

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rüdiger Voigt

## Kommunalpolitik im ländlichen Raum

Ein Plädoyer für die Wiederbelebung der lokalen Politik

Rolf G. Heinze/Josef Hilbert/Helmut Voelzkow

## Arbeit und Umwelt in der Kommunalpolitik

Gabriele Köhler/Bernhard Schäfers

## Leitbilder der Stadtentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

B 46-47/86

15. November 1986



Rüdiger Voigt, Dr. jur., geb. 1941; Professor für Politikwissenschaft an der Universität GH Siegen.

Veröffentlichungen u. a.: Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, Würzburg 1976; Das System des kommunalen Finanzausgleichs, Stuttgart 1980; (Hrsg.) Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, Opladen 1984; (Hrsg. zusammen mit Klaus M. Schmals) Krise ländlicher Lebenswelten, Frankfurt—New York 1986; Herausgeber der Schriftenreihe „Beiträge zur Kommunalwissenschaft“ (München).

Rolf G. Heinze, Dr. soz. wiss., Dipl.-Soz., geb. 1951; Professor im Fach Soziologie an der Universität-GH Paderborn.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit U. v. Alemann) Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus, Opladen 1981<sup>2</sup>; Verbändepolitik und Neokorporatismus. Zur politischen Soziologie organisierter Interessen, Opladen 1981; (Hrsg. zus. mit F. Benseler/A. Klönne) Zukunft der Arbeit, Hamburg 1982; (Hrsg. zus. mit W. Bonß) Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt 1984; Der Arbeitsschock. Die Erwerbsgesellschaft in der Krise, Köln 1984; (Hrsg.) Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?, Opladen 1986.

Josef Hilbert, Dr. rer. soc., Dipl.-Soz., geb. 1954; wiss. Mitarbeiter in einem Forschungsprojekt zum Thema „Neue Technologien und soziale Sicherung“.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit H. Voelzkow) Umweltschutz durch Wirtschaftsverbände?, in: M. Glagow (Hrsg.), Gesellschaftsteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld 1984; (zus. mit H. Weber und H. Südmerzen) Selbstordnung der Berufsbildung, Arbeitsberichte und Forschungsmaterialien Nr. 18, Forschungsschwerpunkt Zukunft der Arbeit, Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld; (zus. mit H. Voelzkow u. R. G. Heinze) „Regierung durch Verbände“ am Beispiel der umweltschutzbezogenen Techniksteuerung, in: PVS, (1987) 1.

Helmut Voelzkow, Dipl.-Soz., geb. 1957; 1983/84 wiss. Angestellter an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld; 1985/86 Fortbildung zum EDV-Organisator.

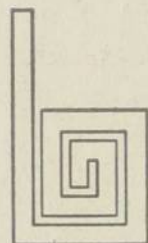
Veröffentlichungen u. a.: The Organization of Interests in The Pollution Control Industry, in: A. Schnaiberg/N. Watts/K. Zimmermann (Eds.), Distributional Conflict in Environmental Resource Policy, Aldershot 1986; (zus. mit J. Hilbert u. R. G. Heinze) Ökosoziale Modernisierung des Wohlfahrtsstaates?, in: Soziale Welt, (1986) 4.

Gabriele Köhler, geb. Müller, Dipl.-Soz., geb. 1956; seit 1983 wiss. Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Universität (TH) Karlsruhe.

Veröffentlichungen: Semiotik der gebauten Umwelt, Trierer Beiträge zur Stadt- und Regionalplanung 9, Trier 1983; Inhaltsanalyse, in: Gegenwartskunde, (1984) 4.

Bernhard Schäfers, Dr. sc. pol., Dipl.-Soz., geb. 1939; seit 1983 o. Prof. für Soziologie und Leiter des Instituts für Soziologie an der Universität (TH) Karlsruhe.

Letzte Buchveröffentlichungen: Sozialstruktur und Wandel der Bundesrepublik, München 1985<sup>4</sup>; Soziologie des Jugendalters, Opladen 1985<sup>3</sup>; Einführung in die Gruppensoziologie, Heidelberg 1980; (Hrsg.) Grundbegriffe der Soziologie, Opladen 1986. Mitherausgeber der Zeitschrift Gegenwartskunde.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983 und 1984 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.



# Kommunalpolitik im ländlichen Raum

Ein Plädoyer für die Wiederbelebung der lokalen Politik

## I. Kommunalpolitik und politische Bildung

Die früher vorherrschende Meinung, daß Kommunalpolitik ganz allgemein geeignet sei, politische Einsichten, Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln und zur politischen Teilnahme zu motivieren, ist inzwischen — zu Recht — einer eher skeptischen Einschätzung gewichen<sup>1)</sup>. Es liegt auf der Hand, daß besonders in Großstädten die von der politischen Bildung herangezogenen Kriterien: Anschaulichkeit, Überschaubarkeit, unmittelbare Betroffenheit und Beeinflußbarkeit kaum gegeben sind. Eher könnte dies für kleine Gemeinden im ländlichen Raum gelten, da sich hier am ehesten die persönlichen Interessen mit den politischen Anliegen zur Deckung bringen lassen. Mit der Gebietsreform haben aber die bis dahin selbständigen Dörfer in den meisten Flächenländern ihre Selbständigkeit verloren. Sie sind zu Ortsteilen größerer administrativer Einheiten geworden. Für den ländlichen Raum nicht nur Nordrhein-Westfalens ist inzwischen die Großgemeinde typisch geworden. Sie ist weit eher in der Lage, die Verwaltungsaufgaben zu erledigen, die heute auch von der Kommunalverwaltung einer Landgemeinde erwartet werden.

Die Stärkung der Verwaltungskraft war allerdings mit einer Maßstabsvergrößerung verbunden, die nur um den Preis eines Verlustes an unmittelbarer Betroffenheit, Anschaulichkeit und Beeinflußbarkeit zu realisieren war. Die Frage ist nun, wie die Bürger im ländlichen Raum diese Veränderungsverarbeitet haben. Wieweit sie sich der neuen Si-

tuation angepaßt haben, läßt sich z. B. daran ablesen, ob sie sich der neuen administrativen Einheit (Großgemeinde) zugehörig fühlen, oder ob sie sich immer noch mit ihrem Dorf identifizieren.

Im folgenden soll nach einer Diskussion der einschlägigen Stadt-Land-Konzepte (2. Abschnitt) zunächst das Verhältnis der Dorfbewohner zur Politik (3. Abschnitt), insbesondere zur Parteipolitik, sowie die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreformen auf die Situation der Dörfer in der Bundesrepublik Deutschland (4. Abschnitt) beleuchtet werden. Sodann sind die ökonomischen (5. Abschnitt) und sozio-politischen Rahmenbedingungen (6. Abschnitt) der Kommunalpolitik im ländlichen Raum zu skizzieren. Daran schließt sich eine Darstellung der kommunalpolitischen Entscheidungsstruktur in einer konkreten Landgemeinde (7. Abschnitt) an, die durch einen Exkurs zur Kreispolitik (8. Abschnitt) ergänzt wird. Auf dieser Grundlage werden einige Vorschläge für die Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger (9. Abschnitt) erarbeitet. Dabei geht es vor allem um die Verwirklichung der folgenden Ziele<sup>2)</sup>:

- das Interesse an der Kommunalpolitik zu wecken bzw. zu verstärken,
- die Teilnahmebereitschaft zu fördern und
- für eine sinnvolle und erfolgreiche Teilnahme zu qualifizieren.

## II. Stadt und Land: Gegensatz oder Kontinuum?

Bevor wir uns der Frage zuwenden, welche Besonderheiten das Politikverständnis der Bewohner ländlicher Gemeinden aufweist, ist zunächst zu

klären, was unter „ländlich“ verstanden werden soll. Zwar läßt sich der Begriff „Stadt“ relativ leicht definieren, aber diejenigen Gemeinden, die sich hiermit nicht erfassen lassen, sind durchaus nicht immer zugleich auch ländliche Gemein-

<sup>1)</sup> Vgl. Veränderungen von Werten und Normen im ländlichen Raum. Handreichungen von Lehr- und Lernmaterialien für die ländliche Erwachsenenbildung, hrsg. vom Sozialinstitut Katholisches Landvolk e. V., Stuttgart 1983: Baustein Kommunalpolitik, S. 80 f.; Helmut Köser, Einleitung: Kommunalpolitik, Kommunalwissenschaft und politische Bildung, in: Helmut Köser (Hrsg.), Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung, Bonn 1979, S. 7 ff., 9 f.

<sup>2)</sup> Baustein Kommunalpolitik, S. 82 f.

*Dieser Beitrag ist die überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrages während des 5. Dorfsymposiums in Bleiwäsche, 12./13. Mai 1986.*



den<sup>3)</sup>. Offenbar müssen weitere Merkmale hinzukommen. In der soziologischen Diskussion werden im wesentlichen zwei einander widersprechende Konzepte zum Stadt-Land-Verhältnis vertreten: die von amerikanischen Vorbildern übernommene Vorstellung von einem Stadt-Land-Kontinuum, die in der deutschen Gemeindeforschung vorherrscht, sowie die auf Arbeiten von Johann Heinrich Riehl und Karl Marx basierende These eines Stadt-Land-Gegensatzes<sup>4)</sup>.

Während Marx die Beziehungen zwischen Stadt und Land im Rahmen seiner Kapitalismuskritik als politisches und ökonomisches Ausbeutungsverhältnis deutete, führte Riehl den Stadt-Land-Gegensatz aus konservativer Sicht auf eine politische Krise der Gesellschaft zurück. Moderne Verfechter des Gegensatz-Konzepts weisen darauf hin, daß sich die Benachteiligung der Bewohner des ländlichen Raumes eher noch verschärft hat<sup>5)</sup>. Demgegenüber sind Ausgangspunkt des Kontinuum-Konzepts nicht grundsätzliche, sondern graduelle Abstufungen. Die meisten hierfür verwendeten Merkmale lassen sich auf die von Louis Wirth (1938) geprägten Begriffe Größe, Dichte und Heterogenität zurückführen. Stadt und Land, denen keine eigenständige, für sie typische Kultur zuerkannt wird, erscheinen als Extrempunkte auf einem Kontinuum. Kritiker dieses Konzepts wenden dagegen ein, daß auf diese Weise stillschweigend die Benachteiligung des ländlichen Raumes festgeschrieben werde<sup>6)</sup>.

Ein in der Raumordnung verwendetes Merkmal ist die Bevölkerungsdichte. Die Anwendung die-

ses Kriteriums erlaubt zumindest einen Überblick über Größe und Umfang des zur Diskussion stehenden Teils der Bundesrepublik Deutschland. Geht man davon aus, daß der ländliche Raum durch eine Dichte von weniger als 200 Einwohnern je qkm charakterisiert ist, dann muß man 72% der Gesamtfläche mit 33% der Bevölkerung der Bundesrepublik zum ländlichen Raum rechnen. Damit ist freilich noch nicht gesagt, daß es erkennbare Unterschiede zwischen dem politischen Verhalten von Stadt- und Landbewohnern gibt, wie sie von den Verfechtern der These vom Stadt-Land-Gegensatz unterstellt werden. Dieser Frage wird — nach einer Diskussion der unterschiedlichen ökonomischen Ausgangssituationen ländlicher Teilräume — an konkreten Beispielen nachzugehen sein.

Aus raumordnungspolitischer Sicht<sup>7)</sup> läßt sich folgendermaßen unterteilen:

— Ländliche Räume innerhalb von Regionen mit großen Verdichtungsräumen bzw. mit leistungsfähigen Oberzentren; hier haben die Bewohner Zugriff auf das Arbeitsplatz- und Infrastrukturangebot einer Großstadt; dörfliche Strukturen können allerdings kaum erhalten werden.

— Periphere, also abgelegene, dünn besiedelte ländliche Räume abseits der wirtschaftlichen Zentren des Bundesgebiets; diese Räume sind besonders benachteiligt, da sie neben einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte zugleich eine ungünstige Wirtschaftsstruktur in einer Randlage aufweisen; die alte Dorfstruktur ist hingegen häufig weitgehend erhalten geblieben.

