errichtet noch mit der besonders schädlichen Bamberger Kohle betrieben werden dürfe.

Diese Argumentation blieb nicht ohne Widerspruch. Die Befürworter des Antrags verwiesen auf die ökonomischen Vorteile, die eine Glashütte mit sich bringe, und erklärten zudem, die behauptete Gefährdung von Vegetation und Gesundheit sei nicht gegeben. Werde die Konzession erteilt und die Produktion aufgenommen, könne der englischen Konkurrenz entgegengetreten werden, und mancher Arbeitsloser finde „hier Unterhalt für sich und die geliebten Seinen“.² Zudem lägen Untersuchungen, vor allem aus England vor, welche die Unschädlichkeit der Steinkohlendämpfe bewiesen.

Die zuständigen Behörden konnten sich nicht so recht entscheiden und gaben erst einmal die Zustimmung, das geplante Gebäude zu errichten, da der Bau selbst keine Belastung bedeute. Dieses Argument wollten die Gegner der Hütte nicht akzeptieren, sondern organisierten sich, sammelten Unterschriften, zogen einen Anwalt hinzu und gingen vor Gericht. In anderen Worten: Sie gründeten eine Bürgerinitiative, die erstaunlich erfolgreich war, den Bau verzögerte, mehrere Instanzen einschaltete und das Verfahren vor das Reichsgericht brachte. Dieses fällte jedoch kein Urteil mehr, da die politische Situation sich grundlegend änderte. Als Folge der napoleonischen Neuordnungen wurde das Heilige Römische Reich deutscher Nation aufgelöst, Bamberg verlor 1802 seine Selbständigkeit und das Reichskammergericht war nicht länger zuständig. Das bis dahin unabhängige Hochstift Bamberg gehörte fortan zum Territorium des Kurfürsten von Pfalzbayern – ab 1806 Königreich Bayern –, dessen Truppen im Spätsommer 1802 einrückten und der Anfang Dezember die Macht in der Stadt übernahm. Bamberg hatte einen neuen Landesherrn. An diesen wandten sich am 29. November 1802 etwa 100 Bewohner der Stadt, da er jetzt für ihr Anliegen zuständig war, und erläuterten ihre Einwände gegen die geplante Glashütte.

Die neue Regierung sah sich mit einem verwickelten Fall konfrontiert. Schon am 6. Dezember reagierte Maximilian Joseph von Montgelas, der zuständige

Minister, persönlich und ordnete an, „die Beschwerden der Bürgerschaft schleunigst prüfen zu lassen.“³ Dazu wurden weitere Gutachten erstellt und Stellungnahmen eingeholt, die Auseinandersetzung spitzte sich weiter zu und war – zumindest aus Sicht der Behörden – völlig verfahren. Dies wird in dem Bericht des neu eingerichteten General-Kommissariats Franken deutlich, das im Januar 1803 der jetzt zuständigen Regierung in München den Sachverhalt erläuterte und eine Empfehlung zum weiteren Vorgehen unterbreitete. Im Bericht hieß es mit leicht resignierendem Unterton: „Wenn irgend eine Sache einfach gewachsen, aber mit großer Leidenschaft angefochten, und durch schiefe Behandlung verdorben worden ist, so ist es die Strüpfische Glashütte.“ Um so wichtiger sei eine sachliche Prüfung, die vier Punkte zu behandeln habe: a) die Frage der Feuergefährlichkeit, b) die Schädlichkeit und Unschädlichkeit des Steinkohlendampfes, c) die Unbequemlichkeit dieser Anlage für die Nachbarn und d) die Schicklichkeit des gewählten Ortes.⁴

In all diesen Punkten kam der Bericht zu klaren Aussagen. Eine Feuergefährlichkeit sei nicht gegeben, auch von einer Schädlichkeit des Steinkohlenrauches könne nicht gesprochen werden; die Auswirkungen auf die Nachbarn ließen sich durch technische Maßnahmen beherrschen, und der gewählte Ort sei durchaus geeignet. Die Regierung in München stimmte diesen Argumenten zu und fällte eine Entscheidung, ohne den Gerichtsweg weiter zuzulassen. Sie betrachtete die ganze Angelegenheit als eine reine Polizeisache und erteilte Strüpf die gewünschte Konzession – mit einer Einschränkung. Er durfte die Glashütte bei Bamberg errichten, jedoch nicht in der Weiden, sondern an einer etwas weiter entfernt gelegenen Stelle. Dadurch war das Krankenhaus nicht mehr betroffen, auch die protestierenden Anwohner wurden verschont.

2. Dieser Konflikt um die Bamberger Glashütte fordert zu Stellungnahmen und Erklärungen geradezu heraus. Das galt für die Zeitgenossen, die sich dazu derart ausführlich äußerten, dass von dem wohl ersten großen Umweltkonflikt in Deutschland gesprochen werden kann. Und das gilt für uns, die diesen Konflikt verstehen wollen, einen Konflikt, der fremdartig, überraschend und vertraut zugleich anmutet.

Er mutet fremdartig an, weil zahlreiche Ausführungen insbesondere der medizinischen Kontroverse für uns kaum nachvollziehbar sind. Das gilt etwa für die Vorstellung, Steinkohlendampf biete einen Schutz gegen ansteckende Krankheiten; oder die Auffassung, ein Mittel, das gegen bestimmte Krankheiten schütze, werde „nothwendig“, falls diese Krankheit nicht bevorstehe, die „Anlage zu einer entgegengesetzten Krankheit, oder die Krankheit selbst erzeugen“.⁵ Überraschend ist, dass bereits zu dieser Zeit derart heftig um die Auswirkungen einer Fabrik auf Nachbarn und die Umwelt gestritten wurde, dass hierzu Aufsätze, Streitschriften und Bücher erschienen, dass die Anwohner sich zusammenschlossen und wirksame Möglichkeiten besaßen, Einfluss zu nehmen, dass die Behörden umfangreiche Stellungnahmen einforderten und dass schließlich durchgesetzt wurde, die Glashütte an einer anderen Stelle zu errichten. Und vertraut schließlich erscheinen zahlreiche Elemente des Konflikts, die den Eindruck erwecken, die Auseinandersetzung fände heute statt. Das gilt für die Formen der Auseinandersetzung wie Eingaben, Gutachten, Unter-

schriftenlisten, Einschaltung von Gerichten, Baustopp usw. Selbst die vorgetragene Argumente erinnern an aktuelle Auseinandersetzungen, ebenso die umfangreichen Stellungnahmen der Behörden, die heutigen Umwelt- und Sozialverträglichkeitsgutachten gleichen. Vertraut klingen auch der Verweis auf schweflige Säure als wichtigsten Schadstoff bei der Verbrennung von Kohle, die Unterscheidung zwischen gesundheitlichen Schäden, Nachteilen für die Vegetation und Auswirkungen auf die Lebensqualität, der besondere Schutz des Eigentums und darauf gründende Klagemöglichkeiten, die Hervorhebung besonders gefährdeter Personengruppen und schließlich die Aufforderung, man müsse lernen, „die Schätze der Erde nach besseren Grundsätzen (zu) benutzen“.⁶

Zweifellos haben Zufälle eine Rolle dabei gespielt, dass der Konflikt in Bamberg ausgetragen wurde und dies ausgerechnet im Jahre 1802, d.h. zu Beginn eines neuen Jahrhunderts. Auch ist es ein glücklicher Zufall, dass die Auseinandersetzungen so gut überliefert sind und Bamberg als medizinisches Zentrum Deutschlands galt, so dass ausführliche medizinische Stellungnahmen vorliegen. Jenseits derartiger Zufälle besitzt der Konflikt jedoch eine große exemplarische Bedeutung, er markiert den Beginn einer neuen Epoche. Die Auseinandersetzungen um die Glashütte fanden zu einer Zeit statt, die in mehrfacher Hinsicht durch tiefe Umbrüche gekennzeichnet war. Um 1800 setzten sich die modernen Naturwissenschaften und damit zusammenhängende Naturvorstellungen ebenso durch wie neue medizinische Konzepte und Programme; es gab einen forcierten Übergang zur Marktwirtschaft und erste Anzeichen für die kommende Industrialisierung; ein anderer Umgang mit der Natur und ihren Ressourcen bahnte sich an, und schließlich entstanden größere territoriale Einheiten, verbunden mit einem erheblichen Machtzuwachs zentraler Bürokratien.

Diese sind für das Thema dieses Beitrages besonders wichtig, denn sie hatten zur Folge, dass traditionelle Rechte von Nachbarn und Kommunen, die großen Einfluss auf die Errichtung von Betrieben besaßen, nahezu vollständig beseitigt wurden. Weiterhin durften diese Einwände vorbringen oder auch protestieren, doch sie besaßen kaum noch Mittel, tatsächlich etwas zu bewirken. Die Entscheidungsgewalt lag fast ganz in den Händen übergeordneter Behörden und staatlicher Instanzen.

3. Geradezu beispielhaft hierfür ist die Entwicklung der Hermannshütte bei Dortmund, die am 17.11.1841 ihre Konzession erhielt. Als Problem galten zu diesem Zeitpunkt vor allem Gefährdungen durch die „zum Betriebe dieses Werkes zu verwendende Dampfmaschine“. Die Hütte wurde deshalb verpflichtet, den seit 1831 bestehenden Vorschriften zum Bau von Dampfmaschinen „vollständig zu genügen“, und die Anlage „unter Beachtung der bestehenden, die allgemeine Sicherheit betreffenden Bestimmungen“ anzulegen.⁷ Weitergehende Auflagen sind nicht ergangen, weil abgesehen von der Angst vor einer Dampfkesselexplosion wenig darüber bekannt war, welche Auswirkungen der neue Betrieb haben könnte. Werke wie die geplante Hütte gab es erst vereinzelt und damit auch wenig Erfahrungen über Belastungen der Umgebung. Diese machten sich jedoch bald bemerkbar und die Hermannshütte verhielt sich lange Zeit bei Entschädigungsansprüchen recht entgegenkommend und unbürokratisch. In den Akten finden sich zahlreiche Beispiele für einvernehmliche

Regelungen, die teilweise zur jährlichen Zahlung einer festgelegten Summe führten. So erhielt der Aufseher des benachbarten evangelischen Friedhofes jährlich 150 M ausbezahlt. Aufgrund der Flugasche verkümmerten die Bäume, und die Blumen in seinem Garten starben ab, so dass seine Nebeneinkünfte durch den Verkauf von Pflanzen und Grabschmuck entfielen.⁸ Im Jahre 1897 wurden in mindestens 54 Fällen Zahlungen in Höhe von insgesamt ca. 2000 M geleistet, die zwischen einer und 750 M betrugten und sich überwiegend auf Wasserschäden bezogen.⁹

Ende der 90er Jahre scheint sich die Haltung der Werksleitung verhärtet zu haben, wie eine Anwohnerin erfahren musste, die unmittelbar neben dem Werksgelände mehrere Häuser besaß, die ihren Angaben zufolge so sehr unter Flugasche litten, dass von einer ordnungsgemäßen Benutzung der Häuser keine Rede mehr sein könne: „Asche dringt durch die geschlossenen Fenster in sämtliche Stuben ein und bedeckt binnen wenigen Minuten sämtliche Mobilien etc. derart, daß die Zimmer unbewohnbar werden.“ Die Werksleitung wies die Ansprüche zurück. Die Schilderung sei stark übertrieben; außerdem bemühe sie sich bereits seit längerem, durch geeignete Vorrichtungen (Rauchkanäle, Flugkammern) das Entweichen der Flugasche zu verhindern. Vor allem jedoch sei zu bedenken, dass „Eigentümer, welche in der Nähe großer industrieller Anlagen wohnen, sich diejenigen Belästigungen, welche das Maß des Üblichen und Notwendigen nicht überschreiten und sich als unvermeidlichen Unannehmlichkeit darstellen, gefallen lassen müssen“.¹⁰ Damit ist ein Punkt angesprochen, der große Bedeutung besaß: die Frage nämlich, was üblich, notwendig und unvermeidlich war.

Um diese Frage entwickelte sich eine lang andauernde Auseinandersetzung, in deren Verlauf mehrere Gutachten erstellt wurden. Eines davon stammte von Prof. Brockmann von der Bergschule in Bochum, einer Institution, die den Interessen der Industrie sehr nahe stand. Prof. Brockmann gab sich große Mühe, dem Werk entgegen zu kommen. Doch in seinem Eifer schoss er über das Ziel hinaus und verfasste ein Gutachten, mit dem er bis in die Formulierungen hinein der beklagten Hermannshütte - so scheint es - einen Bärendienst erwies und auf eigene Erfahrungen verwies:

„Ich wohne seit zwanzig Jahren in Bochum, habe bei Westwind eine gelbbraune, dicke, mit Rauch, Ruß und Asche geschwängerte Atmosphäre (vom Bochumer Verein) einzuatmen; bei Nordwind erreichen ekelhafte Haldendämpfe (von mehreren Zechen) meine Nase, bei Südwind genieße ich die Dämpfe von Eisenwerken, der Gasanstalt, chemischen Fabriken usw. Ruß und Rauch belästigen mich, wo ich gehe und stehe, und starke Geräusche und Erschütterungen allerart stören mich tags beim Arbeiten und verscheuchen nachts meinen Schlaf - das ist alles recht lästig und unangenehm, muss aber in Industriegegenden ertragen werden“.¹¹

Nach dieser Schilderung wahrhaft infernalischer Zustände und seiner heroisch anmutenden Bereitschaft, sich damit abzufinden, überrascht es nicht, dass er bei seinen vier Ortsterminen nichts bemerken konnte, „was angetan wäre, um meiner der Industrie wohlwollenden Betrachtung der Verhältnisse irgendwelche Gewalt anzutun; nach den Akten hätte ich mehr erwartet.“

„Hoerde ist eine Fabrik- und Hüttenstadt im höchsten Maße und kein Luftkurort oder Sommerfrische. Wer daher nach Hoerde zieht, wird dort bewusstermaßen eine Atmosphäre erwarten müssen, welche durch einen umfangreichen Fabrikbetrieb der Eisenindustrie verunreinigt wird: Gerüche aller Art werden seine Geruchsnerve irritieren, und starke Geräusche werden seine Gehörnerven in lebhaftere Schwingungen versetzen, denn wo der Märker Eisen reckt und streckt, da pflegen schwere Eisen- und Stahlmassen angewendet zu werden und keine gepolsterten Luft-Gummi-Kissen“.

Die Beschwerden und Angaben der Anwohner fand er bei seinen Erkundigungen bestätigt, doch im Vergleich zu seinem Wohnort in Bochum schienen sie ihm kaum der Rede wert. Wichtiger noch, wo derartige Verhältnisse herrschten, müssten nun einmal entsprechende Vorsichtsmaßregeln ergriffen werden, und daran lasse es die Klägerin ganz entscheidend fehlen. Die Fenster schlössen nicht dicht; die Dachrinnen seien zu wenig geneigt, so dass Ruß und Asche nicht vom Regen weggeschwemmt werden könnten; die Vorhänge seien zu lange nicht gewaschen worden und das Wohnzimmer überhaupt unwohnlich: „Kurz, man sieht, es fehlt der feste Wille, den vorhandenen Widerwärtigkeiten entgegen zu arbeiten“. Diese seien zwar erheblich, doch der ortsübliche Rahmen werde nur in Ausnahmefällen überschritten.

Innerhalb weniger Jahre hatte sich die Situation grundlegend gewandelt, eine vormals agrarische Gegend war rapide industrialisiert worden. Anfangs waren die damit verbundenen Belastungen nur vereinzelt anzutreffen und betrafen kleine, abgrenzbare Orte. Nach und nach jedoch expandierten die Fabriken und Städte; sie wuchsen zusammen und bildeten ein riesiges industrielles Konglomerat, in dem erhebliche Belastungen zur Tagesordnung gehörten. Die Formulierungen von Brockmann mögen unfreiwillig poetisch ausgefallen sein, doch sie entwerfen ein insgesamt zutreffendes Bild: Gerüche, Lärm, Rauch und Ruß füllten weithin die Luft, sie belästigten die Bewohner und prägten den Charakter dieser Gegend. Nach Auffassung von Behörden, Industrie und auch Gerichten waren sie kaum zu verhindern, sondern mussten als übliche Konsequenz, als wesentliches Merkmal dieser Region betrachtet werden. Die Hermannshütte allerdings war zu einem Kompromiss bereit und kaufte der Klägerin das Haus ab, um allen weiteren Ansprüchen auf Entschädigung zu entgehen.

4. Das Ausmaß der Veränderungen dokumentierte eine Rundfrage der Düsseldorfer Regierung aus dem Jahre 1912. Zu diesem Zeitraum gab es weiterhin Bezirke, die von der Industrialisierung kaum erfasst waren, und auch im südlichen Ruhrgebiet waren die Verhältnisse erträglich, doch aus den nördlichen Teilen – so aus dem Landkreis Essen – wurde gemeldet, die Rauchentwicklung sei derart ausgeprägt, „dass von einer Rauch- und Russplage gesprochen werden kann“. Die im Rauch der Zechen und Kokereien enthaltenen schädlichen Säuren seien „nicht nur für die Feldfrüchte von verderblichem Einfluss, sondern auch geeignet, den nur noch spärlich vorhandenen Waldbestand im Norden des Kreises völlig zum Verschwinden zu bringen“. In der Stadt Essen selbst war die Rauch- und Rußplage „ganz bedeutend. In der Altstadt und in den Stadtvierteln, die in der Nähe der Kruppschen Fabrik sowie der Zechen [...] liegen, ist die Plage

ganz besonders stark. Zweimaliges 'Staubwischen' am Tage in den Wohnungen ist das mindeste, was geschehen muss, und der Staub besteht, wie die mikroskopische Untersuchung ergeben hat, fast nur aus Kohle und Russpartikelchen, manchmal von erheblicher Größe. Wenn auch die Hausfeuerungen einen Teil zur Rauch- und Russbildung beitragen, so ist doch im hiesigen Industriebezirk der Hauptanteil den industriellen Anlagen beizumessen, wie man deutlich sieht, wenn man die Stadt von einem etwas entfernten Punkte ihrer Umgebung als Bild betrachtet. Die Schornsteine der Fabriken und Zechen, die großen Kokereien usw. liefern einen Rauch und Russ, der in Verbindung mit atmosphärischem Nebel oft Zustände hervorbringt, die von dem berühmten 'Londoner Nebel' kaum noch verschieden sind."¹²

In Oberhausen wurden bei der Genehmigung von Dampfkesselanlagen Vorschriften erlassen, um übermäßiger Rauchentwicklung vorzubeugen, doch diese waren nicht geeignet, „irgendwelchen Einfluss auf die allgemeine Rauchplage auszuüben“.¹³ Festzuhalten sei jedoch, dass es zahlreiche Möglichkeiten gebe, gegen die Rauch und Rußplage vorzugehen: „so hat die Industrie eigentlich keine stichhaltigen Gründe mehr, abgesehen vom Kostenpunkt, sich gegen die Einführung rauchverzehrender Feuerungsanlagen zu wehren.“¹⁴ Der Kostenpunkt jedoch, so lässt sich die Entwicklung zusammenfassen, gab in aller Regel den Ausschlag, und hier kam der Industrie zu Hilfe, dass es mit zunehmender Belastung immer schwieriger wurde, Schadensersatzansprüche überhaupt durchzusetzen. Sie galten als ortsüblich und mussten hingenommen werden. Das Industriegebiet, so hieß es immer wieder, „ist ein Gebiet der Industrie und hat nicht nur den Namen, d.h. man muss sich mit Dingen abfinden, die in ihm natürlich sind, dazu gehört ein gewisses Maß von Verschmutzung und Verstaubung der Luft“.¹⁵

Angesichts dieser Argumente und zahlreicher Gerichtsurteile konnten die Nachbarn kaum noch etwas unternehmen, und auch den Kommunen waren die Hände gebunden – zumindest in Industriegebieten. Dort mussten sie, wie die Nachbarn, das Argument der Ortsüblichkeit akzeptieren. In gutbürgerlichen Städten oder Stadtteilen wie Wiesbaden, Berlin-Dahlem oder an der Alster in Hamburg hingegen konnten sie dasselbe Argument einsetzen und die Ansiedlung von Industrien vielleicht nicht verhindern, aber zumindest erschweren, da sie dort nicht 'ortsüblich' waren. Einige Kommunen besaßen somit noch gewisse Handlungsmöglichkeiten, die auch innerhalb des Ruhrgebietes bestanden, allerdings nicht dazu dienten, Belastungen tatsächlich zu verhindern oder sie durch möglichst strenge Auflagen zu reduzieren. Das Hauptziel bestand darin, sie an eine andere Stelle zu verlagern. Ein gutes Beispiel hierfür sind die Eingemeindungen von Bredeney und Altenessen im Jahre 1914.

Ins südliche Bredeney hatte sich ein großer Teil des Bürgertums zurückgezogen, darunter auch Krupp, um den Zumutungen der Industrie zu entgehen. Als diese Gemeinde nach Essen eingemeindet wurde, hieß es im Eingemeindungsvertrag ausdrücklich, dass der Bredeneyer Bezirk „sich zu einem Wohnviertel mit vorwiegend offener Bebauung entwickeln“ solle: „Die Stadt Essen muss daher bestrebt sein, die vorhandenen Wälder zu erhalten und unter Nutzung der vorhandenen Täler [...] zu zusammenhängenden Grünzügen auszubilden. Die Neuanlage gewerblicher Betriebe,

die durch Rauch, Flugasche, Abwässer, Geruch oder Geräusche die Anwohner belästigen, soll möglichst verhindert werden".

In den nördlichen Industriedörfern hingegen fehlte das Bürgertum weitgehend. Hier überwogen zugewanderte Arbeiter, für die ein Arbeitsplatz Vorrang gegenüber Belangen der Natur hatte, und hier wirkte sich das Argument der 'Ortsüblichkeit' zum Nachteil aus. Der entsprechende Abschnitt im Vertrag mit Altenessen lautete - man beachte die Reihenfolge: „Außer der Erschließung von Industrie- und Handelsvierteln sind besondere Wohngegenden vorzusehen“. Insbesondere sei der Ausbau der Industrie zu fördern, „sei es durch Anlage neuer Straßen, durch Herstellung neuer Straßenbahnen, durch Förderung des Ausbaues der Staatseisenbahnen, durch Errichtung öffentlicher Schulen und Anstalten usw.“¹⁶

5. Damit ist eine Konstellation genannt, die in den kommenden Jahrzehnten bestehen blieb, bis zum Wirtschaftswunder, in dessen Gefolge die Produktion und damit die Belastung noch einmal zunahm. Die Kohleproduktion z.B. stieg von 103 Mio. Tonnen im Jahre 1950 auf mehr als 123 Mio. Tonnen 1957. Hinzu kam die zunehmende Verwendung von schwefelhaltigem Erdöl, ein Ausbau der sog. Nebenbetriebe (z.B. Kokereien) sowie der chemischen Industrie. Auch die Stahl- und Eisenproduktion stieg an, so dass vermehrt Klagen über die damit verbundene Belastung laut wurden. Allein über Nordrhein-Westfalen gingen in den 50er Jahren 600.000 t Staub pro Jahr nieder, davon weit über 300.000 t im Ruhrgebiet. In den Industriegebieten, jedoch auch auf dem Lande, war die Luftverunreinigung derart ausgeprägt, dass von einem 'Generalangriff' gesprochen wurde.

Eine grundlegende, wenn auch langsame Besserung ergab sich bei der Kontrolle des Staubausstößes, der an einzelnen Stellen des Ruhrgebiets monatlich mehr als 5 kg pro 100 m² erreichen konnte. Eine Belastung von 3 kg pro 100 m² und Monat bezeichneten Sachverständige als zumutbar, doch in der Bevölkerung machte sich Unmut breit. 1961 senkten sich 1,5 Mio. Tonnen Staub, Asche und Ruß sowie 4 Mio. Tonnen Schwefeldioxid auf das Ruhrgebiet nieder, die dazu führten, dass der Oberförster des Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk (SVR) feststellte: „Leider versagt [...] auch die deutsche Eiche bei uns in vielen Fällen und ist damit zu einer unwirtschaftlichen und auch ästhetisch reizlosen Holzart geworden“.¹⁷ Immer noch verdorrten tausende von Obstbäumen über Nacht und die seit langem umstrittene gesundheitliche Schädigung war nachgewiesen worden: Kinder im Ruhrgebiet waren kleiner, entwickelten häufiger Rachitis und wogen weniger als Vergleichsgruppen vom Lande; ihre Väter hatten ein höheres Risiko, an Lungenkrebs zu sterben.