### III. Kommunalpolitik zwischen Sachzwang und Gestaltung

Als „Kirchturmpolitik“ wurde der Kommunalpolitik in der Bundesrepublik lange Zeit jede Eigen-

art „echter“ Politik abgesprochen<sup>8)</sup>. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, daß die Aufgabe der Kommunalpolitik lediglich darin bestehe, vorgegebene Entscheidungen übergeordneter staatlicher Instanzen verwaltungsmäßig auszuführen. Später wurde von Vertretern der Politikökonomie geltend gemacht, daß der Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Kommunen in einer kapitalistischen Gesellschaft gegen Null tendiere<sup>9)</sup>. Definiert man hingegen Politik ganz all-

<sup>3)</sup> Bernd van Deenen, Land/ländlich, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, Opladen 1984, S. 305 ff.; Christoph Borchardt, Ist das Dorf heute noch bäuerlich geprägt? Ländliche Siedlungen: Strukturwandel und heutige Erscheinungsformen, in: Bernhard Schäfers u. a., Das Ende des alten Dorfes?, Stuttgart 1980, S. 21 ff.

<sup>4)</sup> Rüdiger Voigt, Stadt/Land, in: Martin Greiffenhagen/Sylvia Greiffenhagen/Rainer Prätorius (Hrsg.), Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1981, S. 479 ff.

<sup>5)</sup> Klaus Brake, Zum Verhältnis von Stadt und Land. Historie, Ursachen und Veränderungsmöglichkeiten der Siedlungsstruktur der BRD, Köln 1980; Helmut Brede, Einebnung oder Verschärfung des Stadt-Land-Gegensatzes? in: V. Brandes/J. Hirsch/R. Roth (Hrsg.), Leben in der Bundesrepublik. Die alltägliche Krise, Berlin 1980, S. 137 ff.

<sup>6)</sup> Helmut Brede, Stadt-Land-Verhältnis, in: Rüdiger Voigt, Handwörterbuch zur Kommunalpolitik (Anm. 3), S. 424 ff.

<sup>7)</sup> Hans Peter Gatzweiler, Entwicklung des ländlichen Raumes im Bundesgebiet — Probleme, Ziele und Strategien aus raumordnungspolitischer Sicht, in: Klaus M. Schmals/Rüdiger Voigt (Hrsg.), Krise ländlicher Lebenswelten. Analysen, Erklärungsansätze und Lösungsperspektiven, Frankfurt-New York 1986, S. 21 ff.

<sup>8)</sup> Rüdiger Voigt, Restriktionen kommunaler Sozialverwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/77, S. 3 ff.

<sup>9)</sup> Vgl. Adalbert Evers/Michael Lehmann, Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik, Offenbach 1973<sup>2</sup>, S. 187 ff.



gemein als *gesellschaftsbezogenes Planen, Entscheiden und Realisieren*<sup>10)</sup>, dann zeigt sich, daß es keineswegs nur um die „große“ Politik gehen kann, sondern daß für die Betroffenen vor Ort gerade die von ihrer Gemeinde getroffenen „kleinen“ Entscheidungen (z. B. im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge) von größter Bedeutung sind. Dennoch ist die Einschätzung der Kommunalpolitik als „Verwaltung von Sachaufgaben“ nach wie vor weit verbreitet und bestimmt — zumindest streckenweise — auch das Verhalten von Bürgern und Gemeindevertretern<sup>11)</sup>.

Die Tübinger Wissenschaftler Urs Jeggle und Albert Ilien hatten bereits 1975 festgestellt, daß der Begriff „politisch“ in den von ihnen untersuchten Dörfern stets mit „großer“ Politik, vor allem mit der dort als negativ eingeschätzten Parteipolitik, assoziiert wurde<sup>12)</sup>. Diese Auffassung wird besonders anschaulich, wenn man Gemeindevertreter zu Wort kommen läßt: „Politik brauchen wir hier nicht, hier ist alles überschaubar.“<sup>13)</sup> In einer Studie zur „Politik in einer deutschen Kleinstadt“ faßte Benita Luckmann die in ihrer Untersuchung zutage geförderten Meinungen von Bürgern folgendermaßen zusammen<sup>14)</sup>: „Kommunalpolitik darf nicht durch kontroverse Strei-

tigkeiten, eine scharfe Polemik oder eine zuge-spitzte Konfrontation verschiedener Fraktionen zersplittert werden.“ Ein Zusammenhang zwischen dem, was im eigenen Dorf bzw. in der Kleinstadt geschieht und den Ereignissen auf anderen politischen Ebenen wird hingegen nicht gesehen.

Nicht zuletzt diese Ergebnisse der empirischen Sozialforschung und ihre Bewertung durch die Politikwissenschaft haben dazu geführt, daß die ländliche Kommunalpolitik immer noch ein Stiefkind dieser Disziplin ist. Nach wie vor steht die Stadtpolitik (genauer: Großstadtpolitik) im Zentrum des politikwissenschaftlichen Interesses<sup>15)</sup>. Diese „Großstadtzentriertheit“ der lokalen Politikforschung gilt es aufzubrechen. Neuere Veröffentlichungen zur „Kreispolitik im ländlichen Raum“<sup>16)</sup>, zur „Krise ländlicher Lebenswelten“<sup>17)</sup> oder zum „Dorf“ schlechthin<sup>18)</sup> leisten hierzu einen ersten Beitrag. Aber auch die früher erschienenen Bücher über die „Lebensbedingungen auf dem Dorf“<sup>19)</sup>, zur „Dorfpolitik“<sup>20)</sup>, zu den „Produktions- und Lebensverhältnissen auf dem Land“<sup>21)</sup>, zum „Ende des alten Dorfes“<sup>22)</sup> und zur „Veränderung von Werten“ im ländlichen Raum<sup>23)</sup> weisen bereits in diese Richtung.

#### IV. Effektivität oder Überschaubarkeit?

Die in den sechziger Jahren in allen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland durchge-

<sup>10)</sup> Lutz-Rainer Reuter, Kommunalpolitik im Parteienvergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/76, S. 8 ff.

<sup>11)</sup> Hiltrud Naßmacher/Karl-Heinz Naßmacher, Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen, Opladen 1979.

<sup>12)</sup> Albert Ilien/Urs Jeggle, Die Dorfgemeinschaft als Not- und Terrorzusammenhang, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Dorfpolitik, Opladen 1978, S. 38 ff.

<sup>13)</sup> Interviews des Verf. mit Dorfbewohnern in Südfalern, durchgeführt im Jahre 1983.

<sup>14)</sup> Benita Luckmann, Politik in einer deutschen Kleinstadt, Stuttgart 1970.

<sup>15)</sup> Joachim Jens Hesse/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren, Frankfurt-New York 1983; Dietrich Fürst/Joachim Jens Hesse/Hartmut Richter, Stadt und Staat. Verdichtungs-räume im Prozeß der föderalstaatlichen Problemverarbeitung, Baden-Baden 1984; Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Erneuerung der Politik von unten? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, Opladen 1986.

<sup>16)</sup> Herbert Schneider u. a., Kreispolitik im ländlichen Raum, München 1985.

<sup>17)</sup> Klaus M. Schmals/Rüdiger Voigt, Krise ländlicher Lebenswelten (Anm. 7).

<sup>18)</sup> Renate Brüggemann/Rainer Riehle, Das Dorf. Über die Modernisierung einer Idylle, Frankfurt-New York 1986.

<sup>19)</sup> Albert Ilien/Urs Jeggle, Leben auf dem Dorf. Zur Sozialgeschichte des Dorfes und zur Sozialpsychologie seiner Bewohner, Opladen 1978.

führten *kommunalen Gebietsreformen* dienten — teilweise kombiniert mit einer Neuverteilung der Zuständigkeiten (Funktionalreform) — vor allem der Anpassung an<sup>24)</sup>:

- ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen,
- das veränderte Anspruchsniveau der Bevölkerung und
- das ökonomische Leitbild der Effizienz.

Sie führten im Ergebnis zu einer drastischen *Veränderung der kommunalen Landschaft*. Bemerkenswert ist vor allem der Rückgang der Gesamtzahl der selbständigen Gemeinden. Selbst wenn man die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften, Verbandsgemeinden etc. mitrech-

<sup>20)</sup> Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Dorfpolitik, Opladen 1978.

<sup>21)</sup> Onno Poppinga (Hrsg.), Produktion und Lebensverhältnisse auf dem Land, Opladen 1979.

<sup>22)</sup> Bernhard Schäfers u. a., Das Ende des alten Dorfes? (Anm. 3).

<sup>23)</sup> Veränderungen von Werten und Normen im ländlichen Raum, Stuttgart 1983.

<sup>24)</sup> Hans-Georg Wehling/Rosemarie Wehling, Nach der Gemeindereform. Versuch einer Bilanz, in: Das Ende des alten Dorfes? (Anm. 3) S. 52 ff.; Dieter Schimanke, Gebiets- und Verwaltungsreform, in: Rüdiger Voigt, Handwörterbuch zur Kommunalpolitik (Anm. 3), S. 179 ff.



net, wird dies deutlich. Aus vorher 24400 Gemeinden wurden 8518 eigenständige Gemeinden. Gleichzeitig erhöhte sich die durchschnittliche Einwohnerzahl von 2414 auf 7198 Einwohner pro Gemeinde<sup>25</sup>).

Diese Maßstabsvergrößerung ist in den Ländern allerdings unterschiedlich ausgefallen. Sie schwankt zwischen einer Abnahme der Gemeinden um 86 % im Saarland und 18 % in Schleswig-Holstein, während Bayern (70 %) und Nordrhein-Westfalen (83 %) obere Mittelpositionen einnehmen. Allerdings war in den beiden zuletzt genannten Ländern die Ausgangslage auch unterschiedlich. Hatte die durchschnittliche bayerische Gemeinde vor der Gebietsreform lediglich 1409 Einwohner, so waren es in Nordrhein-Westfalen zum selben Zeitpunkt bereits 7027 Einwohner, also fünfmal so viele. Nach der Gebietsreform ver-

größerte sich dieser Abstand noch einmal nicht unwesentlich. Jetzt hat die durchschnittliche Gemeinde Nordrhein-Westfalens fast 45000, also achtmal so viele Einwohner wie die bayerische Gemeinde (5260).

Es liegt auf der Hand, daß die kommunalen Gebietsreformen für die ländlichen Gemeinden besonders starke Auswirkungen haben mußten. So hat vor allem die Zahl der Gemeinden unter 1000 Einwohnern deutlich abgenommen. Gab es Ende der sechziger Jahre bundesweit noch mehr als 10000 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern, so sind es heute nur noch 1825 Gemeinden. Und von den 16000 Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern verblieben ganze 1425 Gemeinden<sup>26</sup>). Damit haben viele bis dahin selbständige Dörfer ihre administrative Selbständigkeit verloren und sind zu Ortsteilen von sogenannten Großgemeinden geworden.

## V. Lebensbedingungen auf dem Lande

Obleich die wirtschaftliche Situation der Landbevölkerung alles andere als zufriedenstellend ist, ist hiervon — abgesehen von einigen lautstarken Bauernprotesten — kaum etwas ins Bewußtsein der Öffentlichkeit gedrungen. Kann man daraus den Schluß ziehen, daß die Menschen mit ihrer Lage zufrieden sind? Die Ergebnisse von Befragungen nach der Einstellung von Dorfbewohnern zu den Lebensverhältnissen im ländlichen Raum zeigen ein ganz anderes Bild<sup>27</sup>). Zwar wohnt die große Mehrheit der Befragten gern im Dorf und weiß die Vorzüge des Lebens auf dem Lande durchaus zu schätzen, ist aber mit dem Arbeitsplatzangebot und vor allem mit den Verdienst- und Aufstiegschancen unzufrieden. Das hat auch durchaus einen realen Hintergrund:

— Industriebetriebe im ländlichen Raum sind oft nur die „verlängerten Werkbänke“ großer Konzerne, deren Zentralen weitab liegen. Sie werden als erste abgebaut, wenn die Gewinne schrumpfen. Die Folge ist ein *überdurchschnittlich hohes Arbeitsplatzrisiko* und oft zugleich eine erzwungene Beschränkung auf weniger qualifizierte Arbeit infolge begrenzter Branchenvielfalt<sup>28</sup>). Im

Falle von Arbeitslosigkeit sind die Chancen im allgemeinen geringer, einen neuen Arbeitsplatz zu finden.

Wegen des im ganzen allgemein niedrigeren technologischen Niveaus der Betriebe im ländlichen Raum sind die *Aufstiegschancen* vor allem jüngerer Menschen *geringer* als in den Städten. Die Folge ist eine Abwanderung gerade des aktivsten und kreativsten Teils der ursprünglichen Dorfbbevölkerung. Die gestiegene Bildungsbereitschaft und der damit verbundene Bildungserfolg der Landbevölkerung kommen auf diese Weise gar nicht oder zumindest lediglich in geringerem Maße dem ländlichen Raum zugute. Alle Prognosen über die Wanderungsbewegungen innerhalb des Bundesgebietes gehen davon aus, daß die Wanderungsverluste der peripheren ländlichen Räume eher noch zunehmen werden<sup>29</sup>). Wande-

<sup>25</sup>) Walter Schmitt-Glaeser, Die kommunale Landschaft nach der Gebietsreform und ihre Folgewirkungen für die Raumordnung und Landesplanung, in: Der Landkreis (1980), S. 130 ff.

<sup>26</sup>) Bernhard Schäfers, Die ländliche Welt als Alternative. Zum Wandel des Stadt-Land-Verhältnisses, in: Das Ende des alten Dorfes? (Anm. 3), S. 11 ff.

<sup>27</sup>) Baustein: Situation und Probleme des ländlichen Raumes, in: Veränderungen von Werten und Normen im ländlichen Raum (Anm. 23), S. 252.

<sup>28</sup>) Atlas zur Raumentwicklung, Bonn 1982, Band 1,

Teil 1.03; Beispiele aus verschiedenen ländlichen Regionen in: Wolfram Elsner/Ulrich Spörel, Branchenentwicklung und Arbeitslosigkeit in einer industrialisierten ländlichen Region — Das Beispiel der Region Ostwestfalen-Lippe, in: Klaus M. Schmals/Rüdiger Voigt (Anm. 7), S. 228; Peter Strutynski/Karl Hermann Tjaden, Das Belastungsprofil der arbeitenden Bevölkerung und die Gestaltungsstrategie einer arbeitsorientierten Politik in einem agrarisch-industriellen Randraum — Untersuchungsergebnisse aus der Region Nordhessen, in: ebenda, S. 249 ff.

<sup>29</sup>) Raumordnungsbericht 1982 (Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 06.050), Bonn 1983, S. 13 ff.; zu den Folgen der Abwanderung: Herbert Schwedt, Wenn das Vertrauen in die Zukunft schwindet. Schicksale von Dörfern in Abwanderungsgebieten, in: Das Ende des alten Dorfes? (Anm. 3), S. 43 ff.



rungsgewinne verbuchen allerdings weniger die städtischen Ballungsgebiete als vielmehr die urbanisierten Umlandbereiche der Kernstädte.

— Die Chancen eines Dorfbewohners, in der Nähe seines Heimatdorfes einen gutbezahlten Arbeitsplatz zu finden, sind deutlich geringer als die eines Stadtbewohners. Besonders kleine Arbeitsmarktzentren, wie sie für den großstadtfernen ländlichen Raum typisch sind, sind von der Arbeitsplatzauszehrung besonders betroffen<sup>30</sup>). Die Folge ist der *Zwang zum täglichen Pendeln* zwischen Wohn- und Arbeitsstätte. Lediglich in unmittelbarer Nähe zu Großstädten ist dieses Pendlerdasein einigermaßen problemlos zu bewältigen. In abgelegenen ländlichen Räumen erschwert hingegen das unzureichende Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs oft zusätzlich das Pendeln.

— Da landwirtschaftliche Vollerwerbsbetriebe kaum noch rentabel arbeiten können, steigt die Zahl der *Nebenerwerbsbetriebe*. War um 1850 noch mehr als die Hälfte aller Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft tätig, so war es 1950 nur noch etwa ein Viertel. Heute sind hingegen etwa die Hälfte aller Arbeitnehmer im Dienstlei-

stungsbereich und nur noch rund 5% in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigt. Gleichzeitig ging die Zahl der Betriebe zurück, während die Fläche pro Einzelbetrieb wuchs. Zur Zeit werden rund 40% aller landwirtschaftlichen Betriebe von Nebenerwerbslandwirten geführt. Das hat nicht nur eine doppelte Belastung für den Landwirt — der zugleich Arbeitnehmer ist — zur Folge, sondern belastet die gesamte Familie. Denn ohne die mitarbeitenden Familienangehörigen ist der Betrieb nicht aufrechtzuerhalten.

— Die (in Grenzen sicher notwendige) *Zentralisierung der Infrastruktur* (Schulen, Einkaufszentren, Krankenhäuser etc.) bietet zwar einerseits die Möglichkeit einer qualitativ besseren Ausstattung des ländlichen Raums, geht aber zu Lasten der kleinen Orte bzw. Ortsteile, denen ein höherer zentralörtlicher Status (z. B. Mittelzentrum) versagt bleibt<sup>31</sup>). Benachteiligt werden hierdurch vor allem die nichtmobilen Dorfbewohner. Wer kein eigenes Auto hat (wie Kranke, Gebrechliche, Alte, Kinder etc.), ist auf das oft unzureichende Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs angewiesen und damit von den Infrastrukturleistungen weitgehend abgeschnitten.

## VI. Schlechte Startchancen für Dorfpolitik

Trotz dieser — im ganzen gesehen — eher ungünstigen wirtschaftlichen Lage der Dorfbewohner ist kaum jemals von politischen Protesten der Dorfbewölkerung die Rede. Woran liegt das?

— *Die Berichterstattung über dörfliche Interessen ist unzulänglich*

Die Pressekonzentration hat in der Bundesrepublik in einem Maße zugenommen, daß mehr als ein Drittel der Bevölkerung in einem sogenannten Ein-Zeitungs-Kreis wohnt. 1983 gehörten 46,8% (1973 waren es noch lediglich 33,3%) aller Kreise und kreisfreien Städte zu den Gebieten, in denen sich der Bürger nur aus einer Zeitung über das lokale Geschehen informieren konnte. Hinzu kommen die Gebiete, in denen eine Zeitung eine dominierende Marktstellung einnimmt. Und schließlich haben die Verlage ihre redaktionellen Ausgaben der neuen Verwaltungsstruktur angepaßt, so daß anstelle einzelner Gemeinden der ganze Kreis erreicht wird. Auch die Zahl der

„Kopfblätter“ hat zugenommen, die unter verschiedenen Namen, aber mit weitgehend übereinstimmendem Inhalt erscheinen. Der Lokalteil wird dann in der (zumeist unterbesetzten) Redaktion in der Kreisstadt produziert. Mit der räumlichen Entfernung von den lokalen Problemen nimmt ihr „Nachrichtenwert“ ab, so daß sich viele Gemeinden mit einer „verdünnten“ Berichterstattung zufriedengeben müssen<sup>32</sup>).

Der Stuttgarter Oberbürgermeister Manfred Rommel hat diese Situation als Präsident des Deutschen Städtetages im Jahre 1981 folgendermaßen kommentiert: „Ich bedaure sehr, daß die Kommunalpolitik, vor allem die Kommunalpolitik kleinerer Städte und Gemeinden, heute oft in den Medien zu kurz kommt, ja oft genug überhaupt nicht mehr vorkommt . . . Manche Medien, die zu größeren Verbreitungsgebieten tendieren, empfinden die auf kleine Räume beschränkte kommunale Selbstverwaltung als störend.“<sup>33</sup>)

<sup>30</sup>) Baustein: Situation und Probleme des ländlichen Raumes (Anm. 27), S. 252.

<sup>31</sup>) Vgl. Hartmut Eichenauer, Das zentralörtliche System nach der Gebietsreform. Geographisch-empirische Wirkungsanalyse raumwirksamer Staatstätigkeit im Umland des Verdichtungsgebietes Siegen, München 1983.

<sup>32</sup>) Otfried Jarren, Lokalzeitungen, in: Rüdiger Voigt, Handwörterbuch zur Kommunalpolitik (Anm. 3), S. 308 ff.; Otfried Jarren, „Ländlicher Lokalismus“ durch Massenkommunikation? Daten und Anmerkungen über ländliche Kommunikationsverhältnisse, in: Klaus M. Schmals/Rüdiger Voigt, Krise ländlicher Lebenswelten (Anm. 7), S. 297 ff.

<sup>33</sup>) Manfred Rommel, in: Der Städtetag (1981), S. 14.



Die lokalen Probleme ländlicher Gemeinden werden also oft genug aus städtischer Perspektive oder sogar aus der Sicht des Kreises betrachtet. Nur bei besonderen Anlässen kann sich der hauptamtliche Redakteur die Zeit nehmen, in die einzelne Gemeinde zu fahren, um über wichtige lokale Probleme zu berichten<sup>34</sup>). Über die „kleinen“ Ereignisse, wie Gemeinderatssitzungen, Feuerwehr- oder Vereinsfeste etc. werden die Gemeindeglieder im allgemeinen durch nebenamtliche Korrespondenten informiert<sup>35</sup>). Zumeist sind sie eng mit der lokalen Elite — insbesondere den Vereinsvorständen — verflochten, so daß sie kaum ein Interesse an einer kritischen Berichterstattung haben<sup>36</sup>). Dies ist besonders offensichtlich, wenn über Veranstaltungen berichtet wird, an denen der Berichtersteller selbst beteiligt war. Nicht selten werden dann die von Vereinen oder Parteien entworfenen Texte mehr oder weniger ohne redaktionelle Bearbeitung übernommen und abgedruckt. Das Ergebnis besteht dann oft in einer Selbstdarstellung der lokalen Größen, deren Namen herausgestrichen und deren Verdienste gefeiert werden. So ergab eine inhaltsanalytische Untersuchung von elf Zeitungen in Baden-Württemberg<sup>37</sup>), daß sich ein Drittel aller Artikel mit den Themen: kulturelle Ereignisse, Feste, Jubiläen und Ehrungen sowie Unfallmeldungen befaßte. Theo Rombach, Redakteur der „Stuttgarter Zeitung“, hat dies auf die einprägsame Formel „Blebschäden und Blebsbläser sind die wichtigsten Themen für lokale Medien“ gebracht. Politische Themen machen etwa zehn bis 15% der Artikel aus, von denen allerdings nur ein Bruchteil kritische Bemerkungen aufweisen. Kritisiert werden in aller Regel Objekte und Zustände, nicht jedoch Personen oder Organisationen.

Dem Leser wird damit ein unrealistisches Bild der Kommunalpolitik vermittelt<sup>38</sup>), das den Anschein einer „heilen Welt“ erweckt. Nicht nur die Kritik an den handelnden Personen kommt in den Lokalzeitungen zu kurz, sondern auch das Verhältnis von Erfolg und Mißerfolg wird einseitig dargestellt. So meldeten zwischen 7,3% und 18,8% aller Artikel in den untersuchten baden-württembergischen Zeitungen Erfolge, aber nur 1,1% bis 3,2%

<sup>34</sup>) Herbert Schneider, Lokalpolitik in einer Landgemeinde, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/77, S. 21 ff.

<sup>35</sup>) Hans-Georg Wehling, Dorfpolitik (Anm. 12), S. 8.

<sup>36</sup>) Günther Rager, Publizistische Vielfalt im Lokalen. Eine empirische Analyse, Tübingen 1982; Theo Rombach, Lokalzeitung und Partizipation am Gemeindeleben, Berlin 1983.

<sup>37</sup>) Theo Rombach, Presse und kommunale Öffentlichkeit, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart 1985, S. 176 ff.

<sup>38</sup>) Herbert Schneider, Lokalpolitik in einer Landgemeinde (Anm. 34), S. 21 ff.

Mißerfolge<sup>39</sup>). Politiker und lokale Künstler scheinen — glaubt man dieser Berichterstattung — in ihrem Leben stets Erfolge erzielt zu haben. Oft genug tritt an die Stelle von kritischem Journalismus reine Lobhudelei.