Vor diesem Hintergrund versprach die SPD im Bundestagswahlkampf 1961 einen 'blauen Himmel über der Ruhr', eine anfangs belächelte Parole, die im Ruhrgebiet jedoch große Resonanz erzeugte und allmählich zu spürbaren Verbesserungen führte. In den folgenden Jahren wurden die bereits lange bekannten Elektrofilter allgemein eingebaut und so der Staubausstöß deutlich reduziert. Von 310.000 t im Jahre 1963/64 sank er auf 245.000 (1968/69) und 115.000 t im Jahre 1984. Der Hauptschadstoff hingegen, die schweflige Säure, wurde durch immer höhere Schornsteine weiterhin übers Land verteilt. Noch Ende der 70er Jahre befürwortete die Landesregierung

von NRW eine Politik hoher Schornsteine, um die Luft im Ruhrgebiet zu verbessern. Sie wollte 15 - 20 Schornsteine von bis zu 300m Höhe errichten lassen. Befürchtungen, dass hierdurch nur eine Verlagerung des Problems in andere Gebiete erfolge, hielt sie für unbegründet, denn die Ableitung der Abgase in wesentlich größere Höhen bringe infolge des höheren Luftmassenaustausches in größeren Entfernungen eine erhebliche Verdünnung auf unbedeutende Konzentrationen mit sich.

Zu diesem Zeitpunkt hatte die Diskussion um das Waldsterben deutlich gemacht, dass durch Verdünnung das Problem lediglich verteilt, nicht jedoch gelöst werden konnte. Doch in doppelter Hinsicht hat die Politik der hohen Schornsteine einen wichtigen Beitrag geleistet. Zum einen hat sie für das Ruhrgebiet eine deutliche Verbesserung gebracht; zum anderen hat sie das bis dahin vorherrschende Prinzip, Schadstoffe zu regionalisieren durchbrochen. Was bis dahin im Ruhrgebiet ortsüblich war, wurde jetzt zu einem nationalen Problem, für das eine generelle Lösung gefunden werden musste. In der Debatte über die Luftverschmutzung hatte ein Teilnehmer Ende der 50er Jahre geäußert: Eine Luft wie im Schwarzwald werden wir im Ruhrgebiet nie bekommen. Damit hatte er recht. Vielmehr befürchteten die Bewohner des Schwarzwalds, eine Luft zu bekommen, wie sie vorher im Ruhrgebiet bekannt war.

Dazu ist es nicht gekommen. Vielmehr sind die Belastungen der Luft in den letzten Jahren deutlich zurück gegangen und haben auch im Ruhrgebiet Werte erreicht, die sich nicht mehr von denen in München, Hamburg oder anderen Großstädten unterscheiden. Der Himmel über der Ruhr ist wieder blau geworden. Dazu haben die Kommunen allerdings sehr wenig und auch die Landesregierung in Düsseldorf kaum etwas beigetragen. In den 1960er Jahren besaß diese eine gewisse Vorreiterrolle, als erhebliche Belastungen herrschten. Danach jedoch haben die verschiedenen Landesregierungen eher als Bremser fungiert, die zentralen Impulse erfolgten von der Bundesebene.

In den letzten Jahren haben sich allerdings wichtige Veränderungen ergeben. Die vormals stark belastenden Betriebe wurden weitgehend stillgelegt und/oder haben bessere Techniken und Verfahren eingeführt. Umweltbewusstsein und damit Umweltpolitik haben eine zuvor nicht gekannte Bedeutung erlangt. Und schließlich hat auf diesem Gebiet auch das Gewicht der Kommunen wieder zugenommen. Hier bestand dadurch eine gewisse Tradition, dass die Bürger- und Umweltinitiativen, die ab den 1950er Jahren entstanden, ihre Basis vor Ort, d.h. auf lokaler Ebene besaßen. Ihnen gegenüber verhielten sich kommunale Politiker und Stadtverwaltungen lange Zeit abwartend, wenn nicht ablehnend, besaßen aber auch keine großen Kompetenzen. Beides hat sich geändert. Zum einen wissen die Städte – auch und gerade im Ruhrgebiet –, dass sie auf Dauer für Bewohner und Wirtschaft nur dann attraktiv sind, wenn sie eine hohe Lebensqualität bieten. Zum anderen haben sie in der jüngsten Zeit zusätzliche Kompetenzen erhalten. Ob sie allerdings personell und fachlich in der Lage sind, diese zu nutzen, muss sich erweisen. Eines allerdings ist derzeit nicht abzusehen: Dass Nachbarn die Rechte wieder erlangen, die sie vor der Industrialisierung und dem Aufbau moderner Bürokratien besaßen und in Bamberg so effektiv nutzen konnten.

Fußnoten:

- ¹ Bamberg, 1802
- ² Meyer, E., *Das Vortheilhafte und Allgemein nützliche der projektirten Glas hütte in der Weiden zu Bamberg, besonders in Hinsicht auf ihre Feuerung mit Bambergischen Steinkohlen, ganz nach unpartheiischen und vernünftigen Grundsätzen geprüft und erwiesen*, o.O. 1802., S. 80-82.
- ³ BayHStA MInn 16148. Maximilian Joseph Montgelas (1759-1838) war der wohl wichtigste bayrische Reformpolitiker zu Beginn des 19. Jahrhunderts; 1799 wurde er zum Minister der auswärtigen Angelegenheiten ernannt, wurde später (1803) Finanz-, Innen- (1806) und erneut Finanzminister (1809).
- ⁴ BayHStA MInn 16148, Schreiben des General-Kommissariats vom 21.1.1803. Auch die folgenden Zitate stammen aus diesem Schreiben, das nicht pa giniert ist.
- ⁵ Röschlaub, A., *Einiges über die Bamberg'sche Glashüttengeschichte*, Hygiea 1, 1803/I, S. 103-20, 113.
- ⁶ Dorn 1802, S. 39.
- ⁷ Zitiert nach dem Exemplar der Konzessionsurkunde im Hoesch Archiv DHHU 978.
- ⁸ Hoesch Archiv, DHHU 2112, Schreiben der Evgl. Gemeinde Hörde vom 8.6.1896 sowie des Aufsehers vom 24.6.1896.
- ⁹ Ebd. passim; in den meisten Fällen war die zum Werk gehörige Hoerder Zeche schadensersatzpflichtig.
- ¹⁰ Hoesch Archiv DHHU 1580, Schreiben der Anwälte vom 22.4. 1899 sowie der Werksleitung vom 29.5. 1899.
- ¹¹ Hoesch Archiv DHHU 1580, Gutachten vom 15.7.1903; Brockmann führte zwischen Mai und Juli 1907 vier Ortsbesichtigungen durch. Auch die folgenden Zitate stammen aus diesem Gutachten.
- ¹² HStAD Reg. Düsseldorf 38752, Bericht des Landrats von Essen vom 29.9.1912 und Bericht des königl. Kreisarztes von Essen vom 1.11.1912.
- ¹³ Ebd., Bericht der städt. Polizeiverwaltung Oberhausen vom 27.9.1912.
- ¹⁴ Ebd., Bericht der königl. Gewerbeinspektion Mönchen-Gladbach vom 29.9.1912.
- ¹⁵ Reisner, H., *Luft- und Staubuntersuchungen im rheinisch-westfälischen I ndustriegebiet*, Berlin 1927, S. 355.
- ¹⁶ *Eingemeindungsverträge zwischen der Stadt Essen und den Gemeinden Borbeck, Altenessen, Bredeney und Haarzopf mit Nebenverträgen vom 10.3.1914*, Essen 1915; zu Bredeney S. 34-40, zu Altenessen S. 24-33.
- ¹⁷ Mellinghoff, *Die Grünpolitik im Ruhrgebiet mit besonderer Berücksichtigung der Rauchbekämpfung*, VDI-Berichte 7, 1955, S. 77-82, 82.

Bericht aus der Zukunft des Neuen Emschertals

**Ein Beitrag von Ralf Schumacher,
Stabsstelle Emscher-Zukunft,
Emschergenossenschaft,
und Schriftsteller Hans van Ooyen
zur Veranstaltung am 24. Juni 2008**



Meine Damen und Herren,

heute bewegen wir uns intensiv durch die Zeit. Herr Professor Brüggemann ist mit uns in die Vergangenheit gereist, ich möchte Sie nun mit in die Zukunft nehmen. Von meiner letzten Zukunftsfahrt habe ich ein paar Dinge mitgebracht, zum Beispiel diese Flasche Emscherwasser und das Schild „Badestrand Emscherperle“.

In die Zukunft hat man sich schon zu vielen Zeiten aufgemacht. In der Geo Spezial zum Ruhrgebiet von 1988 hat Professor Klaus Kunzmann Reiseeindrücke aus dem Jahr 2039 festgehalten. Sein Reisender, Thomas Özgall, fand Waldgürtel zu beiden Seiten der Emscher, glasklare, sanft mäandrierende Bäche, Ausflugsdampfer auf dem Rhein-Herne-Kanal, voll besetzt mit Touristen aus Europa, Amerika und Ostasien, und eine räumlich und gesellschaftlich gespaltene Metropole. Hier führte Kunzmann wie folgt aus: „Die eine Hälfte lag vorwiegend südlich der Emscher und war attraktiv ausgestattet mit Parks, kulturellen Zentren und Citykernen, deren glitzernde Hochhäuser in der Sonne funkelten. Die andere Hälfte, nördlich des Emscherwaldes an der Lippe gelegen, litt immer noch an den politischen Sünden des vergangenen Jahrhunderts, an der bedenkenlosen Ausdehnung und Zerschneidung der Siedlungsflächen, der rücksichtslosen Ansiedlung von Betrieben.“

Soweit Herr Professor Kunzmann im Jahr 1988. Der Recklinghauser Schriftsteller Hans van Ooyen hat sich 2006 mit dem Emscherland im Jahr 2031 beschäftigt. Erschienen sind die Ergebnisse im Buch „Bericht aus der Zukunft des Ruhrgebietes“.

Hans van Ooyen wird Ihnen nun selber aus seinem Beitrag für das Buch vortragen.

„Der Wind steht günstig für Entdeckungen. Unser Ballon steigt still hinauf in den Himmel über dem Phoenix-See, fängt eine Brise Richtung Westen. Ein Junimorgen mit blauem Himmel – kein Wölkchen steht über Emscherland. Die Segelboote unter uns schmelzen auf Spielzeuggröße. Im grünen Osten kann ich den Kirchturm von Holzwickede an der Emscher ausmachen. Vom Johannes-Rau-Airport erhebt sich



die 9:00 Uhr Maschine nach New York in die Lüfte. Auf der Phoenix-Promenade zwischen Marina und Multimedia-Factory sind Skater, Solarpedros und Spaziergänger unterwegs. Auf den Terrassen der Restaurants werden die Tische für den Ansturm der Sonntagsgäste eingedeckt. Wir bewegen uns Richtung Phoenix-Arkaden mit ihrem "Zentrum für Biosensorik und Mikroelektronik".

„Hätte nicht gedacht, dass das mal die teuerste Ecke Dortmunds werden würde“, sagt Juri. Er ist der Pilot unseres Ballons und bietet mit seiner Firma „Magic Heaven“ Fahrten über Emscherland an.“ „Mein Vater hat hier gearbeitet“, erzählt er. „Als Hilfsarbeiter beim Emscherkanalbau.“

2020 war der Emscherkanal fertig. Damit wurden die Abwässer aus dem Fluss verbannt, und die Emscher konnte wieder das Atmen lernen. Die Betonarmierungen wurden abgebaut, die Ufer wurden aufgeweitet, die Emscher wurde wieder zu einem richtigen Fluss. Auch die Industriekulisse an ihren Ufern verwandelte sich nachhaltig: Das Grün der Auen, das Blau des Flusses und das Rostrot der Industrieanlagen vergangener Zeiten verschmolzen zu den neuen Farben des Reviers zwischen Dortmund und Dinslaken.

Damals kamen Landschaftsplaner, Architekten und Politiker aus der ganzen Welt an die Emscher. Ein regelrechter Know-how-Tourismus entwickelte sich, und am Nordwestufer des Sees entstand das "Kompetenzzentrum Wasser und Industrie" mit seinem interdisziplinären Forschungsinstitut WTC und der Kreativ-Akademie "Waterfront". Die Umgestaltung des Emschersystems wurde zu einem in der ganzen Welt diskutierten Beispiel für den strukturellen Wandel in Industrieregionen; auch beim 14. Wasser-Gipfel in Mexico-City im vergangenen Jahr haben Experten aus der ganzen Welt sich erneut mit den Erfahrungen des Emscher-Umbaus beschäftigt.

Seit dem letzten Jahr jedoch ist der grüne Gürtel am Fluss gleich hinter dem Phoenix-See wieder unterbrochen. Gerade erreichen wir das riesige Areal vor der historischen Westfalenhalle. Baufirmen haben mit schwerem Gerät tiefe Wunden in die Landschaft geschlagen - es sieht fast aus wie einst beim Braunkohlentagebau in Sachsen. Nur das Naturschutzgebiet Bolmke leuchtet als grüne Insel in der zerklüfteten Mondlandschaft unter uns.

"Darauf seid ihr wohl alle ganz heiß", stichele ich und zeige über die Baustelle. "Das werden eine Menge Flüge für euch." "Fahrten", korrigiert Jurij mich gleich. "Ballone fliegt man nicht." Dann überzieht ein breites Grinsen sein Gesicht. "Ja", sagt er, "davon versprechen wir uns einiges." In seinen Augen kann ich sehen, dass er schon den Gewinn ausrechnet, den die Weltausstellung "EXPO Emscherland - Wasserräume: Wasserträume" ihm im nächsten Jahr einbringen soll.

Es war ein langer Weg zur EXPO 2032: Begonnen hat er 2010 mit der "Kulturhauptstadt Ruhr". Damals begriffen die Lokalpolitiker der Revierstädte, dass das Gebiet zwischen Dinslaken und Dortmund eine einzige Stadt ist, eine Metropole von internationalem Rang. Doch es sollte noch 15 Jahre dauern, bis in der Kommunalkonferenz von Essen 2025 endlich der Beschluss gefasst wurde, die Städte zur Metropole Emscherland zusammenzuführen.

In der Ferne entdecke ich die Faultürme der Kläranlage Deusen. Die Rieseneier mit ihren blau-grauen Schalen wirken wie das Gelege eines Urzeitvogels, vielleicht auch wie das Raumschiff außerirdischer Besucher. Sie bilden das nördliche Eingangstor zum "Village", der Dortmunder Party- und Erlebnismeile im Hafen. Im Osten reicht der Freizeitpark "Fredenbaum" bis an die Kaimauer heran. Gegenüber ziehen die Großraumdiskotheken mit ihren Strandbars an den Wochenenden Zehntausende an, die hier die Nacht zum Tag machen. Überhaupt herrscht im "Village" mediterrane Lebensfreude vor, was sicher auch darauf zurückzuführen ist, dass sich das Klima in den letzten zwanzig Jahren merklich erwärmt hat.

Im "Village" liegt die "Weiße Flotte" vor Anker. Ein paar Mal habe ich selbst die Gelegenheit genutzt, mit einem der Schiffe über den Kanal zum Rhein zu fahren - eine muntere Reise durch den grünen Emscherpark. Bei langsamer Fahrt begegnet man vielen Spaziergängern und Solarpedisten, die die schönen Wege an Kanal und Emscher zur Erholung nutzen. Ein Höhepunkt der Tagesfahrt ist der Urwald bei Oberhausen: Auf einer Industriebrache hat man dort einen Auenwald angelegt, den man seitdem ganz sich selbst überlässt. Das Schiff hält hier für eine Stunde an, damit man das einzigartige Biotop mit den seltenen Vögeln aus nächster Nähe erleben kann.

"Weißt du eigentlich, dass in 'Music-Valley' jede Woche ein neues Album produziert wird?" fragt Jurij mich und deutet auf den Gebäudekomplex gleich hinter dem "Village". Aus kleinen Anfängen zur Zeit der "Kulturhauptstadt Ruhr" hat "Music Valley" sich zu einem Zentrum der europäischen Jazzszene entwickelt - zweitausend Leute arbeiten inzwischen hier daran, den unverwechselbaren Lighthouse-Stil aus Emscherland in alle Welt zu tragen. "Wer weiß das nicht?" frage ich zurück und habe längst ein anderes Ziel meines Interesses ausgemacht.

In der Kokerei "Hansa" wird die industrielle Geschichte der Region lebendig gehalten. Ich entdecke die Museumsbahn, die hier zu ihrer Rundreise zu den Stätten der Industriekultur startet. Zwischen den rostigen Anlagen wuchert das Grün - die Natur holt sich zurück, was ihr in den Jahrzehnten von Kohle und Stahl genommen wurde. Nirgendwo sonst habe ich deutlicher gespürt, wie stark die Kräfte der Natur sind, und bei meinem Besuch dort habe ich auch verstanden, dass die Periode der Schwerindustrie nur ein sehr kurzer Zeitraum unserer Geschichte war. Wandel ist die bestimmende Konstante unseres Lebensraumes.

Das Klärwerk zieht unter uns vorbei, und damit beginnt das Grünland an der Emscher erneut. Der Fluss hat das Betonkorsett von einst verlassen und fließt mäandierend durch Deusen und Niedernette. Der "Strom der Bäume" begleitet seinen Lauf wie ein zweiter Fluss. Ein besonderer Blickfang ist das Jugendhotel "Riverboat": Das Haupthaus ist als Mississippi-Dampfer gestaltet, die Gemeinschaftshütten wirken wie eine Flotte von Segelschiffen. Derzeit sind dort die Teilnehmer der Weltmeisterschaften im Roboter-Fußball untergebracht.

"Da", stößt Jurij mich an, während wir über die Mengeder Heide treiben. "Dort war früher die Stadtgrenze zwischen Dortmund und Castrop." "Wo?" frage ich zurück, und Jurij deutet auf einen Gebäudekomplex mit vielen

Blumenbeeten. "Gleich hier, vor dem Knast", sagt er. Die Justizvollzugsanstalt "Meisenhof" ist ein Gefängnis für Häftlinge, die auf ein Leben in Freiheit vorbereitet werden sollen. Unmittelbar dahinter beginnt ein ausgedehntes Siedlungsgebiet mit kleinen Häusern und großen Gärten. Die Bergarbeitersiedlungen von einst haben sich herausgeputzt und sind nicht mehr wieder zu erkennen - eine begehrte Adresse für junges Wohnen am Fluss.

"Was ist das?" frage ich neugierig, denn ich habe ein imposantes Bauwerk am Fluss entdeckt. "Kennst du den Düker nicht?" fragt Jurij erstaunt zurück. "Wie lange lebst du in Emscherland?" Ich antworte nicht auf seine Frage. Jetzt fällt mir natürlich ein, dass die Emscher am Düker unter dem Kanal hindurch geführt wird, doch es ist wohl zu spät, um mit meinem Wissen zu prahlen. Deshalb sage ich nur kleinlaut: "Von hier oben sieht alles ganz anders aus." Jurij nickt und lacht, meint dann: "Wer den Düker nicht kennt, hat Emscherland verpennt."

Das Aktiv-Zentrum am Düker ist ein besonderer Höhepunkt der Region. Disney will in ein paar Jahren hier sein "Waterworld" anlegen und mit sechs abenteuerlichen Wasserwelten Alt und Jung an die Emscher locken. Schon jetzt kann sich das Angebot am Düker sehen lassen: Das Strandbad an der "Alten Fahrt", einem toten Arm des Rhein-Herne-Kanals, ist an jedem Sonntag reich bevölkert. Auch die Sportanlagen, das Freiluftkino und das Skiparadies an der Wartburg sind immer gut besucht.

Ein Ort der Besinnung unmittelbar am Fluss hat mich bei meinen Ausflügen ins Emschertal stets besonders angezogen: die "Gärten der Kulturen". Durch acht Gärten kann man hier flanieren und sich dabei mit Gartenbaukunst aus der ganzen Welt vertraut machen. Ein polnischer Garten ist ebenso vertreten wie ein orientalischer Garten und einer mit mediterranem Flair. Die "Gärten der Kulturen" sind nicht nur Ruhezone für Erholungssuchende; sie sollen auch das Bewusstsein dafür lebendig halten, dass Emscherland in den letzten zweihundert Jahren immer Einwanderungsland gewesen ist und dass die Region den Menschen aus der Fremde viel verdankt.

"Unsere Insel!" sagt Jurij mit leuchtenden Augen und deutet auf das Land zwischen Kanal und Emscher. "Früher haben die meisten Leute nicht mal gewusst, dass sie auf einer Insel leben", meint er, fügt noch hinzu: "Es waren die Künstler, die uns das klar gemacht haben."

Ich erinnere mich an ein Kunstwerk unter dem Namen "Mährenfurt". Zu Beginn des Emscher-Umbaus hat ein Künstler mit Kindern und Jugendlichen am Pöppinghauser Bogen eine Brücke aus Phantasiepferden gebaut. Damit wollte er nicht nur an die ausgestorbenen Wildpferde im Emscherbruch erinnern, sondern eine symbolische Brücke zwischen den Menschen an beiden Ufern schlagen.

Viel ist damals in Gang gekommen: Zuerst wurde nur über das Kunstwerk geredet, später über das Leben am Fluss, schließlich über die Möglichkeiten der Anrainer, die Veränderungen mit zu gestalten. Mehr und mehr rückte in der Diskussion über die Zukunft des Emschertals die Insel selbst in den Fokus. Künstler aus Emscherland richteten im ehemaligen Stadthafen Reckling-

hausen ihre Ateliers ein und zogen ein paar Jahre später Kulturschaffende aus ganz Europa nach.

Auf dem Gelände einer alten Kläranlage gegenüber dem Museum "Strom und Leben" entstand das "Erlebniszentrum Emscher-Insel" mit seinem unterirdischen Restaurant "Die Röhre" und dem Aktivraum "Emscherklang". Auf den alten Gewerbeflächen siedelten sich Dienstleistungsunternehmen, Kultureinrichtungen und Betriebe der Medienbranche an. Bald war es schick, sich eine Wohnung auf der grünen Emscher-Insel zu leisten und die Nähe zum Fluss zu genießen. Die Insel wurde zur angesagten Adresse für Leute, die mit Kunst und Kultur ihr Geld verdienen – ein Zentrum der Kreativität im Herzen der Metropole Emscherland.

"Wir Insulaner sind ein ganz besonderes Völkchen", meint Jurij stolz, während er unseren Ballon auf die Landung vorbereitet. Ich sage nichts, blicke schweigend über Emscherland und habe wieder einmal das Gefühl, dass ich in einem außergewöhnlichen Stück Deutschland zu Hause bin."

Meine Damen und Herren,
Herr van Ooyen versteht es nicht nur zu schreiben, sondern auch sehr interessant vorzutragen. Danke schön! Für uns als Emschergenossenschaft sind solche gedanklichen Reisen in die Zukunft sehr wichtig. Wir können uns inspirieren lassen, an den Vorstellungen reiben, darauf hoffen, dass die Zukunftsreisen Aufbruchstimmung bewirken und vieles mehr. Immer handelt es sich aber, um die Gedanken Einzelner. Uns ist aber auch sehr wichtig zu wissen, welche Erwartungen die Emscherländer mit dem Emscher-Umbau verbinden.

In den Jahren 2003 bis 2005 haben wir vor diesem Hintergrund mehrere repräsentative Befragungen von unmittelbaren Anwohnern der Emscher und ihrer Zuläufe sowie von emscherfernen Vergleichsgruppen durchgeführt.