— *Der Politisierungsgrad der Dorfbevölkerung ist gering*

Zwar identifiziert man sich mit seinem Dorf (Ortsteil), das als engere Heimat empfunden wird. Zugleich ist aber unterschwellig eine Art Minderwertigkeitskomplex vorhanden, der sich als Gefühl der Unterlegenheit gegenüber städtischer (und das heißt: „moderner“) Lebensart beschreiben läßt. Der Einsatz für solche Wettbewerbe wie „Unser Dorf soll schöner werden“ ist vor diesem Hintergrund eher als Trotzreaktion zu verstehen (nach dem Motto: „Wir können uns durchaus sehen lassen“). Diese Reaktionen bleiben jedoch im allgemeinen im vorpolitischen Raum stecken. Erst wenn der „Lebensnerv“ des Dorfes bedroht ist, schlägt der Protest in politische Aktionen um. Beispiele hierfür finden sich nicht nur im Widerstand der Weinbauern von Wyhl gegen das Atomkraftwerk, sondern auch bei — weniger spektakulären — Protesten gegen Straßen- oder Eisenbahntrassen, gegen Munitionsdeposits und nicht zuletzt gegen die Startbahn West.

Typisch für die Haltung der Landbevölkerung ist das Beispiel des unterfränkischen Ortes Ermershausen im Landkreis Haßberge, der durch die Gebietsreform seine Selbständigkeit verloren hatte. Dort verbarrikadierten sich die Bewohner des 600 Seelen-Dorfes im Rathaus, damit die Akten nicht zum Sitz der neuen Gemeindeverwaltung nach Maroldswaisach gebracht werden konnten. In einer Nacht- und Nebelaktion stürmten am 19. Mai 1978 mehrere Hundertschaften Polizei das Rathaus, um die „ordnungsgemäße Verwaltungsführung“ sicherzustellen. Damit endete der Protest freilich nicht. Vielmehr schloß sich an den Einsatz politischer Mittel eine Verweigerungsstrategie der Dorfbewohner an. Da alle Klagen abgewiesen worden waren und eine Eingabe beim Bayerischen Landtag erfolglos blieb, boykottierten die Ermershausener die Kommunalwahlen, entsandten keinen Vertreter in die Gemeinde und votierten in der Landtagswahl für ihren bei der Bayernpartei aufgestellten Altbürgermeister. Auch heute — acht Jahre nach der Zwangseingemeindung — ist die Protesthaltung der Bevölkerung noch nicht überwunden<sup>40</sup>). Der Siegener Historiker Rainer S. Elkar bewertet die Vorgänge in Ermershausen zutreffend wie folgt: „Der Protest geht dabei von

<sup>39</sup>) Theo Rombach, Presse und kommunale Öffentlichkeit (Anm. 37), S. 182.

<sup>40</sup>) Heide Inhetveen, Staatliche Macht und dörfliche Ehre: Die Geschichte eines Ortsbauernführers, in: Klaus M. Schmals/Rüdiger Voigt, Krise ländlicher Lebenswelten (Anm. 7), S. 133 ff.



Bürgern aus, die niemals zu öffentlichen politischen Aktionen bereit waren. Offenkundig wird hier eine Reizschwelle überschritten, die das lokale Selbstbewußtsein unmittelbar trifft und vopolitische Gefühlshaltungen in politische Handlungen transformiert.“<sup>41)</sup>

— *Die dörfliche Interessenvertretung auf Bundes- und Landesebene ist wenig effektiv*

Obleich die dem ländlichen Raum zuzurechnende Bevölkerung mit etwa 20 Millionen Einwohnern zahlenmäßig relativ stark ist, ist ihre Lobby verhältnismäßig schwach und/oder einseitig interessenorientiert. Ein prägnantes Beispiel für solche Interessenvertretung ist der Deutsche Bauernverband. Ihm gehören 30 000 Großgrundbesitzer, rund 370 000 Familienbetriebe, 95 000 kleine Zuerwerbsbetriebe, fast 320 000 Arbeiterbauern und ca. 130 000 Landarbeiter an. Ein sehr hoher Organisationsgrad und eine Mitgliedschaft von einer Million machen den Bauerverband zu einem der stärksten Verbände der Bundesrepublik. Großbauern und Großgrundbesitzer dominieren die Verbandspolitik, obgleich sich die meisten Bauern eher mit Handwerkern oder Facharbeitern vergleichen<sup>42)</sup>.

Dem steht auf der anderen Seite ein unterdurchschnittlich niedriger Grad gewerkschaftlicher Organisiertheit der Arbeiter im ländlichen Raum gegenüber. Besonders deutlich wird das bei den Nebenerwerbslandwirten in einigen Bundesländern. Während sie im Bundesgebiet bis zu 30 % gewerkschaftlich organisiert sind, liegt der Prozentsatz beispielsweise in Bayern nur bei 17 %. Damit schließt sich ein Kreis: Wegen des geringen Anteils ländlicher Arbeiter (und Arbeiterbauern) an der Mitgliedschaft der Gewerkschaften besteht eine um so geringere Neigung in den Gewerkschaftszentralen, sich für die spezifischen Probleme des ländlichen Raumes und seiner Arbeiter einzusetzen. Dies vermindert wiederum die Attraktivität der Gewerkschaften für die Betroffenen.

— *Die Vertretung dörflicher Interessen im Rahmen zentralstaatlicher Institutionen ist schwach*

Das gilt bereits für den Kreis. Denn Landrat bzw. Oberkreisdirektor (in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) haben die Interessen aller kreisangehörigen Gemeinden zu vertreten. Die besonderen Belange eines einzelnen Dorfes gehen dabei

leicht unter, zumal wenn es nur ein unselbständiger Bestandteil einer Großgemeinde ist. Zudem werden die wirtschaftlichen Probleme der kreisangehörigen Städte im allgemeinen ohnehin höher bewertet als die der ländlichen Gemeinden. Hinzu kommen spezifische Eigeninteressen des Kreises. Die Politik des Kreises gegenüber höherstufigen Gebietskörperschaften ist daher kaum von den dörflichen Problemen geprägt.

Die Artikulationsmöglichkeiten dörflicher Interessen sind überdies dadurch beschränkt, daß es kaum Politiker gibt, die sich dieser Interessen annehmen. Nicht nur ist das Rekrutierungspotential und die „Hausmacht“ für Politiker in den Dörfern geringer, sondern es gilt auch kaum als karrierefördernd, dörfliche Interessen innerhalb einer politischen Partei zu vertreten. Dörfliche Probleme kommen daher z. B. auch so gut wie gar nicht in den kommunalpolitischen Programmen der Parteien vor. Der Gedanke liegt nahe, daß dies mit der Einstellung der Dorfbewohner zusammenhängt, die ihre Repräsentanten eher trotz, aber nicht wegen deren Zugehörigkeit zu einer politischen Partei wählen. Eher spielen für die Wahlchancen eines Kandidaten — neben seiner Position in einem der wichtigen Vereine — eine große Familie und eine weite Verwandtschaft eine Rolle<sup>43)</sup>.

Auf der Ebene der kommunalen Spitzenverbände werden die Dörfer ebenfalls nur unzureichend repräsentiert, da sie auch im Deutschen Städte- und Gemeindebund ebenso wie im Deutschen Landkreistag in Konkurrenz zu den Städten (und Kreisen) treten müssen. Ein eigener Spitzenverband, der Deutsche Gemeindetag, erwies sich als nicht schlagkräftig genug<sup>44)</sup>.

— *Die Dorfbewohner sind auch auf der untersten kommunalen Ebene, der Gemeinde, unterrepräsentiert*

Anstelle eines eigenen Gemeinderates, der die Geschicke des Dorfes in bestimmten Bereichen lenkte, entsenden heute die unselbständigen Orts- teile nur wenige (oft nur einen) Vertreter in den Rat der Großgemeinde. Damit sind die Interessen des einzelnen Dorfes kaum jemals durchzusetzen. In den Gemeinderäten bilden sich daher häufig innerhalb der Fraktionen zwei Flügel: Die Repräsentanten des Zentralortes auf der einen Seite und

<sup>43)</sup> Max Matter, Sozioökonomische Entwicklung, kollektives Gedächtnis und Dorfpolitik — Ein Beitrag zur historischen Analyse zentraler Werte und Bestimmung lokaler politischer Kultur am Beispiel eines Dorfes in der Hocheifel, in: Klaus M. Schmals/Rüdiger Voigt (Anm. 7), S. 163 ff.; Max Matter, Dorf/Dorfkultur, in: Rüdiger Voigt, Handwörterbuch zur Kommunalpolitik (Anm. 3), S. 118 ff.

<sup>44)</sup> Rüdiger Voigt, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, Würzburg 1976, S. 19 ff.

<sup>41)</sup> Rainer S. Elkar (Hrsg.), Europas unruhige Regionen. Geschichtsbewußtsein und europäischer Regionalismus, Stuttgart 1980.

<sup>42)</sup> Rolf G. Heinze, Soziale Lage und Deutungsmuster von Arbeiterbauern, in: Onno Poppinga (Anm. 21), S. 194 ff.; Rolf G. Heinze, Struktur und Politik des Deutschen Bauernverbandes, in: A. D. Brockmann (Hrsg.), Landleben, Reinbek 1977, S. 322 ff.



die Repräsentanten der Ortsteile auf der anderen Seite. Nur selten können sich jedoch die Ortsteilrepräsentanten auf eine gemeinsame Politik verständigen, die es ihnen ermöglichen würde, der schleichenden Zentralisierung entgegenzuwirken. Vielmehr ist oft der kleinste — negative — gemeinsame Nenner die Konzentration aller Einrichtungen (und der damit verbundenen Investitionen) im Zentralort. Der allmählichen (wirt-

schaftlichen) Verödung der Dörfer wird damit Tür und Tor geöffnet<sup>45)</sup>.

Lediglich die z. B. nach der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen institutionalisierten Ortsvorsteher können als direkte Interessenvertreter ihres Dorfes angesehen werden. Das gilt vor allem dann, wenn es sich bei ihnen um die früheren Bürgermeister der einst selbständigen Dörfer handelt.

## VII. Das Beispiel: Die ländliche Großgemeinde

Anhand eines konkreten Beispiels soll dieser letzte Punkt vertieft werden. Es handelt sich dabei um eine ländliche Großgemeinde von ca. 20 000 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen in unmittelbarer Nähe einer Großstadt. Die Gemeinde G. entstand im Zuge der kommunalen Neugliederung am 1. Januar 1969 durch Zusammenfassung von elf ehemals selbständigen Gemeinden, die z. T. zu unterschiedlichen Ämtern<sup>46)</sup> gehörten. Die große Ausdehnung des Gemeindegebiets — noch dazu in hügeliger Landschaft — und das unzureichende Straßennetz erschweren die Ausrichtung auf einen administrativen Mittelpunkt der Großgemeinde. Dieser wurde vielmehr von der Landesregierung festgelegt und erhielt in den vergangenen zehn Jahren eine Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen (Rathaus, Schulzentrum, Busbahnhof, Einkaufszentrum etc.), die ihn weit über die Ortsteile hinaushebt.

Die Bevölkerung der Gemeinde G. war noch vor 20 Jahren zu fast einem Viertel in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigt, hat sich aber der allgemeinen ökonomischen Entwicklung folgend umorientiert. Heute verteilt sich die Erwerbsbevölkerung von G. im Verhältnis von 60 : 40 auf das produzierende Gewerbe einerseits und auf Handel und Dienstleistungen andererseits. Das ist nicht zuletzt auf die geschickte Wirtschaftsförderungspolitik der Gemeindeverwaltung zurückzuführen. Sie hat es verstanden, nicht nur Gewerbebetriebe, sondern auch Einzelhandels- und Dienstleistungsunternehmen im Gemeindegebiet anzusiedeln<sup>47)</sup>. Die Mehrzahl der ehemals selbst-

ständigen Bauern ist zu Nebenerwerbslandwirten geworden.

Der 39köpfige Gemeinderat spiegelt die Zusammensetzung der Gemeindebevölkerung nur unvollkommen wider. Fünf Arbeitern und einem Handwerker stehen 16 Angestellte bzw. leitende Angestellte und neun Angehörige des öffentlichen Dienstes (davon fünf Lehrer bzw. Schulleiter) gegenüber sowie fünf Rentner bzw. Pensionäre, eine Hausfrau und zwei Freiberufler (davon ein Architekt). Seit 1969 ist Mehrheitsfraktion im Rat die CDU, zweitstärkste Partei die SPD; eine Freie Wählergemeinschaft und die Grünen sind mit je drei Abgeordneten vertreten. Die CDU stellt den Bürgermeister und den zweiten stellvertretenden Bürgermeister, die SPD den ersten stellvertretenden Bürgermeister.