Die Ergebnisse sind eindeutig. Die Bürgerinnen und Bürger erhoffen sich eine natürlich wirkende Emscher mit sauberem Wasser, also frei von Geruchsbelästigungen. Die Emscher soll zudem uneingeschränkt erlebbar werden. Man möchte an ihr entlang spazieren gehen oder Rad fahren, an ihren Ufern Pausen machen und auch mal die Füße ins Wasser halten können. Aber es geht den Menschen nicht nur um ihre Freizeit. Sie erwarten auch eine deutliche Verbesserung für Natur und Umwelt. Und all das, so war die Mehrheit der Auffassung, solle innerhalb von 5 Jahren erreicht werden.

Um die Erwartungen der Menschen noch präsenter zu machen, noch mehr in den Raum hier zu holen, spielen wir nun Auszüge aus unserem mittlerweile mehr als 1.000 Beiträge umfassenden O-Tonarchiv ein. Sie können unter www.emscherplayer.de auch selber stöbern.

Beiträge aus dem Emscherplayer der Emschergenossenschaft:

1. Achim Prosssek:

„Meine persönliche Emschervision: Ich weiß nicht, ob diese Rückkehr zum Emscherbruch wie man ihn früher kannte, das mäandrierende Bächlein, so denkbar und machbar ist, da der Raum so eng bebaut und besiedelt ist. Das die Abwässer heraus genommen werden, das kann ich mir vorstellen. Eine Emscher ohne Betonbett ist, für jemanden der hier aufgewachsen ist in der Region und lange hier gelebt hat, kaum denkbar. Ich kenn sowieso kaum Bäche oder kleine Flüsse im Ruhrgebiet, die nicht betoniert sind. Die Vision wäre tatsächlich, dass die Emscher einen stärkeren Bach- oder Flusscharakter wieder bekommt, dass sie dadurch stärker nutzbar wird und dass man an den Randgebieten mehr machen kann, dass sie aber auch den Charakter des Rückzugsorts behält, den sie im Augenblick hat. Zum Teil ist sie noch eine No Go-Area oder weist noch unbebaute Ecken auf. Und meine Vision wäre, das nicht bis ins letzte durch zu planen, damit die Region ein bisschen behält, was ihr noch so eine wilde Form gibt, diese Brach- und Restflächen, die auch intensiv genutzt werden, aber nicht geplant.“

2. Dr. Stratmann:

„Ich könnte mir vorstellen, dass die Emscher, wenn sie renaturalisiert wird, natürlich wieder ein Paradies für Naturliebhaber und Angler und solche Leute ist. Also ich hab keine große Beziehung zu so was. Ich find Angeln z. B. auch ganz furchtbar. Man sieht die Fische überhaupt nicht, die werden nur tot an einem vorbeigeschwemmt, manchmal kommen nur die Dosen vorbei, dann kommen sie gar nicht selbst vorbei. Ich glaube, wenn man so ein Naturfreak ist und zwischendurch mal was schönes sehen will und man findet Flüsse schön, dann hat man es in Bottrop natürlich schön, dass man zur Emscher kann, da es bis zur Ruhr zu weit ist. Ansonsten gibt es an der Ruhr so viele schöne Stellen, dass ich die Emscher als Highlight nicht unbedingt brauchen würde. Ich würde sagen, wir renaturieren die Emscher – kommt drauf an, was das kostet. Das Geld ließe sich auch woanders hin stecken. Wenn man jetzt einen Kanal unter die Emscher baut, nur um das Abwasser dadurch zu leiten, dann fließt das dreckige unten und das saubere oben. Mir wäre das im Prinzip egal, ob das saubere unten fließt oder das dreckige oben.“

3. Frage durch Herrn Waage:

„Wir haben heute Abend im Wesentlichen über das Ruhrgebiet gesprochen, dazu zum Thema Kulturhauptstadt das Kernthema Kultur durch Wandel – Wandel durch Kultur. Welche Rolle spielt aus ihrer Perspektive die Emscher und das, was mit der Emscher zurzeit und in Zukunft mit ihr passiert?“

Antwort durch Dr. Norbert Lammert, Präsident des Deutschen Bundestages:

„Auf den ersten Blick keine, weil im Zusammenhang mit Kultur und Wandel einem ja nicht Flüsse, sondern Institutionen einfallen. Bei genauerem Hinsehen hat es aber viel mehr mit einander zu tun als man zuerst vermutet. Es geht im Kern, um nicht weniger als die Neuerfindung einer Region. Und um einen Brückenschlag zu einer Vergangenheit, die wir wirklich hinter uns gebracht haben, und einer Zukunft, die sich ganz wesentlich von den Strukturen und den Konstellationen unterscheiden muss, die uns aus der Vergangenheit vertraut sind. Und dafür ist die Emscher geradezu ein spektakuläres Beispiel. In der Vergangenheit ist die Emscher für viele in der

Region und für manche außerhalb der Region geradezu das schlagende Beispiel für die Belastung einer Region durch die industrielle Vergangenheit und Gegenwart gewesen. Und das ambitionierte Projekt der Renaturierung der Emscher ist ein ebenso teurerer sowie notwendiger und ehrgeiziger Sprung in eine ganz andere Zukunft."

4. Verena Desinger:

„Ich hab ein Plakat gesehen mit „die Emscher gestern, heute und morgen“ und dadurch wurde auch darauf aufmerksam gemacht, dass sie jetzt was ändern wollen, dass es nicht so wie gestern sein soll und dass sie jetzt was am machen sind, damit es in Zukunft wirklich besser wird und das die Emscher ein schöner Fluss wird, wo ganz viele dran Spaß haben und ihre Hobbys ausüben können.“

5. Verschiedene Schülerstimmen:

1. „Also, da werden auch vielleicht wieder Enten darauf schwimmen und dann quakt da alles und piept alles.“
2. „Damit es nicht mehr müffelt, so OOOOAAHH. Wenn man über die Brücke geht, dann ist man, bevor man angekommen ist, schon ohnmächtig.“
3. „Man kann dann auch, vielleicht wenn es erlaubt ist, mal angeln oder mit dem Kanu so rüber fahren. Auch schwimmen gehen.“
4. „Dass man da dann vielleicht auch wieder Boot fahren kann, also so paddeln.“
5. „Und dann werden auch endlich wieder Fische und so in der Emscher leben können.“
6. „... von der Emscher halt. Die bauen doch die Emscher um, glaub ich. Die Emscher wird, glaub ich, überdeckt. Also, die wird unterirdisch neu verlegt. ...Ja, genau, neu verlegt bis zu ...bis zu diesem See da ... Phoenixsee oder so. ...Also, so weit ich gehört habe, soll die Emscher einmal unterirdisch betoniert werden und da drüber soll wieder ein reiner Fluss fließen. ...Und woher wisst ihr das? „Das ist Allgemeinwissen.“

6. Jochen Malmsheimer:

„Ich hoffe sehr, dass ein Veränderungsprozess, der an irgendeiner Ecke beginnt, Früchte trägt und weiter ausstrahlt, gerade in dieser Gegend. Es hat keinen Sinn in einer hingerichteten Landschaft einen Bach zu renaturieren und damit eine Sache als erledigt zu betrachten. Ich finde, wir reden hier von einer Landschaft. Einer Landschaft, die ursprünglich mal Natur war, dann Kultur du dann landwirtschaftlich geprägt und dann zur Industrielandschaft verkam und damit im Prinzip hingerichtet worden ist. Und jetzt muss aus einer betonierten, mit roter Asche bestreuten Fläche wieder etwas Lebenswertes werden für die Leute, die hier wohnen. Nach Abzug der Industrie sollen ja nicht auch noch die Leute abziehen, sondern hier bleiben. Also wäre es nicht schlecht, wenn man Umstände schaffen könnte, unter denen es sich lohnt hier zu leben. Das heißt eben auch, die Bäche, Flüsse und Wasserläufe, die Wälder und kleinen Auen zu renaturieren. Das geht. Und deswegen verlange ich das sogar, dass sich das nicht nur auf irgendwelche Punkte in Maßnahmen bezieht, sondern grundsätzlich eine Idee ist, die das ganze Ruhrgebiet, wenn es geht, durchzieht.“

Soweit die Auszüge aus dem Emscherplayer.

Die Erwartungen sind also klar. Was wird sich umsetzen lassen und wo stehen wir heute?

Nun, der Umbau des Emschersystems ist ein Generationenprojekt und das braucht einen langen Atem. Wir haben 1992 mit dem Umbau begonnen und werden auch mindestens bis Ende 2020 bauen. In einem ersten Schritt haben wir bis zum Jahr 2001 die Abwasserreinigung durch den Bau neuer Kläranlagen modernisiert. Danach haben wir den Schwerpunkt auf den Bau unterirdischer Abwasserkanäle entlang der Gewässer gelegt. Von insgesamt 400 km Abwasserkanälen sind inzwischen mehr als 200 km fertig gestellt – eine entscheidende Voraussetzung für die ökologische Verbesserung der Gewässer als dritten Schritt. Rund 50 km renaturierte Gewässer lassen sich schon wieder erleben. So ist am Oberlauf der Emscher die naturnahe Umgestaltung bereits Realität. Untersuchungen zeigen, dass die umgebauten Gewässer erfolgreich von der Pflanzen- und Tierwelt zurückerobert werden.

Im Kulturhauptstadtjahr 2010 werden viele Kilometer Emscher in Dortmund sowie die Kleine und Alte Emscher in Duisburg abwasserfrei und ökologisch verbessert sein. Die Emschermündung und das Hochwasserrückhaltebecken in Castrop-Rauxel-Ickern/Dortmund-Mengede befinden sich 2010 ebenso im Bau wie der Abwasserkanal Emscher und zahlreiche Nebenläufe.

Bis 2017 wollen wir das Emscher-System komplett abwasserfrei haben. Der Umbau bleibt also eine große Kraftanstrengung. Wir investieren jeden Werktag über 500.000 €. Jahr für Jahr laufen über 300 Einzelprojekte. Und ich darf Ihnen versprechen, wenn wir die erforderlichen Genehmigungen erhalten, werden es noch mehr. Seit Anfang der neunziger Jahre wurden insgesamt rd. 2 Mrd. Euro ausgegeben. 2020 werden es 4,4 Mrd. sein.

Meine Damen und Herren,
wir sind auf gutem Wege. Doch ich möchte auch Risiken nicht verschweigen.

Der Umbau des Emschersystems begann 1992 mit der Zusage der Landesregierung, dass das Land Nordrhein-Westfalen ein Drittel der Kosten von 8,7 Milliarden DM, heute 4,4 Milliarden Euro, trägt. Tatsächlich hat das Land bislang einen Beitrag geliefert, der sich auf 18% beläuft. Und meine Damen und Herren, käme nun keine weitere Förderung, so würde dies für die Kommunen deutlich höhere Beitragslasten und damit letztendlich höhere Gebühren für die Bürger zur Folge haben. Oder man entscheidet sich für eine zeitliche Streckung des Umbaus. Oder man setzt die ökologischen Standards herab. Dies alles wollen wir als Emschergenossenschaft ebenso wenig wie die Kommunen. Die Oberbürgermeister und Landräte haben in der vergangenen Woche eine entsprechende Resolution an die Landesregierung verfasst.

Wir als Emschergenossenschaft sind sicher, dass die Menschen von uns erwarten, die Abwässer zuverlässig unter die Erde zu bringen und für eine ökologische Verbesserung mit Augenmaß zu sorgen. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts werden wir aber auch daran gemessen werden, was

unsere wasserwirtschaftlichen Investitionen für die sozialen Prozesse in den emschernahen Stadtteilen Gutes bewirken. Doch alleine werden wir nichts erreichen. Wir haben als Emschergenossenschaft schon sehr viel Mühe, das Wissen um den Emscher-Umbau zu vergrößern und die Akzeptanz zu halten. Die Beeinträchtigungen durch unsere Baumaßnahmen, Lärm, Dreck und Umleitungen, werden im Allgemeinen eher wahrgenommen, als die Chancen. Von den Anwohnern, aber auch von der Presse. Die lange Dauer des Umbaus hat bislang noch jede zarte Aufbruchstimmung zum Einschlafen gebracht. Dies muss sich ändern, wenn wir etwas bewegen wollen.

Wir brauchen den Aufbruch, ansonsten gäbe es 2020 zwar eine neue, blaue Emscher, diese liefe aber durch heruntergekommene Stadtteile. Oder wir wären als Emschergenossenschaft weiterhin führend, was unsere Anlagentechnik angeht, hätten aber keine gut ausgebildeten Arbeitskräfte mehr für den Anlagenbetrieb, weil 20 % der Jugendlichen den Schulabschluss nicht mehr schaffen.

Meine Damen und Herren,
es braucht einen neuen regionalen Kraftakt. Hierfür könnte die Kulturhauptstadt von großer Bedeutung sein. Das Jahr 2010 mit der Kulturhauptstadt rückt in großen Schritten näher. Wir würden uns als Emschergenossenschaft sehr freuen, wenn die Kulturhauptstadt auch im Emschertal stattfände und zu neuem Selbstbewusstsein beitrüge. Diesen Schwung könnten wir dann gemeinsam aufgreifen und ein die Region einendes Projekt für 2020 entwickeln. Hans van Ooyen sprach von der Expo Emschertal andere in der Region von einer IBA Emschertal.

Meine Damen und Herren,
als Emschergenossenschaft wollen und werden wir solche Prozesse stützen. Aber wir sind auch überzeugt, wir müssen im Emschertal nicht immer nur von der Zukunft reden. Nirgends war und ist mehr Wandel als im Emschertal. Bereits heute sind wir - anders als leider im Fußball - Weltmeister - und zwar des Wandels.

Den Wandel sichtbar zu machen zwischen den augenblicksfixierten Momentaufnahmen des Lebens ist eine echte Herausforderung - an den Zeigenden und an den Sehenden. Gerade in bekannten Räumen oder einem uns vertraut anmutenden Umfeld nehmen wir die vielfältigen Aspekte der beständigen Veränderung oft nicht mehr wahr. Auf der anderen Seite stehen oft das Alte und das Neue direkt nebeneinander, die Baustelle und der fertige erste Bauabschnitt, die bestens erschlossene Infrastruktur eines Gewerbeparks neben einer Brache.

Im Emschertal gibt es viele Kristallisationspunkte des Wandels. Sie zeigen Gegenpole der Entwicklung auf engstem Raum und die Vielfalt an Möglichkeiten für die Zukunft - immer sind sie inspirierend und spannend. Gerade unter dem Thema der Kulturhauptstadt 2010 bieten sich die Aktivitäten und Entwicklungen entlang der Emscher an, sie in den Fokus zu nehmen. Das Land NRW hat die Emschergenossenschaft vor diesem Hintergrund im Herbst 2007 gebeten, Räume zu suchen, die den Wandel in ganz typischer Weise wiedergeben und die zudem in 2010 künstlerisch inszeniert werden könnten. Wir sind auf 13 Räume mit ganz unter-

schiedlichen Begabungen gestoßen. Den Emscher-Umbau und die vielen weiteren Projekte im Emschertal haben wir zur Findung dieser Räume mit in die Waagschale eingebracht. Wir sehen die große Chance, 2010 den Wandel einzigartig sichtbar zu machen. Wie eine Perlenschnur könnten sich dann 13 inspirierend – unfertige Räume aneinanderreihen. Hieran arbeiten wir gemeinsam mit den Emscherstädten.

Schließen möchte ich mit einem Zitat aus einer ersten Publikation der Emschergenossenschaft zu den Schaufenstern des Wandels:

„Niemand kann so bleiben, wie er ist, wenn er mit der Zeit geht. Die Zeit bleibt nicht stehen und nur der, der sich ändert bleibt bei sich. Bleibt eins mit sich selbst. Auch wenn er geht. Egal, wo wir gerade sind, wir fragen uns immer, wollen wir bleiben oder gehen.

Wer nichts ändern kann, sollte besser gehen. Nur wer geht, findet den Ort, wo er bleiben kann. Und nur wer bleibt, kann etwas ändern. Damit er weiter bleiben kann.“ (Emschergenossenschaft 2007: 15)

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Bürgerschaftliches Engagement – Bereicherung oder Gefährdung der lokalen Demokratie?

**Ein Beitrag von Prof. Dr. Jörg Bogumil,
Lehrstuhl für Vergleichende Stadt- und
Regionalpolitik,
Fakultät für Sozialwissenschaft,
Ruhr-Universität Bochum,
zur Veranstaltung am 26. August 2008**



Ich möchte mich der etwas provokativen Frage des Vortragsthemas in drei Schritten nähern. Zuerst frage ich danach, was unter bürgerschaftliches Engagement zu verstehen ist. Anschließend werden in aller Kürze einige zentrale Erfahrungen mit bürgerschaftlichem Engagement aus den letzten 15 Jahren präsentiert. Drittens möchte ich zentrale Wirkungsweisen skizzieren, um mich dann der Frage des Vortragsthemas zuzuwenden.

1. Bürgerschaftliches Engagement

Bürgerschaftliches Engagement ist ein breiter Begriff, der unterschiedliche Dimensionen des Verhältnisses zwischen Bürgern und Verwaltungen umfasst. Grob lassen sich die Kunden-, Mitgestalter- und Auftraggeberrolle unterscheiden. Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an (z. B. Bürgerversammlungen), während die Mitgestalter- und Kundenrolle in der Phase der Politikumsetzung greift. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs (Kundenbefragungen, Aktives Beschwerdemanagement etc.), während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren des Outputs (z. B. Pflege von Sportstätten durch Vereine) zu verstehen ist.

Ich werde mich im Folgenden vor allem mit der Mitgestalter- und der Auftraggeberrolle befassen.

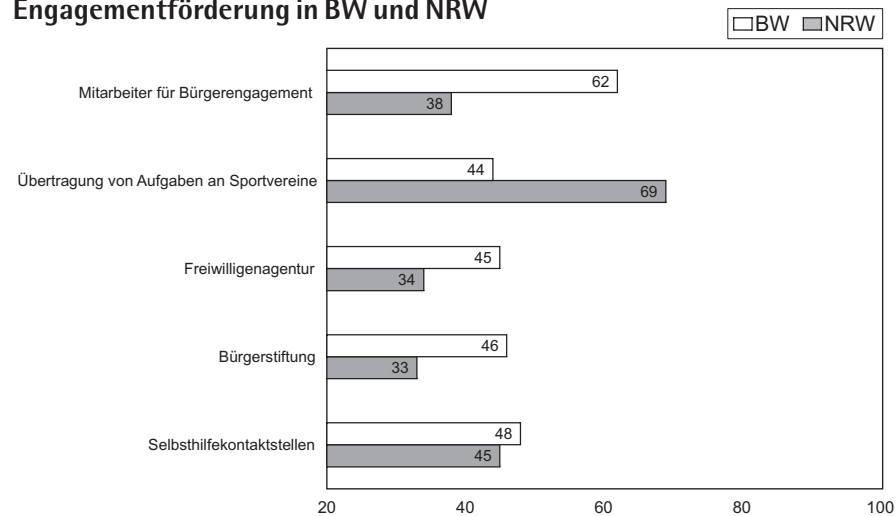
2. Welche Erfahrungen mit bürgerschaftlichem Engagement gibt es in den letzten 15 Jahren?

Betrachtet man Bürgerbeteiligungsformen, so zeigt sich, dass den seit Mitte der 1960er Jahre entstehenden Informations- und Anhörungsrechten im Verfahrensrechtsschutz in den 1970er Jahren gesetzliche Anhörungs- und Beratungsrechte einer breiten Öffentlichkeit in der Stadtplanung folgen. In den 1980er Jahren geht es vor allem um die aufsuchende und aktivierende Beteiligung spezifischer Zielgruppen, die gezielt angesprochen und motiviert werden. Das Beteiligungsverständnis geht hier schon über Information, Anhörung und Beratung hinaus. Seit den 1990er Jahren kommt dann der Kooperation eine wesentliche Bedeutung zu und es kommt zu einer bis dahin in diesem Ausmaß nicht gekannten Welle von freiwilligen, dialogisch orientierten und auf kooperative Problemlösungen angelegten

Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung. Zudem werden in den 1990er Jahren auch die Möglichkeiten direkt-demokratischer Entscheidungsformen auf kommunaler und Landesebene deutlich ausgebaut.

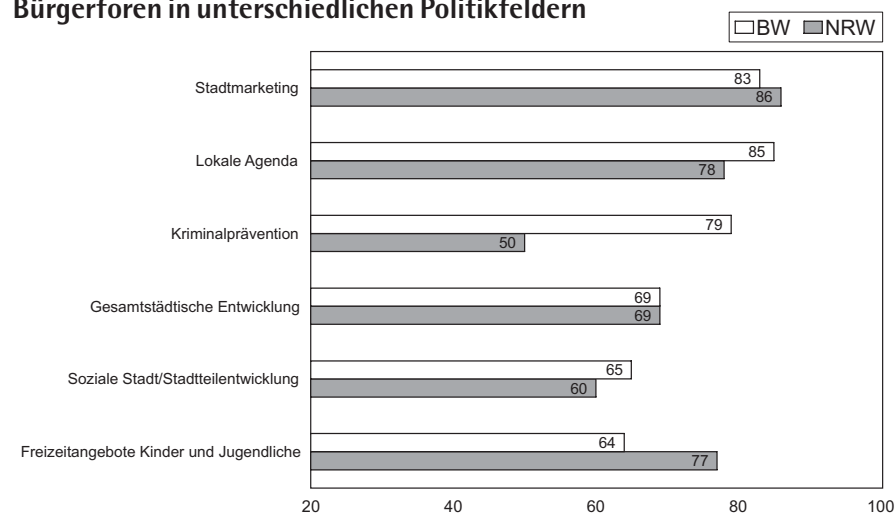
Zwar gibt es keine bundesweit zuverlässigen Daten über das Ausmaß dieser Beteiligungsformen, aber eine Umfrage aus dem Jahr 2003 deutet die Dimensionen an (Städte über 20.000 Einw.). Man erkennt, dass in nahezu allen Städten über 20.000 Einwohner verschiedenste Formen dialogorientierter Bürgerbeteiligungsverfahren eingesetzt wurden und dass es auch im Bereich der Engagementförderung zunehmende Aktivitäten gibt.

Engagementförderung in BW und NRW



in % der Gemeinden, in denen in den angegebenen Bereichen Engagementförderung stattfand, Bürgermeisterbef. BW/NRW 2003

Bürgerforen in unterschiedlichen Politikfeldern



in % der Gemeinden, in denen in den angegebenen Bereichen Bürgerforen eingesetzt wurden, Bürgermeisterbef. BW/NRW 2003

Direkte Demokratie

Auch im Bereich der direkten Demokratie (Bürgerbegehren und Bürgerentscheide) hat sich seit Anfang der 1990er Jahre einiges getan. Dennoch

führen Bürgerbegehren und -entscheide trotz ihrer flächendeckenden Institutionalisierung in der kommunalen Praxis mitunter noch ein Schattendasein und können allein auf Grund ihrer geringen Verbreitung keine nachhaltigen politischen Wirkungen entfalten (Ausnahme Bayern). Allerdings sind die indirekte Effekte nicht zu unterschätzen, macht doch eine zahlenmäßig nicht zu vernachlässigende Minderheit der deutschen Bevölkerung von direktdemokratischen Instrumenten Gebrauch oder droht ihn an und nimmt damit einen nicht unerheblichen Einfluss auf die kommunale Agenda und die politischen Entscheidungen in Gemeinden (vor allem in NRW, wo knapp ¼ aller Bürgerbegehren vom Rat übernommen werden). Resümiert man nun die verschiedenen Wirkungsarten von Bürgerbegehren, insbesondere die Vorwirkungen und die direkten Wirkungen, dann führen sie zu einem Machtverlust des Rates und des Bürgermeister bei gleichzeitig nachhaltiger Aufwertung der Bürger (bzw. organisations- und konfliktfähiger gesellschaftlicher Interessen).