Da die Ratsarbeit auch in ländlichen Gemeinden eine erhebliche zeitliche Beanspruchung mit sich bringt, findet offensichtlich eine soziale Selektion der Mandatsträger statt. Startvorteile als Ratsmitglieder haben solche Personen, die nicht durch eine genau festgelegte, fremdbestimmte Arbeitszeit gebunden sind, also z. B. Rentner oder Hausfrauen, die keine schulpflichtigen Kinder zu betreuen haben<sup>48)</sup>. Bei den abhängig Beschäftigten kommen vor allem Angehörige des öffentlichen Dienstes, und hier besonders das Lehrpersonal aller Bildungseinrichtungen in Betracht. Auch freigestellte Betriebsratsmitglieder und solche (vor allem leitende) Angestellte, deren Arbeitgeber ein Interesse an der Wahrnehmung eines Ratsmandats durch einen ihrer Mitarbeiter haben, gehören zu dieser bevorzugten Gruppe.

<sup>45)</sup> Siehe hierzu: Hartmut Eichenauer, Das zentralörtliche System nach der Gebietsreform (Anm. 31).

<sup>46)</sup> Vor den Gebietsreformen waren die kreisangehörigen Gemeinden in einigen Ländern zu Amtsbezirken (Ämtern) zusammengefaßt. Ohne daß sie dabei ihre Selbständigkeit verloren hätten, konnten die (ehrenamtlichen) Bürgermeister und Gemeinderäte auf die Hilfe der für sie zuständigen Amtsverwaltung zurückgreifen.

<sup>47)</sup> Rüdiger Voigt, Politische Entscheidungsstrukturen am Beispiel einer ländlichen Großgemeinde in Südwestfalen, in: Klaus M. Schmals/Rüdiger Voigt (Anm. 7), S. 320 ff.; Rüdiger Voigt, Aktionsbedingungen politi-

scher Teilhabe im ländlichen Raum, in: Regine Roemfeld/Heinz Zielinski (Hrsg.), Kommune im Aufbruch, Frankfurt 1983, S. 149 ff.

<sup>48)</sup> Karl-Heinz Naßmacher, Parteien in der Kommunalpolitik — Strukturen, Funktionen, Defizite, in: Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium, (1981) 1, S. 19 ff., 22 f.; Wolfgang Holler/Karl-Heinz Naßmacher, Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung, in: Helmut Köser, Der Bürger in der Gemeinde, 1979, S. 275 ff.



Bei einer zusätzlichen Belastung des Zeitbudgets mit bis zu 20 Stunden pro Woche sehen sich hingegen „einfache“ Arbeiter, insbesondere Schichtarbeiter, kaum zur Ratsarbeit in der Lage. Bei den Freiberuflern bilden lediglich Architekten eine Ausnahme, bei denen die Wahrnehmung eines kommunalen Mandates oft im eigenen beruflichen Interesse liegt. Besonders deutlich wird diese soziale Selektion bei dem durch Spitzenpositionen gekennzeichneten Personenkreis. Es ist daher kein Zufall, daß in der „Spitzengruppe“, die vom Bürgermeister, seinen beiden Stellvertretern, den drei Fraktionsvorsitzenden und den Vorsitzenden der wichtigsten Ausschüsse (z. B. Bauausschuß) gebildet wird, allein vier Angehörige des öffentlichen Dienstes (davon zwei Lehrer) sowie zwei leitende Angestellte sind und einer (der Bürgermeister) Rentner ist.

Im Hinblick auf das Verhältnis von „Neubürgern“ und „Alteingesessenen“ weist diese Spitzengruppe allerdings kaum auffällige Unterschiede zu den „gewöhnlichen“ Ratsmitgliedern auf. Eher ist der Anteil der „Neubürger“ bei den Spitzenpositionen etwas geringer als im ganzen Rat (ca. 30%). Das läßt sich z. B. mit den Besonderheiten des lokalen Parteiensystems auf dem Lande erklären. Bereits 1970 wurden bei der Untersuchung der niedersächsischen Gemeinden Cloppenburg und Westerstede die auffälligen Besonderheiten bei der Kandidatenaufstellung heraus-

gearbeitet<sup>49)</sup>, die auch für unsere Untersuchungsgemeinde zutreffen: Nicht die parteipolitische Betätigung führt — wie z. B. in den Großstädten — zur Aufstellung als Kandidat für den Gemeinderat, sondern soziale, insbesondere Vereinsaktivitäten<sup>50)</sup>. Kriterien sind dabei:

— die „Erfüllung öffentlicher Tugenden“, wie z. B. Verantwortungsbewußtsein, freundliches Wesen, Einsatzbereitschaft und geordnetes Familienleben;

— die durch berufliche Tätigkeit oder ehrenamtliche Tätigkeit in Vereinen, Schulbeiräten, Kirchengemeinden oder freiwilliger Feuerwehr nachgewiesene Amtskompetenz;

— der auf dem gleichen Wege oder durch Familienzugehörigkeit erlangte Bekanntheitsgrad.

Dies sind zugleich die „Bewährungsmöglichkeiten“ für Zugezogene. Wem es gelingt, in einem der wichtigen Vereine (z. B. Schützenverein oder Gesangsverein) eine Rolle zu spielen, der hat sozusagen die „Aufnahmeprüfung“ bestanden. Da er nun von der Dorfbevölkerung als einer der Ihren akzeptiert wird, ist er auch für die politischen Parteien attraktiv, denn u. U. bringt er Stimmen „mit“, wenn er als Kandidat für die Gemeinderatswahl aufgestellt wird. Die Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Partei ist daher oft genug eher ein Ergebnis des Zufalls als das einer bewußten politischen Entscheidung.

## VIII. Der Kreis als „Dienstleistungsbetrieb“?

Während sich die Wissenschaft, aber auch die Öffentlichkeit heute stärker mit der Politik von und in Städten und Gemeinden befassen, gilt dieses Interesse kaum der Kreispolitik<sup>51)</sup>. Obwohl auf Kreisebene wichtige Entscheidungen fallen, bleibt vor allem der Landkreis häufig eine anonyme Institution, die der Bürger nur dann zur Kenntnis nimmt, wenn er sein Kraftfahrzeug anmelden will, die vom Kreis unterhaltenen Schulen oder Krankenhäuser in Anspruch nimmt oder die von ihm benutzte Kreisstraße reparaturbedürftig ist. Diese geringe Identifikation der Bevölkerung

mit „ihrem“ Kreis ist durch die Maßstabsvergrößerung der Kreise im Bundesgebiet durch die kommunale Neugliederung eher noch verstärkt worden. Gab es 1964 noch 425 Kreise, so sind es heute nur noch 237. Fehlendes „Kreisbewußtsein“ führt aber auch dazu, daß die Fragen der Kreispolitik nur von einem kleinen Teil der Kreisbevölkerung, vor allem den direkt betroffenen Partei- und Verbandsfunktionären sowie den Spitzenbeamten der Kreisverwaltung, diskutiert werden<sup>52)</sup>.

Als Gemeindeverband ist der Kreis jedoch gemäß Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes mit einem eigenen Selbstverwaltungsrecht ausgestattet. Seine Vertretungskörperschaft geht ebenso wie die der Gemeinde aus allgemeinen Wahlen hervor. Neben den Aufgaben der überörtlichen Selbstverwaltung verbirgt sich hinter dem Bild von der „Doppelnatur“ des Kreises zugleich aber auch seine Funktion als staatlicher Verwaltungsbezirk. Ähnlich wie die Gemeindeordnungen der Länder unterschiedliche Gemeindeverfassungssysteme

<sup>49)</sup> Karl-Heinz Naßmacher, Parteien I, in: Voigt, Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, 1984, S. 322 ff.

<sup>50)</sup> Oscar W. Gabriel, Mängelanalyse des politischen Willensbildungsprozesses in der Gemeinde. Ein Beitrag zur institutionellen Krise der kommunalen Selbstverwaltung, in: Lothar Albertin u. a., Politische Beteiligung im repräsentativen System, Teil 1, Bonn 1979, S. 73 ff.

<sup>51)</sup> Herbert Schneider, Der Landkreis, in: Pfizer/Wehling, Kommunalpolitik in Baden-Württemberg (Anm. 37), S. 190 ff.; Hans Günther Dehe, Kreispolitik, in: Handwörterbuch zur Kommunalpolitik (Anm. 3), S. 296 ff.

<sup>52)</sup> Herbert Schneider, Kreispolitik im ländlichen Raum (Anm. 16), S. 263.



vorschreiben, so bestimmen die Landkreisordnungen, welchem Typ die Kreisverfassung folgen soll<sup>53</sup>). Dabei wechseln nicht nur die Bezeichnungen. So ist der Landrat im allgemeinen der Chef der Kreisverwaltung, nur in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ist er Vorsitzender des Kreistages, während der Hauptverwaltungsbeamte Oberkreisdirektor heißt. Wichtiger ist die Frage, ob der Landrat vom Kreistag bzw. von der Kreisbevölkerung (Bayern) gewählt oder aber von der Landesregierung ernannt wird<sup>54</sup>).

Als Zwischenergebnis läßt sich festhalten, daß sich die Bewohner des ländlichen Raumes eher

mit ihrem Dorf (Orts- oder Stadtteil) als mit der administrativen Einheit Großgemeinde bzw. Stadt identifizieren. Aber auch der Landkreis wird nicht so sehr als Ort politischer Entscheidungen wahrgenommen, sondern vielmehr als eine Art „Dienstleistungsbetrieb“, der überregionale Einrichtungen der Daseinsvorsorge unterhält. Diese Einschätzung hat u. U. auch Rückwirkungen auf das Selbstverständnis der Kreispolitiker und -verwaltungsbeamten. Sie scheuen sich häufig, die politischen Aufgaben in Angriff zu nehmen, die der Kreis für die ihm angehörenden Gemeinden wahrzunehmen hat.

## IX. Mehr Partizipation für die Dorfbewohner

Da durch die mit den Gebietsreformen verbundene Maßstabsvergrößerung die Mitwirkungsmöglichkeiten der Dorfbewohner an der politischen Gestaltung ihrer Umwelt stark reduziert worden sind, ihr Engagement hierfür aber zugenommen hat, ist nach einem Weg zu suchen, um beiden Seiten gerecht zu werden. Einerseits ist kaum damit zu rechnen, daß die Stärkung der Finanz- und Verwaltungskraft der vergrößerten Gemeinden wieder rückgängig gemacht werden könnte. Andererseits zeigt die lebhafteste Beteiligung an den Wettbewerben „Unser Dorf soll schöner werden“, daß ein bislang unbefriedigter Partizipationsbedarf der Landbevölkerung vorhanden ist, auch wenn sich dieser Bedarf zunächst eher unpolitisch artikuliert. Dieser Wunsch nach mehr Beteiligung könnte zum einen durch Schaffung neuer oder stärkere Nutzung bereits vorhandener Möglichkeiten zur (Mit-)Entscheidung über die eigenen lokalen Angelegenheiten gedeckt werden. Zum anderen gilt es, die Vertretung der administrativen Einheit (z. B. der Großgemeinde) für die Bedürfnisse und Nöte der Dorfbewohner zu interessieren<sup>55</sup>).

Der Gemeinderat der Großgemeinde ist jedoch oft nur wenig sensibel hierfür. Er wird im allgemeinen von einer Vorentscheidergruppe dominiert, die aus dem Verwaltungschef und den Beigeordneten auf der einen Seite und dem Bürgermeister (Ratsvorsitzenden), den Fraktions- und Ausschußvorsitzenden auf der anderen Seite besteht<sup>56</sup>). Ihr Interesse ist in aller Regel stärker auf

einen Ausbau des Zentralortes gerichtet als auf eine Berücksichtigung dörflicher (in ihren Augen „peripherer“) Bedürfnisse.