Regelungen und Häufigkeiten von Bürgerbegehren im Bundesländervergleich (Stand 2005)

Bundesland	In Kraft seit	BB-Quorum in % der Wähler	BE-Quorum in % der Wähler	Anzahl BB	Jährlich in jeder x-ten Gemeinde
BW	1956	5 – 10	30	296	1/185
Bay	1995/99	3 – 10	10 – 20	1457	1/14
Bbg	1993	10	25	36	1/243
Hess	1992	10	25	150	1/26
MV	1994	2,5 – 10	25	36	1/365
Nds	1996	10	25	105	1/88
NRW	1994/00	3 – 10	20	300	1/14
Rhp	1993	6 – 15	30	75	1/308
Saarland	1997	5 – 15	30	9	1/47
Sachsen	1994	(5) – 15	25	130	1/54
Sachs.-A	1994	6 – 15	30	4	1/1272
SH	1990	10	20	202	1/67
Thür	1994	13 – 17	20 – 25	46	1/250

Quelle: Bogumil / Holtkamp 2006; ergänzt durch Gabriel / Walter Rogg 2006, BB = Bürgerbegehren; BE = Bürgerentscheid

3. Welche Wirkungen können wir ausmachen?

Verschiedenste Studien ergeben nun einige zentrale Erkenntnisse zu den Möglichkeiten und Grenzen des bürgerschaftlichen Engagements:

- Durch Beteiligung gelingt es, Teile der Bürgerschaft intensiver in die politische Willensbildung einzubeziehen. Sind die Beteiligungsinstrumente und das Beteiligungsthema sorgfältig ausgewählt, ist die Resonanz der Bürger auf Teilnahmeangebote überraschend groß. Viele Bürger interessieren sich für kommunale Fragen und wollen sich durchaus konstruktiv in die Planung einbringen. Es gibt keine allgemeine Politikverdrossenheit.
- Beteiligung kann zur Legitimationsentlastung der kommunalen Entscheidungsträger beitragen. Insbesondere die Verlagerung von Kompetenzen und Aufgaben auf Vereine kann dazu führen, dass Verteilungskonflikte dezentral gelöst werden und kostenintensive Ansprüche der Bürger reduziert werden.

- Durch Beteiligung können die kommunalen Entscheidungsprozesse grundsätzlich responsiver werden. Entscheidungsträger bekommen Informationen mit hoher Qualität, die ihnen über die gewöhnlichen Instrumente (z.B. Expertengutachten) nicht zur Verfügung gestellt werden. Dieser „Informationsmehrwert“ kann bei kommunaler Planung und Dienstleistungsproduktion auch zu effektiveren Problemlösungen führen.
- Beteiligung kann in Teilbereichen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten, indem sie Fehlinvestitionen vermeiden hilft und die Bürger und Vereine stärker ihre eigenen Ressourcen einbringen. Vor allem ist die Förderung von freiwilligem Engagement aber dazu geeignet, trotz immer engerer Haushaltsspielräume, eine breite Leistungspalette städtischer Angebote aufrechtzuerhalten und neue Angebote überhaupt noch entwickeln zu können.
- Darüber hinaus gelingt es den Fraktionen durch Bürgerbeteiligung in begrenztem Maße neue Mitstreiter zu gewinnen. Bürgerbeteiligung kann damit ein Weg sein, die sich in kleineren und mittleren Städten abzeichnenden Rekrutierungsprobleme für qualifizierte Ratsmitglieder zu reduzieren.

Wenn die Angebote auf die Bedürfnisse der Bürger richtig zugeschnitten sind, also projektorientiert, thematisch gebundene und zeitlich befristete Engagementformen ermöglichen, dann beteiligen sich sehr viele Bürger an Elementen der kooperativen Demokratie. Allerdings sind auch einige Grenzen von Partizipationsprozessen sichtbar:

- Beteiligungsprozesse sind nach wie vor sozial selektiv, eine alte Erkenntnis, denn es gibt nach wie vor einen „Mittelschichtbias“ und je nach Verfahren auch unterschiedliche geschlechtsspezifische Beteiligungsquoten. Zwar gibt es verschiedene Instrumente, die eine etwas stärkere repräsentative Beteiligung der Bürger gewährleisten (z.B. Planungszelle, Bürgerbefragung und „aufsuchende“ Beteiligung), aber diese sind zumeist teurer als die konventionellen Verfahren und werden deswegen nur zögerlich implementiert.
- Zudem ist die Erwartung, dass durch die Bürgerbeteiligung die vorhandene Politikerverdrossenheit maßgeblich abgebaut werden kann, unrealistisch. Dazu sind die (Vor-)Urteile in Bezug auf Politiker viel zu stark als feste Einstellungen verankert. So ist auch auf kommunaler Ebene mittlerweile ein erhebliches Ausmaß an Politikerverdrossenheit zu spüren. Das Vertrauen in örtlichen Parteien oder Kommunalvertretungen lag in repräsentativen Bürgerumfragen in der oben genannten Studie nur noch bei 5 bzw. 13 % in NRW, während Bürgermeister rundherum besser abschnitten.
- Bei grundlegenden Konflikten – seien es nun Standortkonflikte durch Bürgerinitiativen oder parteipolitische Konflikte – sind Lösungen durch Beteiligungsprozesse schwierig. Diese Konflikte sprengen in der Regel die auf Konsens angelegten Verfahren der Bürgerforen und sollten deshalb möglichst ausgeklammert und durch Mehrheitsentscheidung in der Kommunalvertretung entschieden werden.
- Häufig mangelt es an der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, was im Ergebnis zu enormen Frustrationen führt. Wenn von vornherein klar ist, dass die Beteiligungsergebnisse nicht umgesetzt werden können,

weil beispielsweise das Geld fehlt, sollte man auf Beteiligungsprozesse lieber verzichten, um diesen Frustrationen vorzubeugen.

4. Bereicherung oder Gefährdung lokaler Demokratie?

Mehr Bürgerengagement oder wissenschaftlicher formuliert der Ausbau der kooperativen Demokratie zielt darauf ab, unter den derzeitigen Rahmenbedingungen in Kooperation mit der Kommunalpolitik und –verwaltung die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger auszubauen. Der eigentliche Sinn der kommunalen Selbstverwaltung kann wiederbelebt werden, wenn die Bürger dazu ermutigt werden, sich stärker mit ihrem Wissen und ehrenamtlichen Potenzial einzubringen, um eine bedarfsgerechte und effiziente kommunale Aufgabenerledigung zu gewährleisten und Demokratie vor Ort produktiv mitzugestalten. Nur auf kommunaler Ebene ist aufgrund der Nähe diese Beteiligung in zumindest halbwegs überschaubaren Formen möglich, während anderen möglichen „Grundschulen der Demokratie“ wie den Parteien zunehmend die Schüler ausgehen. Den ehemals großen Volksparteien, aber auch den anderen Parteien, droht der Verlust des Kontaktes zum Durchschnittsbürger. Geschieht dies, könnten sie zu basislosen Berufspolitikervereinigungen mutieren. Mancherorts sind schon jetzt die Seniorenarbeitsgemeinschaften noch die aktivsten Parteigliederungen.

Durch mehr Beteiligungsangebote für die Bürger bietet sich die Chance in direkter Kooperation ein Teil der Vorbehalte gegenüber Parteien abzubauen und einzelne politisch Interessierte über projektorientierte Beteiligungsprojekte auch für die Parteiarbeit zu gewinnen. Hierzu gibt es für die Parteien eigentlich keine Alternative, wenn sie in den nächsten Jahrzehnten noch mit einer vollständigen Kandidatenliste zu den Kommunalwahlen antreten wollen. Allerdings ist der generelle Ausbau bürgerschaftlichen Engagements kein Patentrezept, da dieser bei unzureichender Beteiligungsgestaltung mehr Probleme hervorbringen kann als er löst. Beim Ausbau bürgerschaftlichen Engagements sind daher vor allem drei Empfehlungen zu berücksichtigen (vgl. ausführlich Bogumil/Holtkamp 2002):

1. Die Beteiligungsangebote müssen an den im Zuge des Wertewandels veränderten Bedürfnissen und Interessen der Bürger ansetzen. Der Hinweis darauf, dass die Stadt durch mehr Bürgerengagement in einigen Bereichen Haushaltsmittel sparen oder bedarfsgerechter einsetzen kann, motiviert die Bürger allein selten zur Beteiligung. Diese häufig aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger zentralen Argumente müssen durch eine Perspektive „von unten“ ergänzt werden, damit die Beteiligungsangebote von den Bürgern tatsächlich angenommen werden bzw. zu einem nachhaltigen Umgang mit Beteiligungsressourcen führen. Ziel eines nachhaltigen Umgangs ist, dass die Bereitschaft der Bürger, nach der Teilnahme an Beteiligungsangeboten auch zukünftig zu partizipieren, gestärkt werden soll. Dafür muss das Engagement Spaß bzw. subjektiv „Sinn“ machen und Beteiligungsergebnisse müssen hinterher (zumindest zum Teil) auch umgesetzt werden.

2. Die Beteiligungsangebote sollten darauf abzielen, dass möglichst viele Bevölkerungsgruppen vertreten sind. Werden lediglich die Bürger erreicht, die sich bereits in verschiedenen Institutionen engagieren,

bietet man lediglich den bereits weitgehend sozial integrierten und durchsetzungsfähigen Bürgern – also den „üblichen Verdächtigen“ – ein zusätzliches Sprachrohr. Will man hingegen die Legitimität des politischen Systems erhöhen, muss man gerade die Bevölkerungsgruppen erreichen, die sich nur wenig am politischen System beteiligen (z. B. durch Planungszellen oder Bürgerpanels, vgl. Klages 2007).

3. Zur Gestaltung dieses Prozesses bedarf es eines vorausschauenden Partizipationsmanagements, in dem die kommunalen Entscheidungsträger die Beteiligungsangebote dementsprechend zuschneiden und aktiv unterstützen. Die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse wird zu der zentralen Aufgabe der kommunalen Entscheidungsträger. Darüber hinaus sollen die Beteiligungsthemen so zugeschnitten werden, dass die Bürger nicht überfordert werden. Die Beteiligung bezieht sich somit eher auf die kleinräumige Planung, konkrete Projekte oder Mitwirkung in öffentlichen Einrichtungen in den Stadtteilen. Grundlegende Konflikte, wie z.B. Standortkonflikte sind dagegen durch kooperative Beteiligungsprozesse nicht lösbar und sollten deshalb ganz bewusst ausgeklammert werden. Es sollte um das kurzfristig im Konsens auch mit dem Stadtrat Machbare gehen, für das die Mitarbeit interessierter Bürger und anderer wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure angeworben werden kann.

Insgesamt geht es um keine Konkurrenzveranstaltung zur Politik, um keine demokratischen Blütenräume und nicht darum, nur zu reden, sondern hinterher gemeinsam in Projekten handeln ist die zentrale Zielsetzung der Bürgerkommune.

Literatur:

- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune – Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 22, Berlin
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2002 Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis, Friedrich-Ebert Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01431.pdf>
- Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg / Kibler, Leo 2006: Kooperative Demokratie – Die Förderung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung, Frankfurt
- Klages, Hellmut 2007: Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen, Friedrich-Ebert Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/kug/05014.pdf>

Vom „Wohnraum für Alle“ zum „Stadtumbau“. Kommunale Wohnungswirtschaft im Stadtentwicklungsprozess

**Ein Beitrag von Prof. Dr. Clemens Zimmermann,
Lehrstuhl für Kultur- und Mediengeschichte,
Universität des Saarlandes,
zur Veranstaltung am 23. September 2008**

Die Themenstellung „Vom Wohnraum für Alle“ zum „Stadtumbau“ impliziert einen historischen Wandel, der von relativ klar zu definierenden Leitbildern der Stadt- und Wohnentwicklung zu deutlich schwieriger einzuschätzenden, von quantitativen Ansätzen zu komplexen, qualitativen d.h. auch unübersichtlichen führte. Diese Entwicklung war vom Beginn an von Konflikten über die Aufgaben und Instrumente von Wohnungspolitik gekennzeichnet. Obwohl erst neuerdings ideologische Grabenkämpfe deutlich nachgelassen haben und die Alternative öffentliche oder private Bauträger nicht mehr so scharf kontrastiert wird wie in vergangenen Epochen, lassen sich auch schon in früheren historischen Perioden immer wieder deutliche und anhaltende Konsensbildungen über die Aufgaben einer städtischen Wohnungspolitik – wie auch die deutliche Kontinuität der wichtigen Akteure – feststellen. Seit 1990 besteht eine neue Situation durch die Privatisierung ehemals „gemeinnütziger“ öffentlicher Bauträger. In den allerletzten Jahren traten Private Equity Fonds auf, die auf eine Internationalisierung der Wohnungswirtschaft hindeuten, und mit denen sich die Hoffnung verband, dass man durch Veräußerung von Wohnungsbeständen aus städtischem Besitz die Stadtfinanzen sanieren und sich von einer lästigen Verpflichtung trennen kann. Doch inzwischen ist wieder klar, dass soziale Nachhaltigkeit von Stadtentwicklung auch und gerade durch Wohnungswirtschaft sich mit extremen Formen der spekulativen Kapitalverwertung nicht verträgt.¹ Wenn heute die Aufgaben von Stadtentwicklung allgemein und kommunalem Wohnungsbau speziell komplexer als in vergangenen Epochen sind, so scheint man doch wieder dort angekommen, wo man begonnen hat: bei der Einsicht, dass öffentliche Akteure im Ensemble von Städten und Regionen nötig sind, um spezifischen wohnungs- und sozialpolitischen Funktionen, Belangen der kommunalen Entwicklung insgesamt und auch stadtplanerischen Aufgaben zu genügen.

Was also wurde historisch als Aufgabe städtischer Wohnungspolitik und der kommunalen Wohnungswirtschaft verstanden – in erster Linie der kommunalen Wohnungsunternehmen, die ja vornehmlich die Last des „Stadtumbaus“ heute tragen, und in zweiter der genossenschaftlichen Bauträger, die heute eher wie Privatgesellschaften agieren?



Die Linie führt vom Zeitalter der Hochindustrialisierung und –urbanisierung zur Gegenwart.² Für fünf historische Phasen – in Wahrheit verläuft historische Entwicklung immer ungleichzeitig, indem sich Konzepte und Praktiken überlagern, historisch unterschiedlich zurückgreifende Leitbilder nebeneinander bestehen – lassen sich charakteristische, vorherrschende Praktiken kommunaler Wohnungswirtschaft und ihres Verhältnisses zur allgemeinen Stadtentwicklung ermitteln. Diese Phasen sind:

1. Die Wachstumsperiode der Hochurbanisierung des Kaiserreichs 1870–1918
2. Die Krisenperiode 1919–1945
3. Wiederaufbau und modernistische Stadtentwicklung 1945 bis 1970
4. Die Phase wachsender Kritik am modernistischen Entwicklungsmodus 1970 bis 1990
5. Die Phase komplexen „Stadtumbaus“ seit 1990

1. Hochurbanisierung 1870–1918

Die Hochurbanisierung des Kaiserreichs war durch ein überaus starkes Bevölkerungswachstum, massive Zuwanderung in bestehende Städte, v.a. sich industrialisierender, durch das Vordringen der Städte in ihr Umland, die Entstehung von heterogenen Industrieregionen wie an der Ruhr geprägt und auch durch die Ausdifferenzierung sozial unterschiedlicher Stadtquartiere charakterisiert.

Die Großstädte wurden durch ständige Erweiterungen und Eingemeindungen aufs Land hinausgeschoben und durch technische Infrastrukturen reintegriert.³ Es ging stets um Verbesserung, Vergrößerung, Hygienisierung, Steigerung der Leistungskraft insgesamt. Wohnraumerstellung sollte prinzipiell marktwirtschaftlich geschehen, wobei zahlreiche kleinere Bauherren und kapitalschwache mittelständische Bauunternehmer die Szene bestimmten, in Großstädten übernahmen große Terraingesellschaften Developeraufgaben.⁴

Insgesamt brachte die Urbanisierung im Kaiserreich beachtliche Quartiere hervor, die heute wieder wegen ihrer Umwelteigenschaften, Zentrumsnähe und aufgrund ihres Verhältnisses von Privat- und Öffentlichkeitsräumen sehr gefragt sind. Die zeitgenössische scharfe Kritik an „Mietskasernen“, so wird das heute gesehen, schoss über das Ziel hinaus, wenn sie den innerstädtischen Geschosswohnungsbau insgesamt treffen wollte, wohl lag sie aber richtig, und setzt indirekt noch heute Maßstäbe, wenn Überbelegung, schematische Bauweise und mangelnde bauliche Standards angegriffen wurden.

Aufgrund des stark zyklischen Charakters der – lokal differenzierten – demographischen und wirtschaftlichen Prozesse auf den städtischen Wohnungsmärkten⁵ entstand im Kaiserreich immer wieder die Situation einer Unterversorgung mit Wohnraum. Da Wissenschaftler und bürgerliche Eliten die gesundheitlichen und politischen Risiken, die von Bevölkerungszusammenballungen ausgingen, stark fürchteten, da außerdem die wahrgenommenen Mißstände in Widerspruch zu den Lebensidealen der Reformen standen, ergab sich für weite Teile der zeitgenössischen Öffentlichkeit eine „Wohnungsfrage“.⁶ Soweit das Vorhandensein einer

allgemeinen und strukturellen „Wohnungsfrage“ aufgrund quantitativer und qualitativer Kriterien akzeptiert wurde, schien die Intervention von Staat und Kommune in den Wohnungsbestand gerechtfertigt, zunächst durch Setzung von Mindestnormen im Bestand, dann durch gezielte, allerdings zunächst nur hoch selektive Bautätigkeit. Die „Wohnungsfrage“ stellte auch die grundsätzliche Frage danach dar, welche Instrumente anzuwenden seien, um indirekt und vorsichtig zu intervenieren, etwa durch vorausschauende Bodenpolitik. Insgesamt schälte sich ein Konsens heraus, dass kommunale und genossenschaftliche Wohnbauunternehmen modellhaft Bauprojekte realisieren sollten, diese standen nicht der breiten Arbeiterschaft, sondern städtischen und staatlichen Angestellten zur Verfügung. Bis zum Ersten Weltkrieg wurde ein Sektor der hinsichtlich konkreten Trägerschaften und Unternehmensphilosophien heterogenen kommunalen Wohnungswirtschaft aufgebaut, in dem städtische Interessenvertreter stark mitbestimmten; allerdings ging es diesen Unternehmen stets um ihre eigene Klientel und nicht um die Gesamtstadt.

Ziele der Eigenprojekte öffentlicher Bauträger waren also nicht die Verbesserung des Stadtgefüges und nur untergeordnet die Regeneration bestimmter Stadtviertel, sondern nur die Erstellung von Wohnungen, zunehmend allerdings mit höherwertigen Gestaltungsmerkmalen. Deutlich weiter gingen elitäre, suburbane und inselartige privatwirtschaftliche und genossenschaftliche Gartenstadt- und Villenkolonieprojekte. Diese erwiesen sich langfristig hinsichtlich der Qualitätsvorstellungen von bürgerlichem Wohnbau als wirkungsvoll.⁷ Sanierungsmaßnahmen⁸ kurz vor dem Ersten Weltkrieg dienten meist dem Verkehr oder der Errichtung von Geschäftshäusern.

Zu den Leistungen des Städtebaus bis zum Ersten Weltkrieg gehört, dass der kommunale (und genossenschaftliche) Wohnungsbau zukunftsweisende Modellvorhaben realisierten und dass die „kompakten Stadterweiterungen, die ein breites Repertoire an urbanen, verdichteten Wohnformen hervor gebracht hatten“ noch eng an die Innenstadt gebunden waren. Mit der Zwischenkriegsepoche driftete dann das Stadtgebiet durch fortschreitende Citybildung einerseits und Dezentralisierung des Wohnens andererseits auseinander.⁹

2. Die Krisenperiode 1919–1945

Die Zwischenkriegszeit begann mit einer enormen Versorgungskrise bei Wohnungen nach dem desaströsen Weltkrieg. Erst einige Jahre danach begann ein Wiederaufschwung der – öffentlich massiv gestützten – Baukonjunktur, v.a. durch den historisch neuartigen und öffentlich finanzierten kommunalen bzw. genossenschaftlichen Wohnungs- und Siedlungsbau, der indes mit einer Abwertung der Altwohnungsbestände einher ging. Die Leistungen der Wohnungsbaureform während der Weimarer Republik werden heute kaum noch gesehen, ganz im Gegensatz zum damaligen Bewusstsein der Bauplaner, dass man an der Spitze des gesellschaftlichen Fortschritts stehe.

Nur durch große öffentliche Bauträger war der Bau von Großwohnanlagen mit reformerischer Qualität möglich, welche wachsenden Kriterien der Architektur, des Städtebaus, der sozialen Bedürfnisse und der wirtschaftlichen Rationalität gleichermaßen genügen sollten.¹⁰

In besonderen Konstellationen wie in Berlin oder Praunheim/Frankfurt traten qualitative Gestaltungskriterien hervor, - allerdings die starke Reglementierung des Wohnens durch die vorgegebenen Bau- und Wohnungsformen sieht man heute kritisch. Die allgemeinen Ziele und Instrumente einer Stadtentwicklungspolitik wurden in der Zwischenkriegszeit komplexer, Siedlungs-, Verkehrspolitik- und Bauleitplanung sollten zu einer rational aufgebauten und geordneten Stadt beitragen, dies wiederum implizierte technische und ingenieurshafte, hygienischen Kriterien genügende Lösungen im Wohnungsbau.¹¹

Der quantitative und teils qualitative Aufschwung kommunaler Wohnungswirtschaft 1924-1930 wurde durch die Weltwirtschaftskrise und die massive städtische Finanzkrise seit 1930 erheblich gestört. Da weite Teile eine längerfristige Krise industrieller und städtischer Ökonomie fürchteten, was Ideologien einer Reagrarisierung belebte, die wiederum in den ersten Jahren der nationalsozialistischen Herrschaft Konjunktur hatte. Weil ja die Arbeitskraft von Arbeitslosen zur Verfügung stand, schienen nun halbagrarische Vorstadt-Siedlungskonzepte attraktiv, die Betroffenen sollten in Eigenarbeit ihre kleinen Siedlungshäuschen selbst bauen: „Siedeln in der Not“.¹² In dieser Teilphase, etwa 1930 bis 1936, wurde also die Vorstadtsiedlung bei reduziertem sanitären und Flächen-Standard zum Leitbild, eine Fülle kleiner Wohnbauunternehmen bzw. konkurrierende Organisationen wie nach 1933 die Deutsche Arbeitsfront agierten hier, während sich die Kommunen und kommunalen Wohnbauunternehmen vorsichtig verhielten.¹³ Mit 1936 und dem starken Wachsen industrieller Rüstungskonjunktur und aufgrund des ständigen Abwanderung vom Land in die Städte kehrte man zum Vorrang verdichteten Bauens zu reinen Wohnzwecken zurück. Die gleichgeschalteten öffentlichen Wohnbau-träger erstarkten und realisierten bis 1939 umfangreiche Einzelprojekte teils im vereinfachten „Volkswohnungsbau, teils anspruchsvollere Projekte“, bis dann der Bombenkrieg alle Pläne zunichte machte.¹⁴

3. Die Wiederaufbau- und Modernisierungsphase 1945-1970

Nach den massiven Kriegszerstörungen v.a. in den großen Städten und angesichts der millionenfachen Zuwanderung von Ostflüchtlingen und DDR-Bewohnern, entwickelten sich in der frühen Bundesrepublik zwei dominante Leitbilder von Städtebau- und Wohnungspolitik, die zwar schon vorher angelegt waren, nun aber auf der Basis eines parteienübergreifenden Konsenses und vor dem Hintergrund des Glaubens von Planern an die völligen Gestaltbarkeit der Lebensverhältnisse äußerst praxiswirksam wurden.