Dabei kommt den Interessen dieser Vorentscheidergruppe eine Tendenz zu Hilfe, die besonders in ländlichen Gemeinderäten zu beobachten ist: Politische Themen, die sich nicht aus „Sachzwängen“ ergeben, sind unbeliebt. Ihre Initiatoren werden als linke oder grüne Spinner abgetan. Verstärkend kommt hinzu, daß ein großer Teil der Dorfbewölkerung den politischen Parteien nach wie vor mißtrauisch gegenübersteht und eine „überparteiliche“ Politik bevorzugen würde. Bürgeraktionen scheinen eher geeignet, die Dorfbewohner zu eigenem Engagement zu motivieren. Dabei gilt folgende Regel: Je weniger die Aktion den Anstrich des Politischen hat, desto mehr Aussicht hat sie, von den „braven“ Bürgern unterstützt zu werden.

Diese Neigung zum Unpolitischen wird durch die politischen Strukturen noch verstärkt, die im Zuge der Gebietsreform entstanden sind. Wer keine Chance sieht, auch nur im Rat der eigenen Gemeinde Verständnis und Interesse für die dörflichen Bedürfnisse zu finden, verliert leicht die Lust zum politischen Engagement. Die Medienberichterstattung tut das Ihre dazu, um diese Tendenz noch zu verstärken, indem sie nicht nur die Politik in unzulässiger Weise „personalisiert“, sondern darüber hinaus eine Informationspolitik betreibt, die eher den Namen „Hofberichterstattung“ verdienen würde<sup>57</sup>).

Eine Rücknahme der durch die Gebietsreform erzielten „Maßstabvergrößerung“ ist — abgesehen von wenigen Ausnahmen, die eher die Regel bestätigen — nicht zu erwarten. Allerdings ist durchaus eine Verbesserung der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Dorfbewölkerung mög-

<sup>53</sup>) Herbert Schneider, ebenda, S. 37 f.

<sup>54</sup>) Georg-Christoph von Unruh, Kreis, in: Rüdiger Voigt, Handwörterbuch zur Kommunalpolitik (Anm. 3), S. 293 ff.

<sup>55</sup>) Herbert Schneider, Dorfpolitik, in: Rüdiger Voigt, Handwörterbuch zur Kommunalpolitik (Anm. 3), S. 125 ff.

<sup>56</sup>) Gerhard Banner, Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, (1982), S. 26 ff.

<sup>57</sup>) Herbert Schneider, Lokalpolitik in einer Landgemeinde (Anm. 34), S. 32 f.



lich<sup>58)</sup>. Das hierfür benötigte Instrumentarium steht in den Gemeindeordnungen der Länder bereit. Wie sich die vorhandenen gesetzlichen Regelungen hierzu nutzen ließen, soll anhand des folgenden Beispiels der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung aufgezeigt werden.

§ 13 d der Gemeindeordnung NRW sieht vor, daß das Gemeindegebiet auch in kreisangehörigen Gemeinden<sup>59)</sup> in Bezirke (Ortschaften) eingeteilt werden kann. Dabei ist laut Gesetz „auf die Siedlungsstruktur, die Bevölkerungsverteilung und die Ziele der Gemeindeentwicklung Rücksicht zu nehmen“. In den meisten Großgemeinden des ländlichen Raums ist dies auch geschehen. Häufig enthält der Gebietsänderungsvertrag zum einschlägigen Neugliederungsgesetz eine Verpflichtung zur Bezirkseinteilung. Die Gemeindeordnung sieht als Alternative vor, daß der Rat für jeden Bezirk entweder einen Bezirksausschuß bildet oder einen Ortsvorsteher wählt. Beide Möglichkeiten sind auch innerhalb einer Gemeinde für verschiedene Bezirke kombinierbar.

In vielen Großgemeinden Nordrhein-Westfalens gibt es freilich nur Ortsvorsteher in den Ortsteilen (Bezirken) und keine Bezirksausschüsse. Zudem hat auch diese Beteiligungsform einen „Schönheitsfehler“: Die Bezirksausschüsse werden — ebenso wie die Bezirksvertretungen in kreisfreien Städten — nicht direkt von der Bevölkerung des Ortsteils gewählt. Vielmehr beruft der Rat die Mitglieder der Bezirksausschüsse, wobei das bei der Gemeinderatswahl im jeweiligen Gemeindebezirk erzielte Stimmenverhältnis zugrunde zu legen ist. Die Vorschriften über die Ausschüsse des Rates werden für die Bezirksausschüsse ausdrücklich für anwendbar erklärt. Allerdings dürfen den Bezirksausschüssen mehr sachkundige Bürger als Ratsmitglieder angehören. „Dorfparlamente“ sind die Bezirksausschüsse also nicht.

<sup>58)</sup> Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983.

<sup>59)</sup> In kreisfreien Städten ist die Einteilung in Bezirke gemäß § 13 Abs. 1 der Gemeindeordnung Pflicht. Vgl. Dietrich Thränhardt, Bezirksverfassung, in: Rüdiger Voigt, Handwörterbuch zur Kommunalpolitik (Anm. 3), S. 70 ff.; Claus Eppe, Ortschafts- und Bezirksverfassung. Sublokalpolitik in der Gemeinde, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling, Kommunalpolitik in Baden-Württemberg (Anm. 51), S. 158 ff.

Immerhin können ihnen bereits nach der geltenden Regelung Aufgaben zur Entscheidung übertragen werden, „die sich ohne Beeinträchtigung der einheitlichen Entwicklung der gesamten Gemeinde innerhalb des Gemeindebezirks erledigen lassen“. Nimmt man hierfür den Aufgabenkatalog des § 13 b als Beispiel, der für die Bezirksvertretungen in kreisfreien Städten gilt, dann wäre die Übertragung der folgenden Aufgaben auf die Bezirksausschüsse denkbar:

— Unterhaltung und Ausstattung der im Dorf gelegenen Sportplätze, Altenheime, Friedhöfe, Büchereien und ähnlicher sozialer und kultureller Einrichtungen, deren Bedeutung nicht wesentlich über das Dorf hinausgeht<sup>60)</sup>;

— Pflege des Ortsbildes und Ausgestaltung der Grün- und Parkanlagen;

— Festlegung der Reihenfolge der Arbeiten zum Um- und Ausbau sowie zur Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen, Wegen und Plätzen einschließlich der Straßenbeleuchtung;

— Betreuung und Unterstützung örtlicher Vereine, Verbände etc.;

— Veranstaltungen der Heimatpflege und des Brauchtums;

— Information, Dokumentation und Repräsentation in Angelegenheiten des Dorfes.

Dies alles könnte zu einer Revitalisierung dörflicher Alltagswelt<sup>61)</sup> führen. Die Dezentralisierung der lokalpolitischen Willensbildung im vorgeschlagenen Sinne könnte dabei durchaus ein geeignetes Mittel sein, die Bereitschaft der Dorfbevölkerung zum politischen Engagement zu stärken. Erst ein solches Engagement, das durch institutionalisierte Partizipationsformen abgestützt wäre, böte dann die Chance, zum einen auf lokaler Ebene — im Rat der Großgemeinde —, zum anderen auf zentralstaatlicher Ebene — z. B. durch gezieltes Ansprechen von politischen Parteien und Verbandsvertretern — dörfliche Interessen wirksamer als bisher vertreten zu können.

<sup>60)</sup> So sinngemäß etwa der Text des § 13 b der Gemeindeordnung NRW.

<sup>61)</sup> Erika Haindl, Revitalisierung dörflicher Alltagswelt — Versuche und Chancen, dargestellt an Waldamorbach im Odenwald, Corippo und Brione in der Schweiz, in: Klaus M. Schmals/Rüdiger Voigt (Anm. 7), S. 375 ff.



# Arbeit und Umwelt in der Kommunalpolitik

## I. Arbeit und Umwelt: Zum Stand der Debatte

Lange Jahre hatte die Umweltpolitik mit dem Vorwurf zu leben, sie vernichte Arbeitsplätze. Die Umweltpolitik galt als „Job-Killer“, d. h., Umweltschutz und Vollbeschäftigung erschienen als unvereinbare politische Zielgrößen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen muß diese Annahme über einen Zusammenhang zwischen Umweltschutz und Beschäftigungslage relativiert bzw. in ihr Gegenteil verkehrt werden. Nicht nur, daß früher die negativen arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen umweltschutzinduzierter Staatsintervention z. T. maßlos überschätzt wurden, zudem wurde auch nicht erkannt oder nicht entsprechend gewürdigt, daß Umweltpolitik selbst Nachfrageimpulse auf dem Arbeitsmarkt auslöst, die etwaig auftretende negative Effekte mehr als nur kompensieren<sup>1)</sup>. Systematisch lassen sich vor allem drei Zusammenhänge unterscheiden:

— Zwar verschlechtern strengere Umweltschutznormen die Absatzchancen einzelner Firmen und Branchen, auf der anderen Seite jedoch können andere Anbieter von der freigewordenen Nachfrage profitieren.

— Langfristig verringert effektiver Umweltschutz Produktionskosten, da er Umweltschädigungen vermindert, die ansonsten — wenigstens teilweise — auf betrieblicher oder auch auf regiona-

ler Ebene als kostenverursachende Faktoren auftreten würden<sup>2)</sup>.

— Die durch Umweltschutz induzierten Ausgaben für Umwelttechnik und -dienstleistungen führen zu einem Wachstum derjenigen Wirtschaftszweige, die solche Angebote bereithalten.

In jüngster Zeit werden aus dieser Erkenntnis Konsequenzen gezogen. In Wissenschaft und Politik kursieren Vorschläge, die auf eine *Integration von Beschäftigungs- und Umweltpolitik* hinauslaufen. Je nach Schwerpunktsetzung handelt es sich dabei um Konzepte einer beschäftigungswirksamen Umweltpolitik oder um umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Drei bekannte Beispiele seien hier kurz erwähnt:

— In den vom Hessischen Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (1983) herausgegebenen „Grundlinien für ein ökologisch orientiertes Wirtschafts- und Arbeitsprogramm“<sup>3)</sup> wird ein über 15 bis 20 Jahre laufendes Umweltinvestitionsprogramm mit einem jährlichen Investitionsvolumen von ca. 40 Mrd. DM vorgeschlagen. Bis zu 50% davon soll die öffentliche Hand tragen. Der prognostizierte Beschäftigungseffekt beläuft sich auf ca. 760 000 erhaltene und neu geschaffene Arbeitsplätze.

— Die SPD (1984) verspricht sich von einem Sondervermögen „Arbeit und Umwelt“, durch das Umweltinvestitionen in Höhe von jährlich 18 Mrd. DM finanziert werden sollen, einen Beschäftigungseffekt von 200 000 Arbeitsplätzen. Weitere 200 000 Arbeitsplätze sollen durch eine strikte Anwendung des Verursacherprinzips (Verbote, Gebote, Abgaben) realisiert werden können<sup>4)</sup>. Einen von der Anlage her vergleichbaren

<sup>1)</sup> Die Arbeiten, die in diesem Zusammenhang am meisten Beachtung gefunden haben, waren W. Meißner/E. Hödl, Auswirkungen der Umweltpolitik auf den Arbeitsmarkt. Gutachten im Auftrag des Bundesministerium des Innern, Bonn 1978; R. U. Sprenger, Beschäftigungseffekte der Umweltpolitik, Berlin-München 1979; A. A. Ullmann/K. Zimmermann, Umweltpolitik und Umweltschutzindustrie in der Bundesrepublik Deutschland. Berichte des Umweltbundesamtes 6/1981, Berlin 1981; R. U. Sprenger/G. Knödgen/K. Zimmermann, Struktur und Entwicklung der Umweltschutzindustrie in der Bundesrepublik Deutschland. Berichte des Umweltbundesamtes 9/1983, Berlin 1983. Eine Synopse der Studien zu den Beschäftigungseffekten der Umweltpolitik liefern B. Lossin/A. Rolf/H.-J. Ziegler, Arbeitsplatzpotentiale durch Umweltschutzmaßnahmen — Ansätze zur Minderung der Arbeitslosenquote im Ruhrgebiet durch einen wachstumsorientierten Markt (Kurzfassung), Institut für Umweltschutz der Universität Dortmund, April 1985, S. 3.

<sup>2)</sup> Zu den Kosten unterlassenen Umweltschutzes vgl. u. a. R.-D. Brunowsky/L. Wicke, Der Öko-Plan, München-Zürich 1984, S. 35f.; I. Heinz, Ökonomische Bewertung der Wirkungen von Luftverunreinigungen. Im Auftrag des Umweltbundesamtes herausgegeben vom Institut für Umweltschutz der Universität Dortmund, 1979; H.-J. Ewers/W. Schulz, Die monetären Nutzen gewässergüteverbessernder Maßnahmen, Bericht des Umweltbundesamtes 3/83, Berlin 1983; Chr. Leipert, Ökologische und soziale Folgekosten der Produktion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/84, S. 33—47.