Zum einen wurden die städtebaulichen Leitbilder der Trennung der elementaren städtischen Funktionen (Arbeit, Wohnen, Vergnügen/Einkaufen) und der „autogerechten Stadt“ sowie der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ dominant. „Wohnen“ hatte in der belebten und belebenden Innenstadt kaum noch Platz. Zu dieser gelangte man nur zum Einkaufen und zum Besuch von Kulturveranstaltungen. Die verdichtete Kernstadt der Vergangenheit, die vermeintliche „Mietskasernen-Stadt“, existiert als Feindbild, man versucht auch hier durch Aufbrüche und Abrisse, die Baudichte zu reduzieren. Die historische Altstadt erscheint in dieser Zeit nur noch als minimal schützenswerter Restbestand. Nur vereinzelt machten

sich Stadtplaner Gedanken darüber, ob denn die Verdrängung der Wohnbevölkerung aus Innenstädten so gut sei.¹⁵

Zum anderen ging es um „Wohnraum für Alle“, d.h. Sozialwohnungsbau im Zuge des Sozialstaatspostulats. Die öffentlichen Gelder und begleitende kommunale Aktivitäten sollten die Anstrengungen privater, genossenschaftlicher und kommunaler Bauherren unterstützen. Man wollte, wie es hieß, „bauen, bauen, bauen“, hierbei ergab sich eine starke Position der gesetzlich so definierten „gemeinnützigen“ Wohnungswirtschaft. Diese Baupolitik setzte die vergangener Jahrzehnte fort, es standen aber in der Bundesrepublik ganz erheblich mehr öffentliche Kredite als zuvor zur Verfügung. Zudem war der Handlungsdruck beträchtlich und außerdem war neu, dass man die Mittel auf die Eigenheimförderung umzulenken begann.¹⁶

Zunächst ging es nur um Wiederherstellung halb zerstörter Gebäude, um Mindeststandards bei der Wohnraumversorgung, um die Einheitlichkeit der Wiederbebauung. Beim Bau von Siedlungen wurden Zeilengebäude in lockerer Streuung mitsamt einigen Ladengeschäften schon als anspruchsvoll betrachtet, die Durchgrünung von Wohnanlagen, differenzierte Wohn- und Haustypen, kreuzungsfreie Straßen und ein Wohnhochhaus im Baugebiet bei überschaubarer Zahl der Gesamtgröße galten als gehobener Standard. Letztlich ging es um allgemeine Daseinsicherung für Normalfamilien, denen man u.a. unterstellte, dass sie in ihrer geschlechtsspezifischen Rollenteilung völlig fixiert seien und in ihrer Wohnung gegenüber den gesellschaftlichen Zumutungen Zuflucht suchten: „Die planerische und baupolitische Praxis wurde nicht aus einer Gesamtheorie abgeleitet, sondern orientierte sich an dem Set der [...] akzeptierten städtebaulichen Grundvorstellungen, die den allgemeinen Hintergrund [...] darstellten, vor dem die konkreten Planungs- und Bauentscheidungen getroffen wurden, darunter auch Flächenabriss.“¹⁷ Nur vereinzelt kam es zu Experimenten mit neuartigen Wohnungsbautypen, etwa in Baulücken, und zur Schaffung von Wohnungseigentum auf dem alten Stadtgrundriss.¹⁸

Bis 1960 wurde eine weitgehende Verbesserung der Wohnsituation mit Millionen neu erstellter, recht frugaler und standardisierter Wohnungen erreicht, teils in den bestehenden Wohngebieten, teils in stadtnahen, d.h. noch angeschlossenen „Siedlungen“, teils in den suburbanen Gebieten des privat erstellten und öffentlich ebenfalls stark geförderten Eigenheims, dessen städtebauliche Konsequenzen zwar kaum bedacht wurden, die aber den „mit steigendem Wohlstand wachsenden Ansprüche(n) auf eine Steigerung des Wohnkomforts“ zu entsprechen schienen.¹⁹

Bis in die siebziger Jahre hinein stellte die Modernisierung der Stadt durch Flächenabriss, Neubau in „aufgelockerter“ Bauweise und bei Vorrang des Individualverkehrs das herrschende Paradigma dar, 1960 bis 1970 nach dem Konzept der „Urbanität durch Verdichtung“ der Bau von großformatigen Siedlungen, oft mit Einkaufszentren und im Betonstil als „Stadt in der Stadt“ vorangetrieben (z.B. Collini-Zentrum Mannheim).²⁰

Die starke Akteursrolle kommunaler und anderer öffentlicher Wohnungswirtschaftsunternehmen war innerhalb einer arbeitsteiligen Produktion von Stadt unbestritten. Begünstigt wurde deren Entwicklung durch einen einzigartigen Bauboom, der „schließlich im Rekordjahr 1973 mit dem Bau

von 714000 Wohnungen gipfelte“, der dann erstmals zu „Wohnungshalden“ führte – „ein einzigartiger Schock für die an ein weitgehend risikoloses Geschäft gewöhnte Wohnungswirtschaft“²¹

4. Wachsende Kritik an der modernistischen Stadtentwicklung 1970–1990

In der Phase 1970–1990 setzte sich zunächst das funktionalistische Stadtentwicklungsmodell fort, tatsächliche Wohnbedürfnisse aber liefen in andere Richtungen, was sich nicht nur an Vermietungsproblemen im Sozialen Wohnungsbau zeigte, sondern ebenso an der schier unaufhalt-samen Suburbanisierung, in der sich auch der Wunsch nach sicherer Geldanlage zeigt und nach (vermeintlich erreichbarer) Individualität.

Mit der Kritik an der „Unwirtlichkeit der Städte“ gerieten nun die soeben erbauten oder noch im Bau befindlichen Großsiedlungen weit vor den Städten, die im Zuge des Versprechens von „Urbanität durch Dichte“²² durchgesetzt worden waren, ebenso in die Kritik wie der weitere Raubbau an der historischen Substanz der Städte, an Flächensanierungen dort und an der Mietentwicklung. Die rasche Verbreitung des Autos förderte den Eigenheimbau, d.h. Zersiedelung der Landschaft und dies auf der Basis privater und peripherer Bauträger und nicht mehr der klassischen öffentlichen Wohnungsunternehmen. Suburbanisierung lief auf weiteres Agglomerationswachstum und Schwächung der Kernstädte hinaus und damit auf neue Handlungsbedingungen für den Wohnungsbau, mit denen sich die kommunalen Gesellschaften zunächst schwer taten.

Nun schoben sich differenziertere Aufgaben in den Vordergrund, wie man Schritt für Schritt realisierte, auch unter dem Eindruck der gesellschaftlichen Protestbewegungen.

Erstmals wurden die Wohnbedürfnisse der Haushalte selbst etwa im Hamburger Stadtentwicklungskonzept 1980 als Zielgröße betont, auch das Ziel einer Bekämpfung weiterer Wohnsuburbanisierung war neu, man orientierte sich nun wenigstens theoretisch an Vielfalt, zog sich aber allenthalben aus dem Sozialen Wohnungsbau unter falschen Prämissen zurück. Seit den späten siebziger Jahren entdeckten Fachöffentlichkeiten und kommunale Entscheidungsträger die Aufgabe der Stadterneuerung in kleinen Schritten. Es ging hier bereits um die „Vernetzung von Städtebau-, Wohnungsbau und Denkmalförderung“. Das Wohnen in der Innenstadt stand in den nordrhein-westfälischen Stadterneuerungsprogrammen der achtziger Jahre „schon im Mittelpunkt der Zielsetzung“²³, größere Konversionsprojekte existierten aber noch nicht. Generell begann man die Möglichkeiten der Anpassung von Beständen an moderne Wohnbedürfnisse zu diskutieren, durch neue Planungsverfahren und mehr Wettbewerb unter Architekten und Bauträgern.²⁴ Durch die Verwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen verlieren die klassischen gemeinnützigen Wohnbauunternehmen in dieser Zeit an Substanz. Durch Rückbau von öffentlichen Fördermitteln, durch das Unbehagen an schematischer Moderne und schließlich den Entzug gesetzlicher Privilegien gerieten sie in eine institutionelle Krise, aus der sie erst durch die Adaption marktwirtschaftlicher Geschäftsmodelle, durch eine an Dienstleistung orientierte Neuaufstellung und durch eine Differenzierung ihrer Baupolitik herauskamen.²⁵

Hierbei spielten Programme wie kosten- und flächensparendes Bauen, erhaltende Teilmodernisierungen von Einzelobjekten und erhaltende Modernisierung ganzer Ensembles eine wichtige und wachsende Rolle.

5. Gegenwart: Der „Stadtumbau“ 1990–2008

Um 1990 begann sich ein Konsens über ein neues komplexes Leitbild der Stadtentwicklung und des Städtebaus herauszuschälen. Obwohl bis heute die Diskussion darüber, ob die „Europäische Stadt“ das geeignete Grundmodell nachhaltiger Stadtentwicklung darstellt, anhält, so ist doch immer stärker davon die Rede, dass die Stadt wieder integriert und gestärkt werden soll als eine der wichtigsten Grundlagen gesellschaftlichen Lebens. Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus und angesichts der nun unübersehbaren Europäisierungs- und Globalisierungsprozesse mussten sich die Städte – und zwar praktisch aller Größenordnungen – mit der fundamentalen politischen Frage beschäftigen, wie ihre ökonomische Position im Standortwettbewerb künftig aussieht, wie Städtebau und attraktive kommunale Wohnungspolitik einen positiven Standort- und Imagefaktor darstellen können und wo im Stadtgebiet attraktive Standorte für die Ansiedlung von Unternehmen geschaffen werden sollen.

Durch neue Flächenreserven, aufgrund des Abzugs von Militär²⁶ und durch Rückbau von Bahnanlagen, ergaben sich neue Chancen, innerstädtische Siedlungsplanung zu betreiben. Schließlich wurde wieder deutlicher als in den Jahrzehnten eine soziale Wohnungsfrage²⁷ formuliert: Zum einen waren Verarmungs- und Segregationsprozesse nicht mehr zu übersehen²⁷, zum anderen ergab sich regional differenziert eine Schrumpfungproblematik, die bis heute eine anhaltend neue historische Qualität zeigt. Insofern mussten Wohnungswirtschaft und kommunale Wohnungspolitik auf die veränderten Grundbedingungen reagieren und an mehr Orten in der Stadt gleichzeitig für hoch differenzierte Zielgruppen agieren, sich beispielsweise auch über Abrisse einigen. Ferner ergaben sich erhebliche prognostische Probleme, was künftige Nachfragestrukturen betrifft.²⁸ Ein einmal umbauter physischer Raum impliziert Nutzungen, und eine solche Festlegung kann in Zeiten wachsender Mobilität und rascher soziokultureller Wohnorientierungen sowie angesichts wachsend unkalkulierbarer Beschäftigungsverhältnisse²⁹ zu einem hohen Risiko für Wohnungsunternehmen führen, und dies in einer Situation, in der zumindest im Osten diese vielfach wegen Verschuldung handlungsunfähig wurden (§ 6A-Unternehmen).³⁰

Die Ausdifferenzierung von Zielen und Zwecken der Wohnraumversorgung innerhalb eines komplexen, relativ unübersichtlichen Gesamtgefüges kennzeichnet unser Jahrzehnt. Idealerweise sind Wohnungsbau und Stadtentwicklung stärker zusammengerückt, allein durch die Privatisierung der Unternehmensformen verstehen sich indes Wohnbauunternehmen als ganz eigene Akteure. Sie müssen sich auf sehr verschiedenen Ebenen und in vielen Orten gleichzeitig „einbringen“. Die Planungsziele sind sehr viel kleinteiliger und anspruchsvoller in der Durchführung geworden. Umgekehrt entwickeln Stadtverwaltungen nicht mehr wie in der Zeit bis 1990 stets ihre eigenen Projekte, sondern übergeben sie vermehrt an kapitalkräftige Privatunternehmen.

So wird heute eine hoch differenzierte Wohnungspolitik verfolgt:

Innerstädtische Eigentumsbildung³¹ und Mietwohnungsbau, Wohnungsanierung wie Neubau. Es wird versucht, die soziale Abwertung von Stadtquartieren zu bekämpfen und durch Prestigebauten einzelne Gebiete aufzuwerten.³² Die Umnutzung und Erneuerung bestehender Substanz, Neubebauung brachliegender innerstädtischer Flächen erhielten eine wesentlich höhere Bedeutung als in vorangegangenen Epochen. Da immer erst geklärt werden muss, und das unterscheidet uns vom Programm des „Wohnraums für Alle“, für wen überhaupt gebaut werden muss, welche Rolle einzelne städtische Lagen im Gesamtgefüge übernehmen sollen, ergibt sich die verstärkte Notwendigkeit zur Kooperation³³ zwischen Verwaltungen und Wohnungswirtschaft: „In den vergangenen Jahren haben sich die Angebote innerstädtischen Wohnens [...] enorm erweitert. Urbanes Wohnen kann heute vieles heißen: bescheidenes Familienwohnen in den modernisierten Wohnzeilen des Wiederaufbaus oder denkmalgerecht erneuerten Fachwerkhäusern sanierter Altstädte [...]. Es gibt eine große Vielfalt der Standorte und der Wohnbautypen, der Standards und des Preisniveaus, der Nutzer und Nutzungsweisen, der Rechts- und Aneignungsformen. Diese sozialkulturelle und baulichräumliche Ausdifferenzierung [...] sind ein junges Phänomen, dessen Wurzeln in Entwicklungen liegen, die [...] in den 1970er Jahren begannen, wirksam zu werden.“³⁴

Für die städtischen Wohnungsmärkte handelt sich gegenwärtig um die Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum, regional besteht sehr unterschiedlicher Druck der Überalterung und wirtschaftlicher Kontraktion bzw. kommt es zu Paradoxien wirtschaftlicher Entwicklung bei sinkender Bevölkerung.³⁵

Es zeichnet sich eine wachsende regionale Differenzierung der lokalen Handlungsbedingungen von Stadtentwicklungs- und kommunaler Wohnungspolitik ab, Akteure im Bereich des Wohnungsbaus sind in die wachsende Städtekonkurrenz einbezogen.

Es geht heute nicht mehr um „Wohnraum für Alle“, sondern um eine hohe Ausdifferenzierung und Komplexitätssteigerung der Planungsziele, differenzierte Wohnbedürfnisse von Jüngeren, Alten, Familien, sehr gezielten Neubau. Hierbei erweist sich die Orientierung insbesondere an der Stärkung der Innenstädte³⁶ und am Leitbild der „Europäischen Stadt“ als nützlich: Europäische Stadt heißt in diesem Zusammenhang: Rückbesinnung auf die Leistungen des Städtebaus, als neu gebaute bürgerliche Wohnquartiere verkehrlich und funktional eng mit der bestehenden Stadt verbunden wurden, Reurbanisierung durch gezielte Wohnangebote, Nutzungsmischung, Mischung von Eigentums- und Mietwohnungsbau.³⁷

Immer noch bestimmen, wie schon im Kaiserreich, jeweilige lokale Konstellation von Öffentlichkeit und Akteurszusammenhängen den Erfolg, die Akzeptanz und die Nachhaltigkeit von Baumaßnahmen. Die Stadt- und Leistungsverwaltungen werden seit dem Kaiserreich als Initiatoren, als Koordinatoren für strategische Standortentscheidungen, für die „Abstimmung zwischen Gemeinwohl und Partikularinteressen“ benötigt, allerdings nicht nur vorschreibend, sondern auch fördernd und werbend, transparent und mittels kooperativer Entwicklungsplanung in Zusammenarbeit mit privaten Eigentümern und gewerblichen Investoren³⁸ - wofür in

der historischen Praxis vielfache vergessene Ansätze bestanden.³⁹ Allerdings geraten die Stadtverwaltungen derzeit unter Handlungsdruck, gleichzeitig verschiedene Probleme anzugehen, und etwa bei massiver demographischer Schrumpfung doch qualitatives Wachstum zu verwirklichen. Man muss sich überlegen, wie man mit der Ethnisierung von Stadtgebieten umgeht und vieles mehr, und dies angesichts historisch geringerer Steuerungspotenziale. Es ist ferner zu bezweifeln, ob neue Akteure im Wohnsektor wie die erwähnten Private Equity Fonds sich um Instandsetzungen und Quartiersaufwertung bemühen. Bei Weiterverkäufen von individuellen Wohnungen zersplittern sich ferner für die Stadtverwaltungen die Ansprechpartner.⁴⁰

Resümee

Über etwa 140 Jahre hinweg entwickelte sich ein Spektrum von Instrumenten, die prinzipiell geeignet sind, Ziele und Leitbilder von kommunaler Wohnungspolitik und Stadtentwicklung zu integrieren. Sie lagen und liegen in erster Linie in der Hand von Stadtverwaltungen, die allein dazu geeignet sind, das Stadtganze zu überblicken, Interessen auszutarieren und die in flexible Partnerschaften mit kommunalen und privaten Wohnungswirtschaftlichen Unternehmen ihre Ziele verfeinern. Dies ist in den bürgerlichen Wohnvierteln des Kaiserreichs positiv geschehen, eine völlige Privatisierung von Stadtneubau und Stadtumbau wäre allerdings ein völliger Bruch mit den deutschen Traditionen. Wenn man heute aus den gravierenden Fehlern der Wiederaufbauphase gelernt hat, so bleibt doch deren Leistung zu würdigen, einen erheblichen, heute allerdings eingeschränkten Bestand an kommunalen Wohnungen aufzubauen. Stadtentwicklung wird man nicht mehr in exklusiven Kreisen und allein nach „wissenschaftlichen“ Kenntnissen betreiben können, wie gerade die Epochen zeigen, die meinten, Bedürfnisse der Menschen leicht vermessen zu können. Heute ist nach den Erfahrungen des Großsiedlungsbaus der zwanziger, sechziger und siebziger Jahre klar, dass man sich an kleinteiligeren Strukturen orientieren muss, Akzente bei der Kernstadtentwicklung setzen, sich an tatsächlichen Bedürfnissen und am menschlichen Maß orientieren sollte.

In dieser historischen Skizze sind viele Fragen nicht erörtert worden, wie man praktisch diesen Zielen gerecht werden kann, etwa wie man Wohnwünsche erforscht, wie man „Nachfrage“ definiert, worauf Wanderungsentscheidungen in die Suburbanität beruhen, wie Stadtzentren gestärkt werden können – hinsichtlich ihrer in Klein- und Mittelstädten gefährdeten Einkaufsfunktion, oder wie sich Bewohner am Stadtumbau beteiligen können, die in den betreffenden Stadtgebieten noch gar nicht ansässig sind. Zu den aktuellen Konstellationen wie das Ende der klassischen Arbeitsteilung zwischen staatlichen und städtischen Planern einerseits und privaten Akteuren andererseits oder zu den Folgen des Abbaus von kommunalen Wohnungsbeständen ließen sich jedenfalls weitere historische Erfahrungen einbringen.

Fußnoten

- ¹ Vgl. Kiehle.
- ² Im Kontext dieser Skizze muss die Geschichte des DDR-Wohnungsbaus bis 1989 und des „Stadtumbaus Ost“ ausgeklammert werden. Dazu: Hannemann, Abriss; dies., Die Platte; Bernhardt/Wolfes; Durth/Düwel/Gutschow; Betker; Topfstedt. Komparatistische Einsichten ermöglichen die Fallstudien in Beier; v. Beyme, Wiederaufbau und v. Beyme, Neue Städte; siehe hier auch Anm. 30.
- ³ Zimmermann, Metropolen; Reulecke, Geschichte.
- ⁴ Siehe Wilhelm; Bernhardt.
- ⁵ Vgl. Wischermann.
- ⁶ Zum Gesamtkomplex der Wohnungsfrage Zimmermann, Wohnen.
- ⁷ Siehe Bollerey/Fehl/Hartmann.
- ⁸ Zur Genese von Stadtsanierung Schubert, Stadterneuerung, 209-234, zur Sanierung im Nationalsozialismus ebd., 377-405.
- ⁹ Kuhn, 184.
- ¹⁰ Exemplarisch in vielerlei Hinsicht: Reulecke, Wohnen und Markt.
- ¹¹ Ipsen, 49; Kuhn, 187f.
- ¹² Vgl. Harlander/Hater/Meiers.
- ¹³ Ebd., 65-67.
- ¹⁴ Haerendel, 299-331.
- ¹⁵ Vgl. Durth/Gutschow.
- ¹⁶ Vgl. Schulz.
- ¹⁷ Siehe Hanauske, bes. 489, 1018, Zitat 377; Wohnen in Berlin.
- ¹⁸ Vgl. Harlander, Wiederaufbau, 244f., 250.
- ¹⁹ Harlander, Wiederaufbau, 239; Zimmermann, Ludwigshafen.
- ²⁰ Ebd., 253.
- ²¹ Ebd., 255.
- ²² Vgl. Schöller.
- ²³ Meiers, 344.
- ²⁴ Schubert, Wohnsiedlungen, 76-81.
- ²⁵ Siehe: Wohnkultur in gesellschaftlicher Verantwortung, 269-322.
- ²⁶ Vgl. Feldkeller.
- ²⁷ Zu sozialer Segregation und verschiedenen planerischen Auffanginstrumenten vgl. Dangschat/Hamedinger.
- ²⁸ Vgl. Jost/Poddig, Wissen wer wo wohnt; 7. Forum Wohnungswirtschaft Rheinland-Westfalen über „Wohntrends“, <http://www.vdw-rw.de/1507> [04.09.2008]
- ²⁹ Allerdings bleibt es festzuhalten, dass der Anteil der „Normalarbeitnehmer“ immer noch 74,7% beträgt, dazu kommen 16,7% Teilzeitbeschäftigte, meist Frauen, die zu drei Viertel diese Art von Beschäftigung wünschen, vgl. svv, Mehr Beschäftigte durch Teilzeit und Zeitarbeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. September 2008, S. 11.
- ³⁰ Ostdeutsche Kommunen mussten nach 1989 nicht nur auf nachholende Suburbanisierung, sondern auf massiven Rückgang von Arbeitsplätzen und Abwanderung in den Westen reagieren. Es haben sich auch hier erfolgreiche Strategien des Stadtumbaus Ost entwickelt, bei denen Wohnungsunternehmen erhebliche Leistungen für die städtebauliche Erneuerung erbringen: Sanierung von Altwohnungen, Bestandssicherung in Altstädten, Abriss von nicht mehr nachgefragten Wohnungsbeständen und Bildung von Wohneigentum in innerstädtischen Maßnahmen sowie der Versuch, Ausdünnungsprozesse mit der „Essenz des Urbanen“ zu verbinden, vielfach erfolgreiche Maßnahmen; Holl/Jessen, 290f. – Abrisse von Plattensiedlungen im Osten verfolgen auch das Ziel, größere Grünzonen wieder zu gewinnen, hierbei geht es um die Frage, wer abreißen soll – in einer Konkurrenzsituation – und wer die Kosten dafür tragen muss.
- ³¹ Vgl. Bodenschatz u.a., Wohnen im Eigentum

- ³² Vgl. Becker/Jessen/Sander, 11f.
- ³³ So heißt es im Stadtentwicklungsprozess Essen + Perspektive Wohnen, 2007, 84, es sei die Kooperation „auszubauen“, Akteure, die angesichts steigenden Leerstands zusammenarbeiten sollten, seien neben der Stadt und den Versorgungsunternehmen, Einzelhandel, Wohnbevölkerung, es sei ein Arbeitskreis ins Leben zu rufen – solche Ansätze erscheinen doch sehr vage und bleiben weit hinter Partizipationsformen zurück, wie sie in den Niederlanden entwickelt wurden.
- ³⁴ Holl/Jessen, 276.
- ³⁵ Vgl. Schildt/Schubert.
- ³⁶ Vgl. Fahle/Bark/Burg.
- ³⁷ Holl/Jessen, 285.
- ³⁸ Jessen/Meyer/Schneider, 87.
- ³⁹ Exemplarisch für flexible Strategien der Stadt- und Wohnentwicklung bis 1900, allerdings ohne sozialstaatliche Komponenten: Fisch.
- ⁴⁰ Kiehle, 57.

Literatur

- Heidede Becker/Johann Jessen/Robert Sander, Auf der Suche nach Orientierung – das Wiederaufleben der Leitbildfrage im Städtebau, in: Dies., Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1998, 10-17
- Rosmarie Beier, Hg., Aufbau West. Aufbau Ost. Die Planstädte Wolfsburg und Eisenhüttenstadt in der Nachkriegszeit, Berlin 1997
- Christoph Bernhardt, Bauplatz Groß-Berlin. Wohnungsmärkte, Terraingewerbe und Kommunalpolitik im Städtewachstum der Hochindustrialisierung (1871-1918), Berlin 1998
- Christoph Bernhardt/Thomas Wolfes, Hg., Schönheit und Typenprojektierung. Der DDR-Städtebau im internationalen Kontext, Erkner 2005
- Frank Betker, „Einsicht in die Notwendigkeit“. Kommunale Stadtplanung in der DDR und nach der Wende, Stuttgart 2005
- Klaus von Beyme, Der Wiederaufbau. Architektur und Städtebaupolitik in beiden deutschen Staaten, München/Zürich 1987
- Klaus v. Beyme u.a., Hg., Neue Städte aus Ruinen. Deutscher Städtebau der Nachkriegszeit, München 1992
- Harald Bodenschatz u.a., Wohnen im Eigentum in der Stadt, Stuttgart/Zürich/Ludwigsburg 2004
- Franziska Bollerey/Gerhard Fehl/Kristiana Hartmann, Hg., Im Grünen wohnen – im Blauen planen – Ein Lesebuch zur Gartenstadt, Hamburg 1990
- Jens D. Dangschat/Alexander Hamedinger, Hg., Lebensstile, soziale Lagen und Siedlungsstrukturen, Hannover 2007
- Werner Durth/Niels Gutschow, Architektur und Städtebau der fünfziger Jahre, Bonn 1987
- Werner Durth/Jörn Düwel/Niels Gutschow, Architektur und Städtebau der DDR. Die frühen Jahre, Berlin 2007
- Bernd Fahle/Hannes Bark/Stefanie Burg, Fokus Innenstadt. Innenstadtentwicklung in baden-württembergischen Mittelstädten, Ludwigsburg 2008
- Andreas Feldkeller, Neue Wege der Planung und der Bürgeraktivität beim Städtebau, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 17/1997, 38-46
- Stefan Fisch, Stadtplanung im 19. Jahrhundert. Das Beispiel München bis zur Ära Theodor Fischer, München 1988
- Ulrike Haerendel, Kommunale Wohnungspolitik im Dritten Reich. Siedlungs-ideologie, Klaushausbau und „Wohnraumarisierung“ am Beispiel Münchens, München 1999
- Dieter Hanauske, „Bauen, bauen, bauen!“. Die Wohnungspolitik in Berlin (West) 1945-1961, Berlin 1995

- Christine Hannemann, Historischer Abriss zu wesentlichen Entwicklungslinien städtischen Wohnens in Deutschland seit 1945, Humboldt-Universität zu Berlin 2000, S. 37-39; [https://zope.sowi.hu-berlin.de/lehrbereiche/stadtsoz/mitin_daten/mitarbeiterinnen/hannemann]
- Christine Hannemann, Die Platte. Industrialisierter Wohnungsbau in der DDR, Braunschweig/Wiesbaden 1996
- Tilman Harlander, Wiederaufbau und Modernisierung der Stadtstrukturen – von 1945 bis Mitte der 1970er Jahre, in: Ders. u.a., Stadtwohnen. Geschichte, Städtebau, Perspektiven, Ludwigsburg/München 2007, 238-257
- Tilman Harlander, Wohnen und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik, in: Ingeborg Flagge, Hg., Geschichte des Wohnens, Bd. 5, Stuttgart 1999, 233-417
- Tilman Harlander/Katrin Hater/Franz Meiers, Siedeln in der Not. Umbruch von Wohnungspolitik und Siedlungsbau am Ende der Weimarer Republik, Hamburg 1988
- Christian Holl/Johann Jessen, Aufwertung und Neubestimmung des innerstädtischen Wohnens seit den 1970er Jahren, in: Tilman Harlander u.a., Hg., Stadtwohnen. Geschichte, Städtebau, Perspektiven, Ludwigsburg/München 2007, 276-309
- Detlef Ipsen, Moderne Stadt – was nun?, in: Heidede Becker/Johann Jessen/Robert Sander, Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1998, 41-54
- Johann Jessen/Ute Margarete Meyer/Jochen Schneider, stadtmachen.eu. Urbanität und Planungskultur in Europa, Stuttgart/Ludwigsburg 2008
- Frank Jost/Benjamin Poddig, Wissen, wer wo wohnt – Qualitative Nachfrageanalyse als neues Instrument für Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung, in: Gisela Schmitt/Klaus Selle, Hg., Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund 2008, 106-123
- Wolfgang Kiehle, Wohin gehen die kommunalen Wohnungsbestände? Folgen des Verkaufs an Private Equity Fonds, in: Gisela Schmitt/Klaus Selle, Hg., Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund 2008, 54-62
- Wolfgang Hofmann/Gerd Kuhn, Hg., Wohnungspolitik und Städtebau 1900-1930, Berlin 1993
- Gerd Kuhn, Citybildung und Dezentralisierung – urbane Wohnprojekte in der Weimarer Republik, in: Tilman Harlander u.a., Stadtwohnen. Geschichte, Städtebau, Perspektiven, Ludwigsburg/München 2007, 184-195
- Franz Meiers, Neues Wohnen auf alten Standorten – eine bewährte Strategie neu im Fokus, in: Gisela Schmitt/Klaus Selle, Hg., Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund 2008, 342-350
- Volker Nordalm, Nachhaltigkeit versus Rendite – Wer investiert in den Bestand?, in: Gisela Schmitt/Klaus Selle, Hg., Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund 2008, 54-62
- Jürgen Reulecke, Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt am Main 1985
- Jürgen Reulecke u.a., Wohnen und Markt. Gemeinnützigkeit wieder modern. Hg. von der Allbau Essen 1994
- Axel Schildt/Dirk Schubert, Hg., Städte zwischen Wachstum und Schrumpfung. Wahrnehmungs- und Umgangsformen in Geschichte und Gegenwart, Dortmund 2008
- Oliver Schöller, „Urbanität durch Dichte“ – ein umkämpftes Konzept. Dargestellt am Beispiel des Großsiedlungsbaus der „Neuen Heimat“, in: Die alte Stadt 2/2001, 111-129
- Dirk Schubert, Stadterneuerung in London und Hamburg. Eine Stadtbaugeschichte zwischen Modernisierung und Disziplinierung, Braunschweig/Wiesbaden 1997
- Dirk Schubert, Wohnsiedlungen, Wohnbauten und Wohnreformen. 75 Jahre Wohnungsbauunternehmen Frank, Hamburg 2001
- Günther Schulz, Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957, Düsseldorf 1994

- Thomas Topfstedt, Wohnen und Städtebau in der DDR, in: Ingeborg Flagge, Hg., Geschichte des Wohnens. Bd. 5, Stuttgart 1999, 419-562
- Jan Volker Wilhelm, Das Baugeschäft und die Stadt. Stadtplanung, Grundstücksgeschäfte und Bautätigkeit in Göttingen 1861-1924, Göttingen 2006
- Clemens Wischermann, Mythen, Macht und Mängel: Der deutsche Wohnungsmarkt im Urbanisierungsprozess, in: Jürgen Reulecke, Hg., Geschichte des Wohnens, Bd. 3, Stuttgart 1997, 333-502
- Wohnen in Berlin. 100 Jahre Wohnungsbau in Berlin, Berlin 1999
- Wohnkultur in gesellschaftlicher Verantwortung. 100 Jahre Wohnungswirtschaft in Rheinland und Westfalen 1901-2001, Düsseldorf 2001
- Clemens Zimmermann, Wohnen als sozialpolitische Herausforderung. Reformarisches Engagement und öffentliche Aufgaben, in: Jürgen Reulecke, Hg., Geschichte des Wohnens. 1800-1918. Das bürgerliche Zeitalter, Stuttgart 1997, 503-636
- Clemens Zimmermann, Die Zeit der Metropolen. Urbanisierung und Großstadtentwicklung, Frankfurt am Main, 2. Aufl. 2000
- Clemens Zimmermann, „Das neue Gesicht der Stadt“. Ludwigshafen im Wiederaufbau 1948-1965, in: Stefan Mörz/Klaus Jürgen Becker, Hg., Geschichte der Stadt Ludwigshafen am Rhein, Ludwigshafen 2003, 656-727

Rasender Fortschritt: Verkehr und Mobilität in europäischen Metropolen

Ein Beitrag von Prof. Dr. Wolfgang Kaschuba,
Institut für europäische Ethnologie,
Humboldt-Universität Berlin,
zur Veranstaltung am 28. Oktober 2008



In der Formulierung vom „rasenden Fortschritt“ ist zunächst eine doppelte Ironie enthalten: Zum einen ist diese leicht euphorische Wendung natürlich eine historische, die uns heute längst mehr als fragwürdig scheint. Zum andern schwingt darin auch nicht wenig Selbstironie mit: Als ich diesen Text nun nämlich schreiben musste, wurde mir erst richtig klar, worauf ich mich eingelassen hatte: immerhin auf das Vorhaben, nur rund 200 Jahre Stadt-, Architektur-, Kultur- und Verkehrsgeschichte gleichsam auf Bierdeckelgröße zu bringen. Deswegen werde ich bzw. wird mein Text also selbst gleich durch die Geschichte „rasen“. Ob daraus ein Fortschrittserlebnis wird, bleibt den geneigten LeserInnen überlassen.

Ernsthafter gesprochen will dieser Titel aber nochmals daran erinnern, wie sehr Verkehr und Mobilität in den letzten 200 Jahren als zentrale Träger von hochdramatischen Veränderungen fungierten. Denn seit dem Beginn der industriellen Moderne sind vor allem sie es, die jene viel beschworene Erfahrung der „neuen Zeit“ verkörpern. – Einer neuen Zeit in gleich doppeltem Sinn: als buchstäbliche Er-Fahrung neuer Geschwindigkeitsdimensionen wie als ahnungsvolle Vor-Erfahrung einer neuen Gesellschaft! Denn vergegenwärtigen wir uns einfach nochmals: Seit Jahrtausenden und bis eben vor knapp 200 Jahren hatten sich Menschen im Alltag kaum schneller als 15 bis 18 km/h bewegen können, wenn sie rannten, fuhren oder ritten. Dann erst beginnt jenes „Rasen“: jene Geschwindigkeitserfahrung in neuen, jähren, auch beängstigenden Dimensionen. Heute ist uns die zehnfache Geschwindigkeit im Auto längst Gewohnheit und die fünfzigfache im Flugzeug längst vertraut. Das war und ist eine tatsächlich „anthropologische“, eine das „Menschbild“ selbst berührende Revolution durch Verkehr und Technik.

Und dieser moderne Verkehr und seine „revolutionäre“ Wirkung prägen vor allem die Städte. Insbesondere die Metropolen entstehen in der Geschichte nur durch und aus „Mobilität“. Als gezielte Bewegung von Menschen, von Ideen, von Dingen – und zwar zugleich als räumliche wie als geistige Bewegung, als Zuwanderung von außen wie als Umgruppierung im Inneren der Stadt und dies nicht als einmaliger Vorgang sondern als permanenter Prozess. Stadt war und ist also ein „migrantisches Produkt“, gerade auch im Blick auf ihre soziale und kulturelle Prägung. Daran sollte man heute aus gegebenem Anlass und mit Georg Simmel nachdrücklich erinnern: Große Städte sind Orte der Fremden, die bleiben! Und meist sind es diese Fremden, die ein neues Tempo städtischen Lebens vorgeben!

Etwas von der kulturellen Dramatik dieser Entwicklung möchte ich in meinem Text einfangen. Also neben der engeren verkehrs-, technik- und sozialgeschichtlichen Seite vor allem auch die Ebene der sinnlichen Erfahrung und der kognitiven Wahrnehmung. Denn gerade dieser Zusammenhang von Metropole und Verkehr, von Stadtraum und Mobilität prägt in der Moderne markante Züge einer „Kulturgeschichte der Sinne“ aus.

Und nun kommt der „Bierdeckel“: Um die Fülle der damit verknüpften Entwicklungen wenigstens etwas bündeln zu können, möchte ich mich auf drei Etappen beschränken: zum einen auf die Zeit etwa zwischen 1820 und 1850 – Motto: „Von der Reisequal zur Reiselust“, zum zweiten auf die Situation der 1920er Jahre – Motto: „Vom Temporausch zum Stresssyndrom“ und zum dritten auf Entwicklungen von den 1960er Jahren bis heute – Motto: „Vom ‚motorisierten Biedermeier‘ zum Öko- und Moralproblem“.

1. 1820 bis 1850: Von der Reisequal zur Reiselust?

Wir sprechen heute viel von der „europäischen Stadt“. Und wir meinen damit eine historisch gewachsene räumliche wie soziale Stadtgestalt, die sich durch Funktionalität, Ästhetik, Zentralität und bürgerliche Selbstverwaltung auszeichnet. Eine Stadt also mit ausgeprägter Alt- oder Innenstadt samt dem Marktplatzensemble von Rathaus, Kirche, Schule, Gasthaus, Café – großstädtisch auch mit Theater, Oper, Museum, Zeitung, Kaufhaus, Bank, vielleicht Universität. Auch mit einer nachhaltigen Gliederung der gesamten Stadtlandschaft durch Gewerbe- und Industriestrukturen, durch Bürger- und Arbeiterviertel, durch entsprechend angelegte und auch entsprechend benannte Straßen und Plätze. Diese „europäische Stadt“ entsteht zwar nicht erst nach 1800. Sie bildet in dieser Zeit aber ihre gefestigte Form endgültig aus. Und sie differenziert sich nun zugleich deutlich.

So bleibt zwar der Prototyp dieser „Kleinstadt“ erhalten, wie er sich von England bis ins westliche Russland und von Italien bis Schweden findet. Eine Lokalgesellschaft, in der sich historisch eine tatsächlich schon bürger-schaftliche Planungs- und Integrationsleistung ausdrückt und die bei allen Unterschieden eben von „bürgerlicher“ Atmosphäre und Mentalität geprägt ist. Von dieser Kleinstadt emanzipiert sich nun jedoch die „große Stadt“ – auf den Spuren der europäischen Vorbilder Paris und London. Vergegenwärtigen wir uns, dass in Deutschland damals – 1810 – gerade zwei Städte über 100.000 Einwohner aufweisen: Berlin mit 190.000 und Hamburg mit 120.000 Menschen. Danach kommen Breslau, Dresden, Königsberg, München, Köln mit jeweils 70- bis 50.000 Einwohnern. Essen zählt gerade einmal 5000. Dieses Essen besitzt dann aber nur 60 Jahre später bereits die zehnfache Bevölkerung. Ein rasantes Wachstum wie in anderen deutschen Städten auch, verursacht durch die bekannte städtische Bevölkerungsexplosion im Zuge der Industrialisierung, durch hohe Geburtenzahlen und sinkende Kindersterblichkeit, vor allem aber durch massenhafte Zuwanderung und systematische Eingemeindung.

Die preußische Städteordnung von 1810 nimmt manche dieser Entwicklungen vorweg bzw. ermöglicht sie. Sie ordnet aber zunächst eben noch „Kleinstädte“: Städte, die eng gebaut und meist ummauert sind, um Schutz und Sicherheit zu geben, um überschaubar und kontrollierbar zu sein. So gliedern diesen städtischen Raum Stadttore und Mauern, schmale

Häuserzeilen und enge Gassen, kaum Gärten und wenige Plätze.

Dies hat natürlich erhebliche Konsequenzen für Transport und Verkehr. Innerstädtisch wie über Land ist das Wasser der Straße noch vorzuziehen. Weil es eben noch nicht wirkliche „Straßen“ gibt, sondern nur räderbrechende Pflaster und zerklüftete, morastige Fahrpisten. Und mit den Rädern und Achsen der Kutschen brechen oft auch die Knochen der Passagiere. Neben der Erfahrung des unbekanntes Raumes beschreibt die Reiseliteratur dieser Zeit daher vor allem dies als zentrale Empfindung des Reisens: jenes Gefühl von Rütteln und Stoßen, des Auf und Ab, des Hin- und Herschaukelns, unterwegs in Staub und Schlamm, mit Glieder-, Kopf- und Magenschmerzen. Von Johann Wolfgang von Goethe bis Ludwig Börne haben sich unsere Reiseklassiker über dieser Reisequal den Hintern wundgereist und die Finger wundgeschrieben. Börne vor allem flucht in einem fort über das Martyrium in dieser langsamen „Postschnecke“ und zitiert Freund Knigge, den Ratgeber für alle Lebenslagen, der empfiehlt: „in den Städten solle man schnell fahren, damit, wenn am Wagen etwas zerbrechliches sei, er da zerbräche, wo Hilfe in der Nähe wäre.“

Dazu bringt die Kutsche als Transportfahrzeug wenig Leistung im Vergleich etwa zur Schute, zum Lastkahn. Denn der ist auf Flüssen und Kanälen im regionalen Verkehr oft schneller und schafft das 50- bis 100-fache an Last. Stadtbaumeister des 19. Jahrhunderts bauen ihre Städte deshalb gerne auf einer Kanal-Logistik auf: Das massenhafte Baumaterial für die Häuser kommt per Kahn. Ohnehin wird innerstädtisch auch jetzt erst die Pflasterung allgemein umgesetzt, auch um die Schweine und die Kloaken aus den Gassen zu verdrängen und den Bürgern endlich Laufstege für ihren „Sonntagsstaat“ anbieten zu können. Die urbane Modenschau beginnt hier! Über Land wiederum werden nun die neuen „Kunststraßen“ gebaut: Chaussees mit fester Oberfläche und Drainage, mit seitlicher Neigung und mit Gräben, teilweise mit Baumreihen oder Alleen. Nicht nur, aber vor allem auch eine napoleonische Beglückung Europas.

Dies alles schafft bereits Ansätze zu modernem Verkehr. Denn nun kommt auch die neue „Schnellpost“, zunächst in England und Frankreich, dann auch in Deutschland. Schnelle und gefederte Kutschen, feste Routen und Stationen mit Pferdewechsel, feste Tarife und vor allem ein fester Fahrplan lassen nun in der Tat erste Umrisse einer europäischen „Reisekultur“ erkennen. Erst jetzt wird Fernreisen, wird Mobilität wirklich planbar. Mit der Schnellpost und dem Fahrplan werden Raum und Zeit zum ersten Mal in der Geschichte in ein kalkulierbares Verhältnis zueinander gebracht – und dies eben nicht nur für Herrscher, Militärs und Kaufleute, sondern für ein wachsendes Publikum. Seitdem meint dies nun dauerhaft „bürgerliches Reisen“. Es meint aber zugleich und dauerhaft nun auch das Prinzip von kapitalistischer Produktion und Konsumtion: der Markt als Voraussetzung wie als Resultat von „Verkehr“, als wirtschaftliche Kalkulationsquote aus Raum und Zeit.

Diesen Epochenschritt bewirkt endgültig die Eisenbahn, die bekanntlich ab den 1830er Jahren ihren Siegeszug antritt. In Europa wird ihre Linienführung interessanterweise zunächst auch unter militärstrategischen Gesichtspunkten geplant, um Truppen schneller transportieren zu können.

Auch in Preußen wie in Süddeutschland. So wird in Württemberg die erste Bahnlinie ab 1846 zwischen den Garnisonsstädten Ludwigsburg und Ulm vor allem für das Militär gebaut. Doch statt der Soldaten fahren dann 1848 in den Zügen vor allem die Anhänger der demokratischen Bewegung zu ihren Volksversammlungen. Diese Versammlungen finden mit oft zehntausenden von Teilnehmern wiederum in politisch entsprechend gestimmten „Bürgerstädten“ entlang der Strecke statt wie in Stuttgart oder Ulm. Dort wird der Bahnhofplatz dadurch zu einem ersten festen Ort politischer Öffentlichkeit. Und der Volksmund tauft den Zug daher „Demokratenexpress“. Verkehr prägt eben vielfach auch politische Topographie und Tradition!

Vor allem aber bewirkt die Eisenbahn natürlich eine Revolution der Bewegung im Raum und eine Revolution ihrer Wahrnehmung. Um dies hier nur anzudeuten: Die Zeitgenossen nehmen die Wucht und Kraft der Maschinen, die Geradlinigkeit des Schienenwegs und die Geschwindigkeit der Bewegung als eine physische wie sinnliche „Überwältigung“ wahr. Denn als Passagiere fühlen sie sich – so sagen sie – wie auf einem „Pfeil“ oder von einem „Blitz“ durch den Raum geschleudert, oft verwirrt, betäubt, geschwächt. Literatur und Malerei nehmen diese Revolution der menschlichen Wahrnehmungssysteme auf. Sie formulieren ihre pathetischen Bilder und Metaphern vom „rasenden Dampfross“ und von der „Vernichtung des Raumes“ und tragen damit ihrerseits zur dramatischen Inszenierung des neuen Verkehrsmittels bei.

Wie dramatisch hat niemand treffender beschrieben als Heinrich Heine, 1841 selbst Augenzeuge der Eröffnung der ersten französischen Bahnlinien von Paris nach Orléans und Rouen: „Sogar die Elementarbegriffe von Zeit und Raum sind schwankend geworden. Durch die Eisenbahnen wird der Raum getötet, und es bleibt uns nur noch die Zeit übrig. [...] Mir ist, als kämen die Berge und Wälder aller Länder auf Paris angerückt. Ich rieche schon den Duft der deutschen Linden; vor meiner Tür brandet die Nordsee.“ Damit thematisiert er die neue Mobilität als Kontraktion von Raum und Zeit. Und er eröffnet bereits eine spezifische wahrnehmungsgeschichtliche Perspektive, in der nun die Notwendigkeit wie die Möglichkeit einer buchstäblich neuen „Welt-Anschauung“ sichtbar wird: einer völlig neuen Welt der erreichbaren Nähen statt der unüberwindlichen Distanzen.

Ebenso bedeutsam werden nun die physischen, wirtschaftlichen Funktionen der Eisenbahn für Mobilität, Markt und Metropole: Menschen und Waren werden im Raum in neuer Weise beweglich. Städte entwickeln sich durch die Bahnanschlüsse erst zu Großstädten oder Metropolen. Und die Bahnlinien ihrerseits erhalten eine „industrielle“ Topographie, indem sie Wohnorte mit Arbeitsorten und Konsumorten verbinden und indem sie selbst zu Standorten und Lebensadern integrierter Industrieräume werden. Manchester und Liverpool etwa liegen nur 50 km auseinander. Auf der Straße zwischen ihnen verkehren zu Anfang des 19. Jahrhunderts täglich 30 bis 40 Postkutschen mit 400 bis 700 Passagieren. Dann wird im Jahr 1830 die erste Personenbahnlinie zwischen den beiden Städten gebaut. Sofort schnellen die täglichen Pendlerzahlen in die Tausende hoch. Und Manchester wie Liverpool explodieren bald förmlich in ihrem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum.

Die Eisenbahn verbindet also nicht nur die Städte, sie gestaltet diese vielmehr auch aktiv um. Ihre Trassen und Haltestellen schaffen neue Vorstädte oder durchbrechen bereits die Stadtmauern. Ihre neuen Bahnhöfe dominieren mit ihrer technischen Aufbruchsarchitektur nun die städtischen Zentren. Und sie selbst werden zu neuen städtischen Eingangstoren, zu technisch-ästhetischen Attraktionen und zugleich zu emotionalen Orten, an denen Ankunft und Abschied sich nun täglich tausendfach wiederholen. Die Rede von den Bahnhöfen als den neuen städtischen „Kathedralen“ spielt eben nicht nur auf ihre pathetische Architektur an, sondern auch auf solche rituellen und pathetischen Funktionen, die sie in der urbanen Kultur nun übernehmen. Wie etwa auch diese wahrhaft kulturgeschichtliche Wirkung: Weihnachtsbäume werden in Berliner Bürgerhäusern erst in den 1840er Jahren üblich. Denn erst da gibt es die „Harzbahn“, die Tausende frisch geschlagener Tännchen auf den städtischen Bahnhofsvorplatz befördern kann.

Trotz dieser neuen Mobilität aber bleibt die Vorstellung von der „Innen-Stadt“ als eines besonderen sozialen und vor allem kulturellen Raums bestehen: die City als kulturelles Zentrum und als öffentlicher Repräsentationsraum. Zugleich und außerhalb der alten Städte aber entstehen neue Orte von Arbeit und Wohnen auf der grünen Wiese um Fabriken, Bergwerke, Glashütten. Zunächst vor allem in England und Belgien, dann aber auch gerade hier im Ruhrgebiet, etwa in der Hellweg-Zone mit Essen und Bochum.