<sup>3)</sup> Hessischer Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Arbeit und Umwelt, Wiesbaden 1983.

<sup>4)</sup> SPD-Bundestagsfraktion, Sondervermögen „Arbeit und Umwelt“, Ein Weg zur umweltverträglichen Industriegesellschaft. Aktuelle Informationen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1984.

*Die Autoren danken dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales in NRW für eine finanzielle Förderung der diesem Beitrag zugrundeliegenden Arbeiten.*



Vorschlag unterbreitete der DGB-Bundesvorstand Anfang 1985 mit seinem Konzept „Umweltschutz und qualitatives Wachstum“<sup>5)</sup>.

— Durch Umsetzung des von Ralf-Dieter Brunowsky und Lutz Wicke vorgelegten „Öko-Planes“<sup>6)</sup>, der ein zehnjähriges Umweltförderungsprogramm mit einem öffentlichen Mittelvolumen von ca. 66 Mrd. DM vorsieht, sollen nach Schätzung der Autoren 500 000 ausgelastete Arbeitsplätze geschaffen und gesichert werden können.

Damit scheint ein Punkt erreicht, wo Schluß gemacht wird mit der Frontstellung zwischen Beschäftigungs- und Umweltzielen. Inzwischen besteht weitgehender Konsens darüber, daß sich die Ziele der Wirtschaftspolitik — also auch Vollbeschäftigung — langfristig ohne hinreichende Rücksichtnahme auf die natürlichen Lebens- und Produktionsgrundlagen nicht realisieren lassen; unterlassener Umweltschutz kommt uns — auch in ökonomischer Hinsicht — teuer zu stehen. Ebenso unumstritten dürfte heute die Erkenntnis sein, daß die Umweltpolitik die arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen nicht ignorieren darf, will sie nicht Gefahr laufen, wegen vermeintlich auftretender, sozial unverträglicher Nebenfolgen zurückgeschraubt zu werden. Allerdings braucht sie ihre arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen auch nicht in den Schatten zu stellen, denn die bisherige Bilanz spricht eindeutig zu ihren Gunsten.

Die aktuellen Reformvorschläge, die eine Integration von Beschäftigungs- und Umweltpolitik anstreben, gehen noch einen Schritt über die Erkenntnis, daß diese Politikbereiche entgegen weitverbreiteter Fehlannahmen nicht in Widerspruch stehen, hinaus und stellen durch eine Abstim-

mung beider Politikfelder eine wechselseitige Entlastung in Aussicht.

Besondere Faszinationskraft gewinnen dabei die „großen Reformvorhaben“<sup>7)</sup>, die den Produktionsfaktor Umwelt durch Ressourcensteuern und/oder Emissionsabgaben drastisch verteuern wollen, um mit den dadurch gewonnenen Finanzmitteln die bislang vorwiegend über Beiträge finanzierten sozialen Sicherungssysteme zu subventionieren. Dadurch soll eine Senkung der Lohn-(neben)kosten erreicht und damit die Ware Arbeitskraft verbilligt werden. Die Protagonisten einer solchen „großen“ Lösung erwarten, daß erhöhte Kosten für Umweltressourcen und gesenkte Kosten für den Faktor Arbeit zu einer Umgestaltung der Wirtschaftsstruktur führen, die mehr Arbeitskräfte und dafür weniger Umweltbelastungen erfordert. Weitgehend offen sind aber bislang die konkrete operative Ausgestaltung und die Durchsetzungschancen eines solchen Konzepts, das in durchaus komplexe und gefestigte Organisationsstrukturen einzugreifen hätte.

Offenkundig aber ist, daß solche „großen“ Reformmodelle nur auf Bundes-, allenfalls partiell auf Landesebene realisiert werden könnten. Aber auch bei den „einfacheren“ Vorschlägen für eine integrierte Beschäftigungs- und Umweltpolitik, die im wesentlichen auf eine „selektive Wachstumspolitik“ hinauslaufen, fällt auf, daß sich die vorgelegten Konzepte überwiegend auf die zentralstaatliche Gestaltungsebene beziehen und die kommunale Ebene nicht oder nicht gesondert thematisieren. Wir hingegen interessieren uns in diesem Beitrag ausschließlich für Ansatzpunkte einer integrierten Beschäftigungs- und Umweltpolitik auf kommunaler Ebene.

## II. Die Kommune zwischen Umwelt- und Beschäftigungsmisere: Kommunale Interessen und Handlungsbedingungen

### 1. Hintergründe der Neuthematisierung der Kommunen in der Arbeits- und Umweltpolitik

Sowohl in der praktischen Politik wie in der wissenschaftlichen Literatur über die Rolle der Kom-

munen in unserer Gesellschaft läßt sich mit Beginn der achtziger Jahre ein Paradigmenwechsel ausmachen. Vor allem mit Blick auf die Umwelt-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie auf die Sozialpolitik galten Städte und Gemeinden ehemals vor allem als Hemmnisse zentralstaatlich verabschiedeter Programme. Empirische Analysen zur Implementation solcher Reformpolitiken arbeiteten diejenigen binnenstrukturellen, administrativen und politischen Faktoren heraus, die auf kommunaler Ebene und durch die Politikverflechtung eine Verzerrung der in den Programmen anvisierten Ziele bewirkten<sup>8)</sup>. Mittlerweile

<sup>5)</sup> DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Umweltschutz und qualitatives Wachstum, Düsseldorf 1985.

<sup>6)</sup> Vgl. Anm. 2.

<sup>7)</sup> Vgl. insbesondere Chr. Leipert/U. E. Simonis, Arbeit und Umwelt — Ansatzpunkte für eine integrierte Beschäftigungs- und Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/85, S. 3—15; H.-Chr. Binswanger/H. Bonus/M. Timmermann, Wirtschaft und Umwelt — Instrumente einer ökologieverträglichen Umweltpolitik, Stuttgart 1981; H.-Chr. Binswanger et al., Arbeit ohne Umweltzerstörung — Strategien einer neuen Wirtschaftspolitik, Frankfurt 1983; H. Voelzkow/J. Hilbert/R. G. Heinze, Ökosoziale Modernisierung des Wohlfahrtsstaates?, in: Soziale Welt, (1986) 4.

<sup>8)</sup> Zur Implementations- und Politikverflechtungsdiskussion generell vgl. F. W. Scharpf/B. Reissert/F. Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des



jedoch wird die Literatur von Arbeiten beherrscht, die gerade die dezentrale Ebene — und hier insbesondere die Kommunen — für ein Test- und Mobilisierungsfeld einer innovativen Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpolitik halten. Das gilt in besonderem Maße für Autoren, die über neokeynesianistische, ökologische oder sozialökologische Alternativen zur herrschenden Wettbewerbs-, Weltmarktkonkurrenz- und Modernisierungslogik nachdenken<sup>9)</sup>. Aber auch in eher dem klassischen Entwicklungsmodell zugeneigten Veröffentlichungen liest man immer häufiger, nur dezentrale Initiativen seien hinreichend problem- und adressatennah, um eine effektive und effiziente Wirtschaftsförderung betreiben zu können<sup>10)</sup>.

Die Ursachen für diesen Wechsel in der Sichtweise der Rolle der Kommunen sind äußerst vielfältig. Hervorgehoben werden sollen hier wissenschaftsimmanente, politische und strukturelle Faktoren:

— Die Ergebnisse der Implementationsforschung zeigten die Grenzen zentralstaatlich-etatistischer Steuerung auf. Die Folge war eine Hinwendung zu nicht-staatlichen, subsidiär-verbandlichen und dezentralen Steuerungs- und Selbststeuerungspotentialen. Begleitet wurde diese Entwicklung durch eine — zumindest in den Sozial- und Politikwissenschaften — verstärkt zu beobachtende Relativierung von funktions- und strukturtheoretischen Konzepten bei gleichzeitiger Hinwendung zu stärker handlungsorientierten

---

kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976; R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Königstein/Ts. 1980; R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung, Opladen 1983. Speziell mit Umweltpolitik befassen sich R. Mayntz u. a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik — Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Materialien zur Umweltforschung, hrsgg. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Wiesbaden 1978.

<sup>9)</sup> Einen Einstieg in die Literatur ermöglichen J. Krämer/R. Neef (Hrsg.), Krise und Konflikte in der Großstadt im entwickelten Kapitalismus, Basel-Boston-Stuttgart 1985; B. Blanke/A. Evers/H. Wollmann (Hrsg.), Die Zweite Stadt — Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Opladen 1986 (Leviathan Sonderband); J. Krüger/E. Pankoke (Hrsg.), Kommunale Sozialpolitik, München-Wien 1985. Für die Umweltpolitik siehe E. Müller, Standortvorteile der kommunalen Umweltpolitik — Die Notwendigkeit neuer dezentraler umweltpolitischer Instrumente, in: J. Hücke/R. Überhorst (Hrsg.), Kommunale Umweltpolitik, Basel-Boston-Stuttgart 1983, S. 39—53.

<sup>10)</sup> K. H. Biedenkopf, Die neue Sicht der Dinge — Plädoyer für eine freiheitliche Wirtschafts- und Sozialordnung, München-Zürich 1985, S. 113 ff., und L. Späth, Wende in die Zukunft, Reinbek 1985, S. 186 f., äußern sich differenziert, aber im Tenor positiv für mehr Dezentralisierung.

Theorien<sup>11)</sup>. In diesen kommt den Interessen individueller und kollektiver Akteure wieder eine zentrale Bedeutung für die Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu, was insbesondere am Beispiel kleiner und überschaubarer gesellschaftlicher Einheiten — mithin auch bei den Kommunen — gut studiert werden kann<sup>12)</sup>.

— Nach dem Verlust der Regierungsmacht besinnt sich die Sozialdemokratische Partei Deutschlands wieder auf eines ihrer vormals wichtigsten Aktionsfelder: die Kommune. Parallel zur Entwicklung in Großbritannien unter der Labour-Regierung vernachlässigte die SPD, als sie in der Regierungsverantwortung war, die Arbeit in den Städten und Gemeinden. Als Oppositionspartei versucht sie nunmehr — übrigens wiederum vergleichbar mit der Labour Party —, verlorenes Terrain gut zu machen<sup>13)</sup>. Im Zusammengehen mit der Partei DIE GRÜNEN bieten sich in Städten und Gemeinden hierfür gerade beim Umweltschutz vielfältige Anknüpfungspunkte. Insbesondere auf der kommunalen Ebene hat die Veränderung der Parteienlandschaft durch DIE GRÜNEN neue Koalitions- und Kooperationsmöglichkeiten gebracht. Solche neuen parteipolitischen Kräftekonstellationen provozieren alternative Politikkonzepte und leiten damit vor allem auf der dezentralen Ebene eine Neuorientierungs- und Experimentierphase ein.

— Die nachgerade von allen politischen Kräften geforderte ökologische Modernisierung kommt als *bundesweites* Reformprojekt nur langsam voran. Die Ursachen liegen zum einen in der vielfach noch defizitären konzeptionellen Ausgestaltung der jeweiligen Programme. Zum anderen bereitet die Umsetzung Schwierigkeiten. Selbst

---

<sup>11)</sup> Zur Debatte Handlung vs. Struktur vgl. u. a. L. Kern/H.-P. Müller (Hrsg.), Gerechtigkeit. Diskurs oder Macht? Die neuen Ansätze in der Vertragstheorie, Opladen 1986; J. Berger/C. Offe, Functionalism vs. Rational Choice? Some Questions Concerning the Rationality of Choosing One or the Other, in: Theory and Society, (1982) 11, S. 571—576; K. Hübner/M. Stanger, Funktionalismus, methodologischer Individualismus und marxistische Theorie — Kommentierende Bemerkungen zu dem Beitrag von A. Przeworski, in: Prokla, (1986) 62, S. 144—153; A. Przeworski, Methodologischer Individualismus als Herausforderung der marxistischen Theorie, in: Prokla, (1986) 62, S. 120—143.