Eisenbahn formiert damals also Menschen zu neuen industriegesellschaftlichen „Massen“. Und sie formt Städte um zu industriellen Landschaften. Dies alles bedeutet eine nachhaltige räumliche, bauliche, infrastrukturelle, ästhetische Veränderung. So beginnt die große Zeit der Stadtplaner und der Sozialreformer, die nach der „Lebenswelt Stadt“ fragen. Ihnen erscheinen gerade die neuen Verkehrsmittel und Verkehrswege dabei als die zentralen Voraussetzungen „urbaner Kultur“: als eines vielfältigen und vor allem eben lokal verfügbaren und erreichbaren Angebotes von Arbeit, Wohnen, Nahrung, Bildung, Wissen und Unterhaltung.

Denn nun entsteht auch urbane Vergnügungskultur: Boulevards, Rummel, Buden. Ernst Dronke berichtet 1846 aus Berlin: „Die Vergnügungen des Nachmittags müssen in einer großen Stadt, dem Tummelplatz einer so großen, müßigen Bevölkerungsklasse, vielseitig sein. Man braucht nicht erst wie in der Provinz bis zum Sonntag zu warten und eine Strecke weit zu fahren, um an einem öffentlichen Ort seine Freuden zu suchen.“ Damit beschreibt er das urbane Grundprinzip: dass die materiellen wie ideellen Angebote möglichst überall verfügbar und jederzeit erreichbar sein sollen.

Es gibt damit eine neue technische wie rechtliche Freiheit der Reisenden, der Pendler, der Migranten. Und diese „Freizügigkeit“ als allseitige Bewegung im Raum prägt nun die Stadtlandschaft um. Die Mauern und die Tore fallen, die Straßen und die Plätze öffnen sich, die Bahnhöfe und die Gasthäuser werden zu Einlasstoren „des Fremden“.

Dies meint „Urbanisierung“ als historischer Prozess: Die Stadt entwickelt und verdichtet sich nicht nur in ihrem Inneren – wirtschaftlich, sozial, architektonisch, infrastrukturell. Vielmehr überwindet die neue Stadtgestalt nun ihre alten Mauern und Begrenzungen. Die Stadt „öffnet“ sich in

den Raum – theoretisch bereits unbegrenzt. Damit wird der Raum selbst unaufhaltsam „verstädert“: durch neue Arbeits-, Siedlungs- und Verkehrsstrukturen, aber eben auch durch neue urbane Lebens- und Konsumstile. Und erst damit werden Raum und Gesellschaft insgesamt zu Spielräumen und Anlagefeldern eines industriellen Kapitalismus, der Menschen und Waren nun permanent in Zeit und Raum „mobilisiert“ und damit „ökonomisiert“: in der Industriellen Revolution.

2. Die 1920er Jahre: Vom Temporausch zum Stresssyndrom?

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts ist in Europa die Hochindustrialisierung längst erfolgt. Die Großstädte sind allesamt als Industriestandorte herangewachsen – als Agglomeration von Produktionseinrichtungen, Menschenmassen und Märkten, die beständig in Bewegung bleiben. Man geht davon aus, dass jährlich ein Viertel bis ein Drittel der großstädtischen Bevölkerung „wandert“: aus oder ein und auch innerhalb der Stadt zwischen verschiedenen Quartieren. Denn die Städte sind mittlerweile explodiert: Innerhalb von kaum 50 Jahren hat sich ihre Bevölkerung mindestens verdoppelt, manchmal verfünffacht. London, Manchester und Liverpool sind weit voran auf diesem Weg, aber auch Paris, Lyon, Rom und Turin. Auch in Deutschland hat sich die Zahl der Großstädte in dieser Zeit fast verzehnfacht: mehr als 50 Kommunen mit über 100.000 Einwohnern werden in den 1920er Jahren gezählt.

Dabei haben sich diese Großstädte entlang der Eisenbahnlinien, Straßen und Gewerbegebiete in den Raum hinein ausgebreitet. Und zugleich haben sich ihre inneren Bezirke nochmals neu verdichtet: Urbanes Leben bedeutet neben dem massenhaften Verkehr nun vor allem auch massenhaftes Wohnen und Leben in Arbeitervierteln und Mietskasernen. In Berlin kommen auf jedes Gebäude mittlerweile durchschnittlich 55 Menschen. Dazu sind diese Gebäude noch in die Tiefe gestaffelt und in Höfe aufgeteilt, damit die Hausbesitzer möglichst wenig Straßenfront versteuern müssen. Denn nach der Straßenfront bemisst sich das kommunale Erschließungsgeld. Und die Innenhöfe zwischen den Hausflügeln haben dann 5,5 m Durchmesser, damit ein Pferdegespann mit Feuerspritze eben noch wenden kann.

Trotz dieser Verdichtung jedoch werden die Städte nun heller. Zunächst auf künstlichem Weg: In den großen Städten vollzieht sich die Elektrifizierung vielfach schon seit der Jahrhundertwende. So lassen die neuen Lampen die Straßen schon als urbane Lichtbänder erscheinen und die Plätze als Lichtkuppeln. Daher rührt auch die Rede von der „Elektropolis“ Berlin: Seit 1881 fährt in Lichterfelde bereits die erste elektrische Straßenbahn der Welt. Und die Beleuchtung der öffentlichen Räume, der öffentlichen Gebäude wie der Fabrikanlagen in der Hauptstadt blendet bald die Augen der nächtlichen Flaneure.

All dies begleitet und schmückt auch die neuen Verkehrsmittel und Transportsysteme: Kurz nach der Londoner und der Pariser U-Bahn eröffnet auch Berlin im Jahr 1902 seine erste U-Bahnlinie. Daraus entwickelt sich rasch ein Verbund öffentlichen Nahverkehrs, bald auch mit Autobus-Anschluss. Berlins Ringbahnsystem gilt weltweit als vorbildlich, weil es einerseits die Stadtlandschaft gleichsam umgürtet, dabei noch die Kopfbahnhöfe der verschiedenen überregionalen Bahnlinien miteinander

verbindet, und andererseits über die U-Bahnlinien dann die riesige Innenstadt erschließt. Aber auch das Fahrrad der Arbeiter wird zum Vehikel einer Massenbewegung in deutschen Städten. Zehntausende schlängeln und klingeln sich täglich durch einen chaotischen Verkehr, der nun eben und vor allem auch das knatternde Automobil aufnimmt. 1929 gibt es bereits über 400.000 private Automobile in Deutschland, bereits mit über 100km/h Spitzengeschwindigkeit. Das Auto betritt die Bühne als städtischer Tempo- und Sportwagen. Nicht zuletzt deshalb wird es zu dem „magischen Objekt“ unserer technischen Zivilisation, wie das Roland Barthes formuliert hat. Vor allem wird es ungeheuer schnell zu einem omnipräsenten Akteur des großstädtischen Verkehrs, gefahren bis dahin freilich überwiegend von der städtischen Oberschicht bzw. ihren Chauffeuren. Die Jungen und Hippen aber chauffieren sich auch damals bereits natürlich selbst. So zeichnet der Schriftsteller Wilhelm Speyer 1927 in seinem Roman „Charlott etwas verrückt“ bereits das Bild einer jungen Frau, die in ihrem Auto, aber auch mit ihrem Leben bedenkenlos durch die Berliner Stadtlandschaft rast, immer auf der Suche nach dem Kick.

Urbane Kultur entwickelt sich nun auch vehement als „Massenfreizeit“. Damit wird das sonntägliche Vergnügen am See, auf dem Rummel, auf der Rennbahn, im Stadion oder der abendliche Besuch im Konzert und im Kino auch zum Logistik- und Verkehrsproblem. Denn Großstadt funktioniert nur, wenn ihre inneren Distanzen rasch überwunden werden können: die Distanz zwischen Zentrum und Peripherie, zwischen Arbeiten und Wohnen, zwischen Konsum und Vergnügen – idealerweise auch zwischen Lebensstilen, Milieus und Klassen. Denn es ist ja oft gerade die Berührung mit dem „Anderen“, die Begegnung mit ihm und die Mischung kultureller Unterschiede, die den Reiz des Urbanen ausmacht.

Damit ist ein erster Abschluss der Urbanisierung erreicht. Die räumliche und soziale Gestalt wie die infrastrukturelle und kulturelle Ausstattung der „Großstadtgesellschaft“ scheint gefunden. Und „Stadtplanung“ wirkt hier mit Inbrunst und vor allem als Verkehrsplanung. Überall sollen der urbanen Massengesellschaft und ihren Mobilitätsvorstellungen angemessene Räume und Bewegungsformen geschaffen werden. Deshalb werden die städtischen Linienführungen gerader, die Boulevards breiter, die Quartiere uniformer. Baron Haussmann hatte dies mit der strategischen Entkernung und Boulevardisierung der Pariser Innenstadt in den 1860er Jahren bereits vorexerziert. Zugleich ist dies die Phase, in der ein neues, zweites, „modernes“ Stadtzentrum entsteht: durch Umbau und Erweiterung des alten.

So meint das Attribut „Metropole“ nun vor allem auch dies: ein dominantes und netzförmiges Verkehrssystem, das die Stadtlandschaft bis tief in ihre Poren prägt, das die Schienen der Straßen- und Bahntrassen längs und quer durch die Stadt geschlagen hat, das die Kreuzungen und Plätze besetzt, das in Gestalt von Bahnhöfen, Haltestellen, Verkehrsampeln, Überwegen und Verkehrszeichen als ebenso endloses wie ruheloses Transitsystem überall präsent ist und das auch längst seine Wurzeln unter der Stadt geschlagen hat in Gestalt von Tunneln, U-Bahnhöfen, Unterführungen und Kanälen. Als Mobilitäts- und Verkehrsraum funktioniert die Stadt nun wie eine Maschine. Und der Rhythmus dieses massenhaften und hektischen Verkehrs wird zum Rhythmus der Stadt selbst. Seine Ströme und Linien, seine Wellen und

Bewegungen, seine Geräusche und Töne sind es, die Walter Ruttmann 1928 zu seinem ikonischen Großstadtfilm „Die Sinfonie der Großstadt“ animieren: 24 Stunden in Berlin – die Metropole und ihre Menschen als ein lebendiger und pulsierender Organismus.

Was aber macht dieser Rhythmus, macht dieser Verkehr, macht diese Stadt mit den Menschen? Macht es sie moderner, glücklicher oder fremder, gar krank? Nach dem Schmutz und den Abwässern, welche die Hygieniker Anfang des 19. Jahrhunderts als Bedrohung der Gesundheit der Großstädter entdeckt hatten, entdecken nun die Psychologen andere krankmachende Eigenarten der Metropole: das Tempo, den Lärm, die Hektik, die Vielfalt, die Anonymität, die Vereinsamung. Neben der physischen wird nun also vor allem die psychische Seite großstädtischen Lebens beobachtet. Georg Simmel spricht von der „Steigerung des Nervenlebens“ und vom rasanten „Wechsel äußerer und innerer Eindrücke“ in der Stadt. Und die Psychologie indiziert „Nervosität“ als die zentrale Großstadtkrankheit – und deren Behandlung natürlich als ihre fachliche Berufung. Sigmund Freuds Couch und Woody Allens „Stadtneurotiker“ lassen grüßen. Gleichzeitig ruft der Kulturkritiker Theodor Lessing eine „Lärmschutzbewegung“ ins Leben. Er verweist auf die Dampfhämmer, die Maschinen, die Autos, die Züge, die Sirenen und Glocken, die – wie er formuliert – „quer über unser schmerzhaftes Haupt, quer durch unsere besten Gedanken“ schlagen und fahren. Und der Psychologe Willy Hellpach erforscht die „Menschenwerkstatt“ Metropole, in der er einen neuen Menschentypus entstehen sieht: den Großstädter mit seiner spezifischen „sensuellen Vigilanz bei emotionaler Indifferenz“ – einen Mensch also, der sich stets hellwach und gleichzeitig ignorant (Simmel sagt: „blasiert“) durch die Großstadtwelt bewegt, weil er nur auf das Wichtige achten kann, um hier zu überleben. Und dieses „Überleben“ bezieht sich vor allem auf die Straßen, auf den Verkehr: auf das Gehen, Fahren, Überqueren quasi unter permanenter „Lebensgefahr“.

Hier wird die Metropole nun auch endgültig literarisiert, inszeniert, imaginiert in stets dramatischen Raum- und Bewegungsmetaphern: als Häuserschlucht und Asphalttschungel, als Lichtermeer und steinerne Welt, als Sphäre von Tempo und Stress, von Rasen und Hetzen. Und die europäischen und amerikanischen Stadt-, Jugend- und Kriminalromane spielen nun auch vorwiegend auf den Straßen und in den Verkehrssystemen dieser metropolitanen Welt. Ein Alfred Döblin oder ein John Dos Passos sind ohne Alexanderplatz und Tram, ohne Avenue und Subway undenkbar! Auch Maler wie Georges Seurat oder Max Beckmann finden ihre Motive nun vor allem hier. Und dies tut natürlich auch der Film: Charlie Chaplin und Buster Keaton erscheinen immer wieder als „urbane Typen“ auf der Leinwand.

In dieser Mythisierung der Metropole scheint freilich bereits die Ambivalenz angelegt: Jene gerade im deutschen Bürgertum weit verbreitete industriekritische und stadtkritische Sicht, die bis zur heimattümelnden Großstadtfeindschaft deutscher Konservativer gehen kann, ja, bis zur Dämonisierung der Stadt überhaupt als menschenverschlingender „Moloch“.

Mit anderem, durchaus bereits ökologisch zu nennendem Aplomb tritt zuvor bereits ein Wilhelm Raabe hervor, der in einer Erzählung schildert, wie ein Müller durch die Wasserverschmutzung seines Fabriknachbarn zugleich

physisch vergiftet und wirtschaftlich ruiniert wird. Denn der will den Naturfrevel beweisen: „Bis auf das letzte Atom soll er's wissen, wie viele Teile Ammoniak und Schwefelwasserstoff der Mensch dem lieben Nachbar zuliebe einatmen kann, ohne rein des Teufels zu werden [...]“, lässt Raabe seinen Müller sinnieren, der tatsächlich „sein“ Müller ist, sein alter ego. Im Winter 1884 bricht nämlich die Braunschweiger Trinkwasserversorgung durch die Belastungen aus der örtlichen Zuckerindustrie zusammen. Und Raabe schreibt an seine Tochter Margarete: „Sei du froh, dass du nicht in Braunschweig bist. Der reine Schweinestall! Wir waschen uns nicht mehr, wir putzen uns nicht mehr die Zähne, selbst durch das gekochte Essen schmeckt man das [...] versaute Okerwasser: Pfisters Mühle in fürchterlichster Vollendung.“

Auch der scharfsichtige Journalist Alfred Kerr klagt schon um die Jahrhundertwende: „O Bürger Berlins, ich sagte nicht zu viel, wenn ich euch Kaffern nannte. Welche Blößen habt Ihr euch wieder gegeben. Weil eine Straße verbreitert werden soll, laßt ihr alte Bäume weghacken. Habt ihr keine Ahnung, was eine Avenue ist? Merkt ihr denn nicht, daß in dem elenden Kasernenmeer dieser nüchternen Stadt jeder Baum wie ein Vers in einem stumpfsinnigen Reporterbericht wirkt? Wisst ihr nicht, daß Verkehrs-rücksichten ganz nebensächliche Rücksichten sind?“

Die Stadt jedenfalls wird hier zum Ort, zur Bühne des Natur-Technik-Konflikts. Dabei scheint sie als eine technische Zivilisation auf, der die Balance fehlt, ihr ökologisches Gleichgewicht. Deshalb eben nun die Stadtfucht der Jugendbewegten und das deutsche Wandern als bildungsbürgerlich-urbane Kulturübung. Deshalb die Villen und Siedlungen am Stadtrand. Deshalb auch die Volks-Kunde, die vom ländlich-bäuerlichen Volk. Deshalb aber auch die urbanen Bewegungen für soziale Hygiene, für innerstädtische Volksparks, für Gartenstädte, für Spielplätze und Sportplätze, für Grün und Licht und Luft also in die Mitte der Städte hinein – als Bedingung für eine neue, „gesunde“ Stadt. Dennoch, das erkennen die Verkehrsplaner wiederum als erste: Auch die grünen Oasen dieser „gesunden“ Stadt müssen eben erreichbar sein – mit U-Bahn, Autobus, Fahrrad. Auch Natur verursacht in der Stadt eben – Verkehr!

3. 1960 bis heute: Vom „motorisierten Biedermeier“ zum Öko- und Moralproblem“?

Eine letzte Drehung meines Bierdeckels: der Weg der Metropolen aus der Nachkriegszeit in unsere späte Moderne. Nach 1945 wird in den europäischen Metropolen der Krieg „überbaut“ und „überblendet“: in seinen physischen Schäden und Ruinen wie in seinen psychischen Bildern und Traumata. Gerade auch in den deutschen Städten scheint dieses „Überbauen“ unabdingbar, weil mit den Häusern und Straßen auch die eigene Geschichte in Ruinen und Trümmern liegt. Insofern ist die vielfach kritisierte europäische Nachkriegsmoderne in ihrer architektonischen Kühle und Funktionalität auch einfach eine Absage an schmerzliche Rückblicke und Rückbesinnungen, die ja auch in der Gesellschaft wenig erwünscht sind. Und die Versuche futuristischer Architekturen, wie sie von der Avantgarde dann in den 1960er Jahren unternommen werden, um die Stadt neu zu entwerfen, wirken oft monströs. Auch sie verweigern sich damit einer erfahrungsbezogenen Gegenwart.

In gewisser Weise gilt dies auch für den Verkehr. Nach den erzwungenen Massenbewegungen des Krieges verspricht die rasche Auto-Mobilisierung der Gesellschaft ab den 1950er Jahren jedenfalls individuelle Bewegung und Freiheit. Als „Eigenheim auf Rädern“ und zugleich als „fliegender Teppich“ in ferne Länder wird das Auto immer unentbehrlicher. Angesichts dieser neuen Mobilitätsvorstellungen erscheinen Erinnerungen, erscheint aber auch die alte, enge „europäische“ Innenstadt oft nur mehr als Hindernis, Autobahn und autogerechte Stadt hingegen als die logische Zukunftsvision. Auch wenn damals bereits erforscht ist, dass ein Autofahrer 15 mal mehr städtischen Raum belegt als ein „öffentlicher Nahverkehrler“, sind die Weichen gestellt. 1955 schon überholt der Individualverkehr im Blick auf die Personenkilometer den öffentlichen Verkehr.

Die westdeutschen Wirtschaftswunderjahre seien ein „motorisiertes Biedermeier“ gewesen. In dieses schönboshafte Bild fasst der Kulturhistoriker Hermann Glaser dieses „stille Glück im Winkel“, welches der frisch gebackene NSU- oder Ford-Fiesta-Besitzer beim Anblick seiner ersten bunten Blechwanne mit Rädern empfindet. Dabei ist dessen Glück natürlich alles andere als still. Und es bleibt auch nicht in seinem Winkel, sondern es erobert nun buchstäblich die Städte. Denn die vielbeschworene „Freiheit des Fahrens“ soll schließlich nicht nur ein Werbeslogan bleiben. Jetzt erst – das vergessen wir bereits – entsteht das typisch urbane Straßenbild: Straßen mit und ohne grüne Mittelstreifen, aber auf jeden Fall beiderseits nun mit der blechernen Bordüre parkender Autos vor den Gehwegen und Häusern.

Dass diese automobilen Eroberung der Stadt bald auch anders gelesen werden kann, nämlich als ein entscheidender Beitrag zur wachsenden „Unwirtlichkeit der Städte“, zeigt der Mahner Alexander Mitscherlich 1965. Er kritisiert damit den doppelten Sündenfall von Architektur und Verkehrsplanung, der die Lebenswelt „Stadt“ zu zerstören droht. Freilich steht diese Kritik bereits in einem neuen Zeit- und Denkkontext: in einer Deutung nämlich der sozialen und kulturellen Krise der Nachkriegsgesellschaft insgesamt. Denn auch diese Gesellschaft erscheint vielen „unwirtlich“: eng in ihren Wir-Bildern, schroff in ihrer Fremdenangst, neurotisch ihre Geschichtssphobie, aseptisch in ihrem Ordnungswahn, gierig in ihrem Konsumrausch. Daher soll die Gesellschaft nun auch über die Städte als ihre „Entwicklungslabore“ offener und zugleich heimeliger gemacht werden: durch urbane „Wärmestuben“ quasi mit Fußgängerzone und Europaplatz, mit Pommes-Frites-Buden, Mocca-Bar und Adria-Grill. Auch die ersten „Gastarbeiter“ sind bereits da: Das Mediterrane lässt schon einmal grüßen, Eiscafé und Pizzeria folgen gleich nach!

Doch zu weit darf diese „Möblierung“ der Stadt wiederum auch nicht gehen. Fußgängerzone und Autostadt müssen vereinbar bleiben. Denn auch die Suburbanisierung schreitet mittlerweile kräftig voran. Im Grünen an der städtischen Peripherie beginnen die Eigenheime zu wuchern. Hier leben gerne mittelständische Pendlerfamilien, abseits der lauten City, aber bitte mit vierspurigem PKW-Anschluss an Kino, Theater und Oper! Deshalb müssen die Innenstädte individuell und „privat“ erreichbar sein, „Verkehrsfluss“ soll hergestellt werden. Kommunale Verkehrs- und Baupolitiker übernehmen diese Perspektive der modernen Autostadt mit kleinem Fußgängerterrarium. Denn dass erhöhte Mobilität auch neue Verkehrs-

infrastrukturen bedeutet, fordert auch die Automobilindustrie. Straßen- ausbau sei Zukunftsinvestition und Verkehrsfluss das Ziel von Stadtplanung, heißt es seitdem gebetsmühlenartig und teilweise bis heute.

Trotz aller U-Bahn-Bauten, Straßenbahn- und Buslinien setzt in dieser Zeit keine europäische Großstadt entschieden auf die Erschließung der Innenstadt durch „Öffentlichen Verkehr“. Und kaum eine Großstadt fragt ernsthaft danach, wer in diesen lärmumtosten und von Einfahrt- wie Einflugschneisen zerschnittenen Innenstädten überhaupt noch wohnen soll. Stau und Enge, Lärm und Abgas, später Ruß und Feinstaub: Der innerstädtische Verkehr bleibt als logistisches wie als ökologisches Problem seitdem ebenso akut wie im Grundsatz ungelöst.

So kommt die große Nachdenklichkeit in Sachen Metropolen und Verkehr erst später, nach der großen Ölkrise der 1970er und nach der nun erst wahrgenommenen Ökokrise der 1980er Jahre. Große Utopien wie die der „Tunnel-Stadt“, der „Tram-Stadt“ oder der „Fahrrad-Stadt“ bleiben aber auch hier Episoden, höchstens punktuell umgesetzt in grün-alternativen Stadtbezirken. Denn entsprechende Gesamtkonzepte und Nachhaltigkeits- überlegungen scheitern nicht nur an der Autolobby sondern auch bei der Mehrheit der Auto-Bürger. Deshalb steht auch das Auto selbst nur relativ kurze Zeit am Pranger. Zu tun hat dies auch mit dem Auf und Ab damaliger Stadtperspektiven. Fordisten und Postfordisten liegen bald im Streit: Verspricht sich die städtische Zukunft im weiteren industriellen Ausbau, also als Industriestandort? Oder liegt sie nicht vielmehr in der Umwandlung in eine Dienstleistungs- und Kulturmetropole? Zeigen die Leuchttürme New York und London nicht bereits in diese Richtung? Muss der Oberhausener Stadtrat dann nicht auch dort einmal hinfliegen, „Metropole gucken“? Muss nicht auch „neu“ investiert und entwickelt werden, wenn man „Metropole“ werden will: durch die Privatisierung kommunaler Räume und Wohnungsbestände, durch die Internationalisierung der städtischen Architektur, durch die Anwerbung von Musik-Labels und Software-Shops oder durch die lokale Abschöpfung regionaler Kaufkraft in neuen und großen Shopping Malls?

Manche dieser Überlegungen werden erprobt und umgesetzt, viele aber auch bald durch neue Wirklichkeiten überholt. Und diese Wirklichkeiten formen Europa und seine Städte in den 1990er Jahren nochmals dramatisch um. Denn nach dem Zusammenbruch des Sozialismus und dem Fall des Eisernen Vorhangs wird die politische und wirtschaftliche Landkarte Europas neu geschrieben. Migration und Reisen ordnen das europäische Verkehrs- und Städtenetz in einer vielfach neuen Topographie.

Damit vollzieht sich auch ein neuer Stadtumbau! Und wir befinden uns heute noch mitten in diesem Prozess, für den die US-Stadtsoziologie den hübschen Begriff des „Re-Zoning“ gefunden hat, also der räumlichen „Um- Ordnung“. Dies klingt ein wenig euphemistisch, weil damit nicht weniger als eine radikale funktionale und soziale Umstrukturierung des städtischen Raumes vor allem unter ökonomischen und touristischen Gesichtspunkten umschrieben wird. Zentrale Stadtquartiere werden gentrifiziert, soziale Gruppen über hohe Mieten und Preise aus diesen Zentren abgedrängt, Kleingewerbe und Handwerke durch Boutiquen vertrieben. Gleichzeitig erweitert sich der urbane Raum als Konsumraum weiter in das Umland.

Auch durch den rasant wachsenden Flug- und Massentourismus wird die Metropole nun umgeformt und neu entdeckt: als vielfältiges und fremdes „Soziotop“ wie als Geschichts- und Museumslandschaft und erst recht als Shopping Mall und Partybühne. Es ist eine völlig neue touristische Beweglichkeit, die da entsteht – auch mit einem neuen Publikum. Denn rasch entwickelt sich um die Billigfluglinien und die neuen 200, 300 km/h schnellen Zugsysteme ein dichtes europäisches Mobilitätsnetz. In diesem Netz dominieren deutlich die attraktiven großen Städte und die Metropolverbindungen, die den „Zwischenraum“ möglichst schnell überbrücken und ihn damit abdrängen in provinzielle Tourismusregionen und entlegene Naturreservate.

Als wirklich „metropolitan“ erscheinen dabei vor allem die „modernen Nomaden“: Banker und Manager, Künstler und Intellektuelle, die in diesem Metropolennetz unterwegs sind. Meist mit Geschäftsbeziehungen wie Wohnsitzen in mehreren Städten leben sie ein „City-Hopping“ der Kreativen und Wichtigen – kenntlich etwa an der beiläufigen Floskel: „Gestern in London...“. Den „hippen“ Städten bringt das Geld und Ansehen, aber auch Apartment-Komplexe, die wie städtische Urlaubs-Resorts wirken und 52 Wochen im Jahr leer stehen. Es bringt ihnen neue Mitbürger, die sich oft wenig interessieren, engagieren, identifizieren – auch internationale Architekturstile, die viele Baukomplexe zum Verwechseln ähnlich gestalten. Es bringt auch die sozialen Verdrängungsprozesse in den Innenstadtquartieren, die nun „homogen“ und langweilig anstatt „sozial gemischt“ werden. Es bringt damit das dritte städtische Zentrum hervor, jene postmoderne und exklusive „City in der City“. Und es bringt den Städten mittlerweile oft den Himmel wie den Flughafen voller Privatjets und Hubschrauber. In Marseille und Cannes haben sich erste Bürgerinitiativen gebildet, die den dortigen französischen und vor allem russischen Milliardären vorhalten, sie benutzen ihre Jets und Hubschrauber wie Taxis: mal schnell von der Villa auf die Yacht oder nach Mailand, autistisch gegen ihre Umgebung und Umwelt. Ein russischer Milliardär bot einer dortigen Stadtverwaltung kürzlich 100 Mio € an, wenn sie eine ihn störende Verkehrsstraße um einen Kilometer weg von seiner Villa verlege. Die Stadt lehnte ab – noch.

Nun geht es um das Dabeisein. Durch die „Festivalisierung der Stadtkultur“ wird die Metropole immer mehr zur „Location-Landschaft“ und zur „Party-City“. Zu einem Raum von Treffpunkten und Gemeinschaftserlebnissen, die grell und kurz aufscheinen: das Stadtzentrum als permanenter Event. Im kleineren Rahmen sind das die Party im Kraftwerk, die Kunstausstellung im Luftschutzbunker, das Simon Rattle-Konzert im stillgelegten U-Bahnschacht – teils für ein exklusives Jetset-Publikum, teils für nicht weniger exklusive Subkulturen und Szenen, eingeladen durch die Hausbank oder wie bei Internet-Parties an illegalen Orten über einen gut geschützten Internetverteiler. Und im großen Rahmen präsentieren sich New York-Stadtmarathon, Madonna im Berliner Olympiastadion, Sinfoniekonzert im Hyde Park, Street Parade in Zürich, Mona Lisa im Pariser Louvre, die Bayreuther Wagner-Festspiele oder die Loveparade in Essen: metropolitane Massenevents eben. Dazwischen formen sich die gentrifizierten Szeneviertel wie Nottinghill oder Prenzlauer Berg oder auch die neuen „Strände“ in der Stadt: Sand aufs Pflaster, Liegestühle unter Kübel-Palmen, Caipirinha ins Glas und Karibik-Pop in die Box!

Auch insofern wird die Metropole zum „Gesamtkunstwerk“, weil sie nun Bühne und Rahmen bildet für Politik-, Kunst-, Musik- und Sportevents als emotionales Erlebnis. Mehr noch: „Weltstadt“ als „Popkultur“ öffnet die Stadt als Entdeckungsraum für einen Tourismus, an dem auch „die Einheimischen“ intensiv beteiligt sind: sie selbst als Touristen in der eigenen Stadt.

Die neue Attraktivität von Städten wie Barcelona, Edinburgh, Berlin oder St. Petersburg ist ohne diesen Wirkungszusammenhang von „Placemaking“ und „Branding“ nicht zu erklären. Ethnische Milieus wie urbane Szenen spielen dabei eine wesentliche Rolle, künstlerische und akademische Mobilität, Medienverbände und Internet-Portale. Sie ist aber auch nicht denkbar ohne diese neuen Verkehrsnetze und Mobilitätsformen.

Natürlich droht hier Gefahr, denn dieser Stadtumbau tendiert zur Ökonomisierung und Uniformierung der Stadtkultur. Zum Verlust lokaler Merkmale aus Geschichte, Architektur und Atmosphäre, die ja eigentlich gerade das Einzigartige der Metropole ausmachen, ihre Identität begründet haben. Nach den immergleichen Flughäfen, Bahnhöfen und Hotellobbies muss man sich heute auch in Opernhäusern, Kunstausstellungen oder ganzen Innenstädten irritiert fragen, ob sie nicht zu jeder beliebigen Metropole gehören könnten. Ob sie nicht austauschbar sind, ob nicht Geschichte und Aura des konkreten Ortes längst verloren gegangen sind. Der französische Kulturanthropologe Marc Augé spricht von „Nicht-Orten“, die so gerade im Zusammenspiel von globaler Ökonomie, urbaner Architektur und großstädtischem Verkehr entstehen.

Umso wichtiger wird dann die Frage, „wer“ in der Stadt leben und „für wen“ sie künftig „gedacht“ und „gemacht“ werden soll. Und dies ist dann eine zutiefst politische Frage! Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Richard Florida hatte darauf kürzlich ungefragt eine Antwort versucht. Er fragte nämlich in einer Untersuchung der US-Amerikanischen Groß- und Mittelstädte nach deren Zukunftsfähigkeit. Diese Zukunftsfähigkeit wiederum hängt für ihn davon ab, ob diese Städte attraktiv sind für die „kreativen Klassen“. Darunter versteht er jenes knappe Drittel der Bevölkerung, das insbesondere in den Technologie- und Kulturindustrien arbeitet, also etwa Ingenieure und Software-Entwickler, Medienmenschen und Banker, Künstler und Wissenschaftler. Diese „Kreativen“ wiederum – so Florida – wünschen sich ein Lebensumfeld, das durch soziale und ethnische Vielfalt gekennzeichnet ist, durch vielseitige kulturelle wie kommerzielle Angebote, durch Liberalität und Toleranz im gesellschaftlichen Klima. Wo es dies nicht gibt, ziehen sie weg. Als Florida seine Ergebnisse dann in einem Aufsatz zusammenfasste mit dem provokativen Titel: „Warum Städte ohne Rockmusik und Schwulenszene keine Zukunft haben“, brach vor allem in Stadtverwaltungen des evangelikalen mittleren Westens offene Panik aus.

Nun kann man Floridas Antwort sicherlich nur als Hinweis nehmen. Denn „die Kreativen“ (wenn es sie als Gruppe überhaupt gibt) sind gewiss ein buntes Völkchen, aber eben auch kein besonders zuverlässiges „Stadtpersonal“. Denn eine reine „Lifestyle-“ oder „Nomaden-Stadt“ wird man sich als metropolitane Zukunft wohl auch nicht wünschen. Was aber stattdessen, muss sich jede Stadt heute in der Tat genau überlegen. Umso mehr, als sich so

manches urbane „Spielkasino“ des neuen Kapitalismus in den letzten Wochen auf dem Boden der Schulden wiedergefunden hat.

Zum Schluss: Bei diesem kurzen Rundblick über aktuelle Entwicklungen in unseren Stadt- und Verkehrslandschaften werden nochmals zwei zentrale Zusammenhänge deutlich: zum einen die Unterschiedlichkeit der „Chronotope“, der Zeitordnungen, die urbanes Leben auch als Ausdruck „sozialer“ Vielfalt kennzeichnet; zum andern die unbedingte Notwendigkeit, dass die materiellen wie ideellen Möglichkeiten der Metropole auch verfügbar und erreichbar sind. – Anders gesagt: Wenn sich die unterschiedlichen Lebensstile der Menschen im urbanen Raum nicht vereinbaren lassen und wenn der Arbeitsplatz oder die Kunsthalle nicht in einer vernünftigen Zeit erreicht werden kann, dann funktioniert „Metropolenkultur“ nicht. Dann wird sie nur mehr von wenigen gestaltet, nur mehr in Ausschnitten erlebbar, in ihrer Vielfalt und Widersprüchlichkeit reduziert.

Insofern sind gerade die Verkehrsfragen in den großen Städten immer auch entscheidende Zukunftsfragen. Und dies sind die Zahlen: Von 100 Milliarden Wegstrecken jährlich werden in Deutschland 50% mit dem Auto zurückgelegt, 25% zu Fuß, nur jeweils rund 10% mit dem ÖPNV und dem Fahrrad. Dabei sank der Anteil des öffentlichen Verkehrs an den zurückgelegten Personenkilometern von 1989 bis 2002 noch von 12 auf 8% – in den großen Städten etwas weniger, aber auch dort.

So bleibt weiterhin die Preisfrage: Wie kann das Leben in Metropolen noch mobiler gestaltet werden – denn das wollen wir offenbar –, ohne die Umwelt noch mehr zu belasten? Mit schlichten Konzepten von noch mehr Parkraumbewirtschaftung, Fußgängerzonen und klimatisierten Bussen allein wird sich dieses Problem sicherlich nicht lösen lassen!

Einige intelligentere Antwortversuche operieren daher mit dem Begriff „Spacing“. Er soll als Schlagwort in den aktuellen Raum- und Mobilitätsdebatten darauf aufmerksam machen, dass es buchstäblich um: „Raum machen“ geht. – Dass „Verkehr“ in der Tat eine komplexe und systematische Veränderung des Raumes durch neue materielle wie virtuelle Mobilität meint, also durch neues räumliches Wissen wie durch neue mediale Bilder von Räumlichkeit wie durch neue räumliche Praxen. Wir reisen nicht nur anders im Blick auf Verkehrsmittel und Verkehrswege. Vielmehr nehmen wir uns selbst wie die Verkehrstechnik wie unseren Bewegungsraum in neuen Selbstverständnissen und Möglichkeiten wahr – in Imaginationen eben auch von Raum und Bewegung. Morgens London, nachmittags Mailand, abends Madrid: Das wäre dann zwar die sehr spezielle Reiseroute einer Victoria Beckham. Aber solch eine „Transitwelt“ ist inzwischen als Idee denkbar, logistisch machbar und auch empirisch verkräftbar. Ob sie erwünscht ist, wenn die drei Metropolen dabei zu einer einzigen „victorianischen“ Mega-Shopping-Mall werden, das ist eine andere Frage.

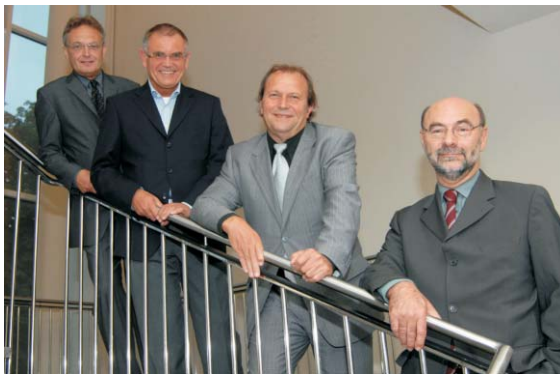
„Spacing“ fragt also nach. Es will die Planung und Koordination von Verkehr und Raum in Mobilitätsdimensionen neu denken. Will mehr auf die Unterschiedlichkeit von Raumarrangements und Zeitmanagements der Nutzer, von uns, Rücksicht nehmen. Will den Zusammenhang von Stadt und Verkehr als „öffentlichen Raum“ im Sinne der alten Idee von der

„europäischen Stadt“ ernst nehmen. Will vor allem die Funktion der Innenstädte als „soziale Bewegungsräume und kulturelle Begegnungszonen“ erhalten – als eine „soziale Stadt“: begehbar, erkennbar, genießbar, bezahlbar von allen und für alle! Nur aus dieser Attraktivität „für alle“ entsteht Identifikation! Und nur aus solcher Identifikation erwächst die Bereitschaft zum Handeln in individueller und „stadtbürgerlicher“ Verantwortung! Das jedenfalls lehrt uns die bisherige Geschichte der großen Städte – gerade auch durch deren Fehler und Versäumnisse bei der Informierung und Aktivierung ihrer „Be-Wohner“.

Einst schuf der Verkehr die Städte als Orte im unwegbaren Raum. Dann erschloss er ihren inneren Raum und machte damit einen Gutteil ihrer Probleme wie ihrer Attraktivität aus. Die Probleme sind bis heute gewiss nicht geringer geworden. Im Gegenteil: Wohndichte, Verkehrsfrequenz, Abgase, Staubbelastung, Lärm nehmen vielfach weiter zu. Der Individualverkehr wie der öffentliche Personennahverkehr, elektrische Versorgung wie Müllentsorgung, soziales wie biologisches Klima: All diese urbanen Lebenssysteme kollabieren in vielen europäischen Großstädten fast regelmäßig. Trotzdem aber ist die Attraktivität der Metropolen offensichtlich ungebrochen. Sie ist sogar im Wachsen begriffen. Vielleicht, weil dort, wo es rollt, raucht, dröhnt und kostet, eben auch etwas „passiert“. Weil dort, in dieser Stadtlandschaft, eben Menschen unterwegs sind, viele Menschen und vor allem auch „andere“ Menschen noch als wir: unvertraute, unbekannte. Das war und ist der eigentliche „Fortschritt“, den der Verkehr in die Stadt brachte – egal ob schlendernd oder rasend.

Impressionen



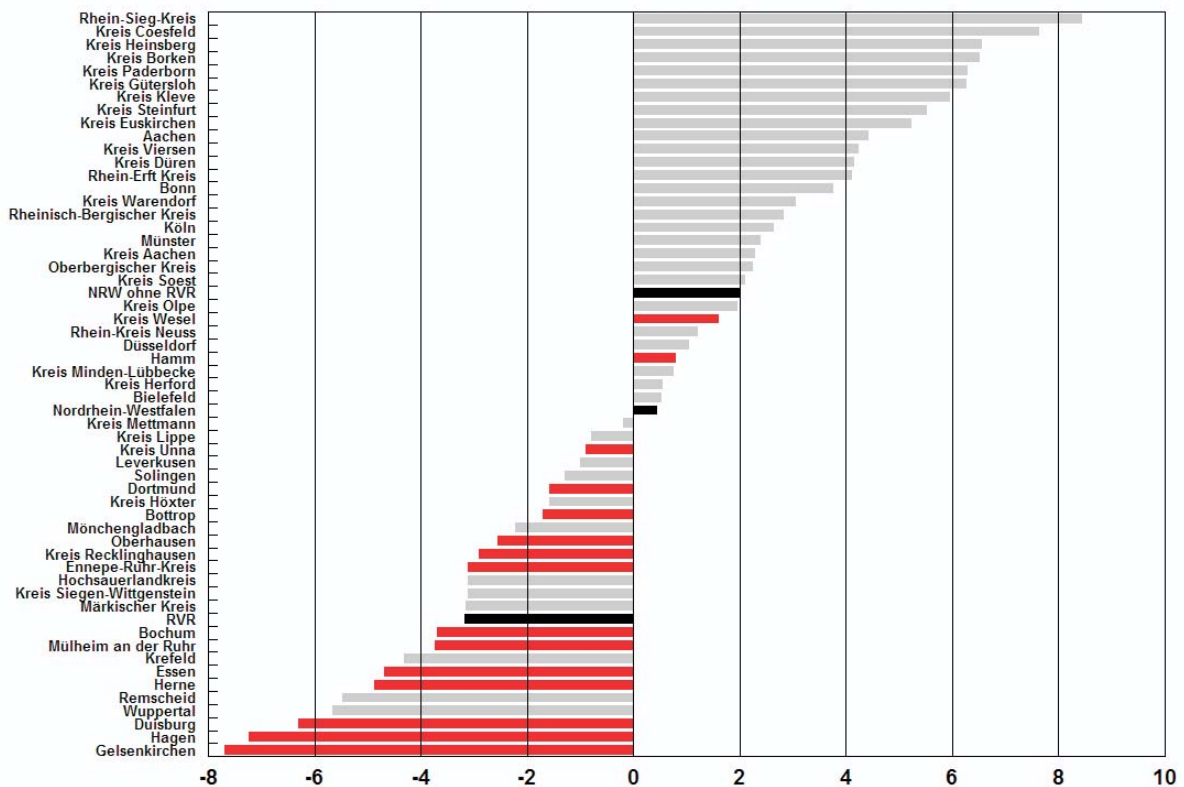
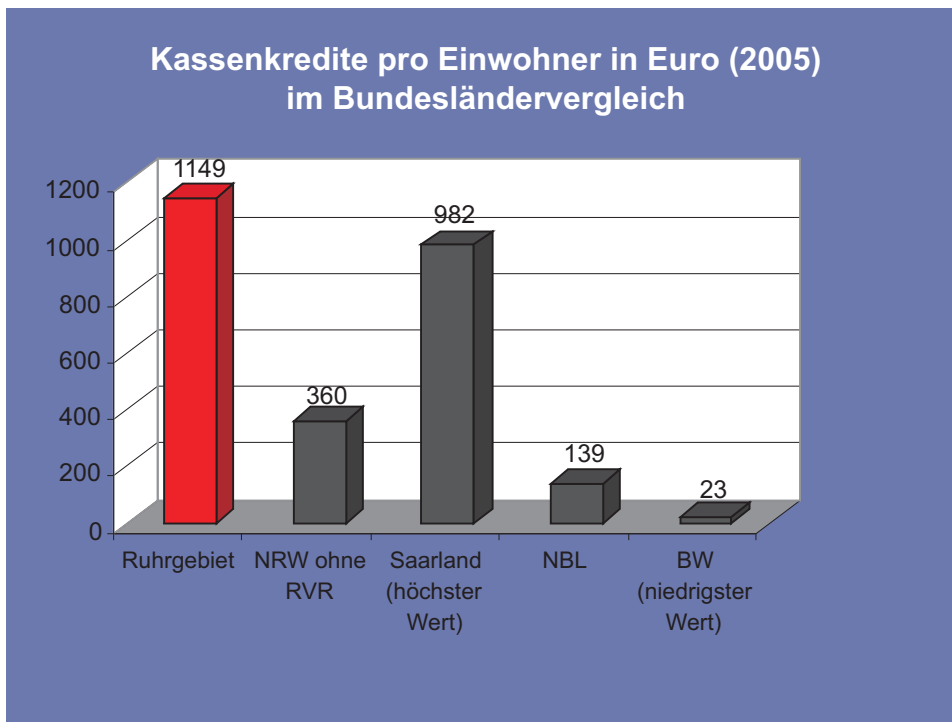




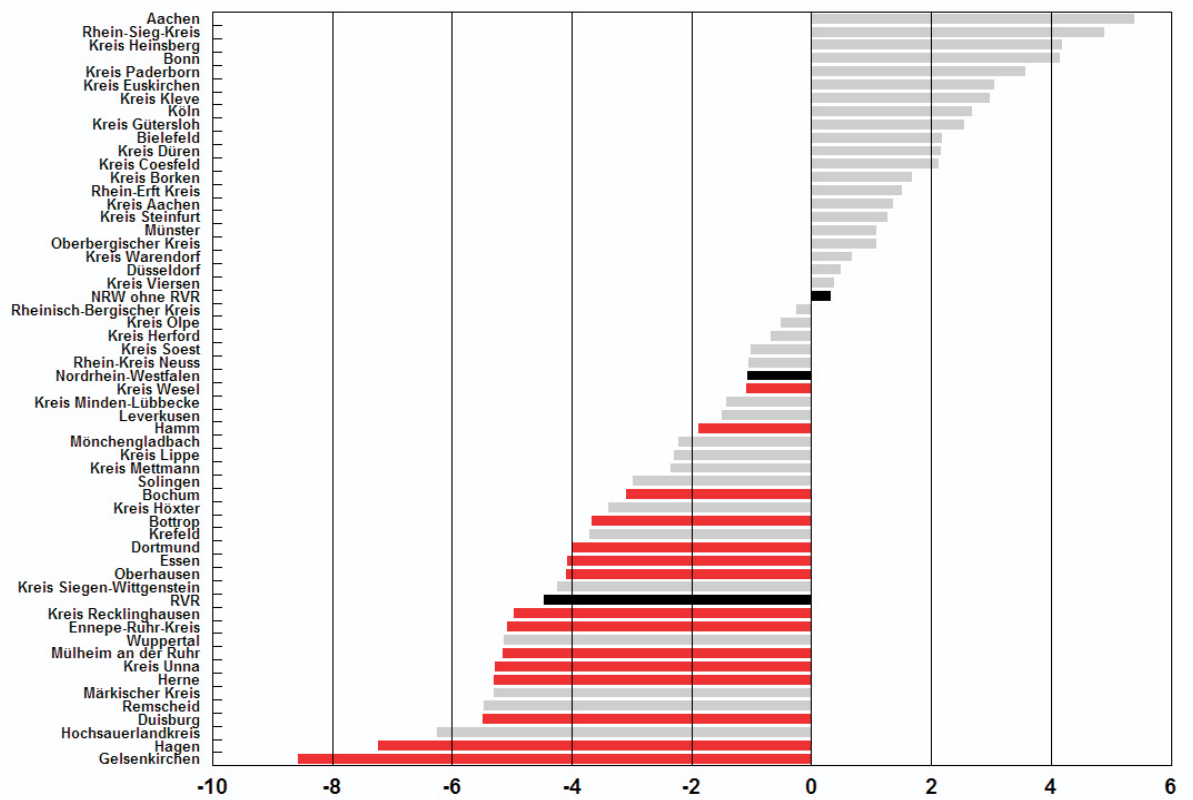


Anhang

Aus dem Vortrag von Prof. Dr. Jörg Bogumil: Kommunale Selbstverwaltung am Ende?



Bevölkerungsentwicklung nordrhein-westfälischer Kommunen zwischen 1996 und 2006



Prognose der Bevölkerungsentwicklung nordrhein-westfälischer Kommunen zwischen 2006 und 2016

Kooperationspartner:
Emschergenossenschaft, Sparkasse Essen, Stadtwerke Essen AG