<sup>12)</sup> Vgl. u. a. F. U. Pappi/P. Kappelhoff, Abhängigkeit, Tausch und kollektive Entscheidungen in einer Gemeindeförderung, in: Zeitschrift für Soziologie, 13 (1984) 2, S. 87—117; zur Sozialpolitik vgl. die Beiträge in: R. G. Heinze (Hrsg.), Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?, Opladen 1986.

<sup>13)</sup> Zur SPD vgl. u. a. M. Güllner, Der Zustand des lokalen Parteiensystems: Chance oder Ende der Kommunalpolitik?, in: J. J. Hesse (Hrsg.), Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, Opladen 1986, S. 26—37; zur Labour Party siehe B. G. Spies, ‚Municipal Socialism‘ — oder Kommunalpolitik als Ausgangspunkt für eine neue Wirtschafts- und Sozialpolitik?, in: B. Blanke/A. Evers/H. Wollmann (Anm. 9), S. 236 ff.



dann, wenn ‚unter dem Strich‘ sowohl unter ökologischen als auch unter ökonomischen Gesichtspunkten Vorteile zu erwarten sind, löst der ökologische Umbau Verteilungskonflikte aus, die kurzfristig zu politischen Turbulenzen führen könnten, denen die Parteien und die großen Interessenorganisationen lieber ausweichen wollen<sup>14</sup>). Die *dezentrale* Ebene eröffnet in dieser Situation die Chance, beschränkte Gestaltungsspielräume und Interessenidentitäten wahrzunehmen, um so wenigstens schrittweise weiterzukommen.

Die Protagonisten eines „lokalen Staates“, des „municipal socialism“ oder des „lokalen Wohlfahrtsstaates“ sind ihren eigenen Ideen und Konzepten gegenüber z. T. zurückhaltend. Unterschwellig befürchten sie, durch verstärkte kommunale Aktivitäten würde der Zentralstaat aus seiner Verantwortung entlassen. Andererseits jedoch müßten eigenständige kommunale Initiativen gewagt werden, weil sonst Chancen ungenutzt bleiben. Doch ungeachtet dieser Skepsis, die wissenschaftliche und politische Debatte über kommunale Gestaltungsmöglichkeiten weckt Hoffnungen für neue Akzente auch in der Arbeits- und Umweltpolitik. Ob sie für eine positive Umorientierung eingelöst werden können, hängt von den kommunalen Problemlagen genauso ab wie von den kommunalen Gestaltungsspielräumen.

## 2. Kommunale Problemlagen

Gerade auf kommunaler Ebene ist mit einer besonderen Aufgeschlossenheit für die Formulierung, die politische Durchsetzung und den Vollzug der Verknüpfung von Arbeit und Umwelt zu rechnen. Bei Städten und Gemeinden schlagen sich die Folgen der Umwelt- und Beschäftigungskrise besonders gravierend nieder. So werden Umweltskandale vornehmlich auf kommunaler Ebene zum Sprengstoff für Politiker und Beamte; zugleich klagen diese darüber, daß zunehmende Arbeitslosigkeit in Form erhöhter Sozialhilfeausgaben die letzten finanziellen Spielräume der Gemeinden zu erschöpfen droht.

Die bestehenden Beschäftigungsprobleme sind nicht nur konjunkturbedingt und durch geburtenstarke Jahrgänge verursacht oder auf die Substitution menschlicher Arbeitskraft durch Technik zurückzuführen. Gleichzeitig findet auch ein wirtschaftlicher Umstrukturierungsprozeß von „al-

ten“ zu „neuen“ Industrien statt, der regionale Disparitäten zur Folge hat. So äußert sich beispielsweise die Krise der Stahlindustrie vor allem als eine Krise der klassischen Standorte im Ruhrgebiet, und der Niedergang der Werften ist gleichbedeutend mit dem Ende der alten „Hanse-Herrlichkeit“. Arbeitslosigkeit scheint vor diesem Hintergrund nicht so sehr eine Schicksalsfrage der Nation, denn ein Kampf von Regionen und Kommunen um neue Industrien und alternative wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten zu sein.

Arbeitslosigkeit tritt zudem vor allem bei den konfliktsschwachen Problemgruppen des Arbeitsmarktes auf. Hierbei handelt es sich in zunehmendem Maße um solche Teile der Bevölkerung, die erst gar nicht in der Lage waren, Ansprüche an die Bundesanstalt für Arbeit aufzubauen oder infolge einer Dauerarbeitslosigkeit aus dem Leistungsanspruch an das Arbeitsamt herausfallen. Wenn sie dann über die Sozialhilfe abgesichert werden müssen, strapaziert dies die Kassen von Städten und Gemeinden. So stiegen beispielsweise die Ausgaben der Stadt Dortmund für Sozialhilfe an Arbeitslose von fast 7 Mio. DM 1981 auf ca. 30 Mio. DM im Jahre 1985<sup>15</sup>).

Umweltbelastungen treffen ebenfalls vor allem die Gemeinden. Infolge der Ballung von Industrie und Wohnbevölkerung hat die Mehrzahl der Umweltprobleme ihre Ursache in der Stadt. Vieles tritt hier wesentlich konzentrierter auf als auf dem Lande: Verkehrs- und Gewerbelärmbelastungen, Luftverunreinigungen durch Industrie, Hausbrand und Verkehr sowie steigende Abfallberge aus Produktion und Konsum<sup>16</sup>).

Unterlassener Umweltschutz schlägt sich für die Gemeinden finanziell negativ nieder. Neben den Bodenpreisen ist die Umweltqualität einer Gemeinde ausschlaggebende Größe für Bau- und Ansiedlungsentscheidungen privater Haushalte. In Großstädten war in den letzten Jahren eine regelrechte „Stadtflucht“ insbesondere bei den einkommensstarken Mittelschichten zu verzeich-

<sup>15</sup>) Vgl. Der Spiegel, (1985) 40, S. 130 ff. Die Aussagen zu regionalen Disparitäten sowie zu den „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes könnten durch eine Fülle von Arbeiten belegt werden. Stellvertretend soll hier auf R. G. Heinze, Der Arbeitsschock, Köln 1984, bes. S. 20 ff., S. Leibfried/F. Tennstedt (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt 1985, und W. Bonß/R. G. Heinze (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt 1984, hingewiesen werden. Daß auch in der Phase des derzeitigen konjunkturellen Aufwindes die Sozialhilfe ein „Sprengsatz in städtischen Verwaltungshaushalten“ bleibt, zeigen H. Karrenberg/E. Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1986, in: Der Städtetag (1986) 2, S. 85 ff., auf.

<sup>16</sup>) Zum Niederschlag der Umweltprobleme auf kommunaler Ebene vgl. die verschiedenen Beiträge in J. Hücke/R. Überhorst (Anm. 9). Zu ökologiebezogenen Konflikten in und um die Stadt siehe H. Bodenschatz/V. Heise/J. Korfmacher, Schluß mit der Zerstörung? Stadterneuerung und städtische Opposition in West-Berlin, Amsterdam-London-Gießen 1984.

<sup>14</sup>) Einen Überblick über die mit der Umweltpolitik verbundenen Verteilungskonflikte liefert der Reader von A. Schnaiberg/N. Watts/K. Zimmermann (Eds.), *Distributional Conflict in Environmental Resource Policy*, Aldershot 1986. Auf das Wirtschaftsverbändesystem in der Bundesrepublik geht darin H. Voelzkow, *The Organization of Interests in the Pollution Control Industry*, S. 272—285, ein; die Gewerkschaften stehen bei D. Ewringmann, *The Role of Trade Unions in Environmental Policy: The German Perspective*, S. 328—335, im Mittelpunkt.



nen. Gearbeitet wird in der Stadt, gelebt im Grünen. Liegt der Wohnort in einer Umlandgemeinde und der Arbeitsplatz in den alten urbanen Zentren, hat die Großstadt zwar neue Kosten — etwa durch den steigenden Pendlerverkehr — zu tragen; der kommunale Anteil an den Einkommenszahlungen der Pendler aber wird nunmehr an die Landgemeinde überwiesen<sup>17)</sup>. Umweltprobleme lösen „Stadtflucht“ und „Pendlerströme“ aus, erzeugen so neue Umweltbelastungen, die ihrerseits mit den zurückgehenden Steuereinnahmen immer weniger in den Griff zu bekommen sind. Hier wird zwar mit den zweckgebundenen Investitionszuweisungen in und außerhalb des Steuerverbundes von Bund, Ländern und Gemeinden sowie über den interkommunalen Finanzausgleich nicht ganz erfolglos gegengesteuert, doch hat dies bislang die grundlegende Problematik nicht ändern können<sup>18)</sup>.

### 3. Möglichkeiten und Grenzen für die kommunale Integration von Arbeit und Umwelt

Die Städte und Gemeinden sind im Vergleich mit Bund und Ländern die Hauptbetroffenen der Krisen der Umwelt und des Arbeitsmarktes. Sie werden damit für viele auch zum wichtigsten Hoffnungsträger für eine aktive Politik der Krisenbekämpfung und der effektiven Integration der Umwelt- mit der Beschäftigungspolitik<sup>19)</sup>. Allerdings stehen einer solchen „Wende“ auf kommunaler Ebene gewaltige politische und institutionelle Hindernisse im Wege. Sie lassen sich mit den Schlagworten „kein Geld, kein Einfluß, wenig Kompetenzen“ kurz charakterisieren.

Städte und Gemeinden nehmen als Organisationsebene für politisches Handeln und Entscheiden eine Art „Zwitterstellung“ ein<sup>20)</sup>. Einerseits

<sup>17)</sup> Vgl. P. Franz, Soziologie der räumlichen Mobilität — Eine Einführung, Frankfurt 1984; R. Landwehr, Ursachen und Motive der Stadtrandwanderung von Bauherren in der Region Bielefeld — Empirische Ergebnisse und Maßnahmenvorschläge, Bielefeld 1982 (verv. Ms.).

<sup>18)</sup> Vgl. H. Willke, Budgetäre Restriktionen kommunaler Politik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, (1984) 1, S. 25—42.

<sup>19)</sup> Hoffnungen in kommunale Impulse für eine neue Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik setzen u. a. U. Bullmann/P. Gitschmann (Hrsg.), Kommune als Gegenmacht — Alternative Politik in Städten und Gemeinden, Hamburg 1985; W. Fricke/H. Seifert/J. Welsch (Hrsg.), Mehr Arbeit in die Region, Bonn 1986; Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 85 — Gegen die Unterwerfung der Arbeit und die Zerstörung der Umwelt — Mehr Arbeitsplätze, soziale Sicherheit und Umweltschutz, Köln 1985; J. Hucke, Kommunale Umweltpolitik als kommunale Beschäftigungspolitik, in: M. Zimmermann/J. Hucke (Hrsg.), Umweltschutz — Was können die Gemeinden tun?, Basel-Boston-Stuttgart 1984, S. 167—177; E. Einemann/E. Lübbing, Anders produzieren — Alternative Strategien in Betrieb und Region, Marburg 1985; vgl. auch Anm. 9.

<sup>20)</sup> Vgl. B. Sokol, Die Selbstverwaltungsgarantie — Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinde, in: W. Pohl et

garantiert ihnen Artikel 28 Abs. 2 GG die kommunale Selbstverwaltung, andererseits wird dieses Recht auf Autonomie häufig im Sinne einer selbstbestimmten Durchführung der den Kommunen vom Bund und den Ländern übertragenen Aufträge verstanden und praktiziert. Dementsprechend sind die verschiedenen Hoheitsrechte der Gemeinden (Satzungshoheit, Planungshoheit, Personalhoheit etc.) durch Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zum Teil bis zur Unkenntlichkeit verstümmelt.

Im Mittelpunkt der theoretischen wie praktischen Kritiken an den Restriktionen für die Kommunen stehen eindeutig die Gemeindefinanzen<sup>21)</sup>. Beklagt wird vor allem, daß Bund und Länder über hinreichende Steuerungsmöglichkeiten verfügen, um sich bei Bedarf auf Kosten der Kommunen zu sanieren oder um das Finanzgebaren der Städte und Gemeinden im Sinne der von den höheren Ebenen praktizierten Politiken vorzuprägen. Beides wird seitens der zentralstaatlichen Ebene auch kräftig wahrgenommen. Zwar blieb der Anteil der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen mit ca. 12 bis 13% seit 1977 relativ gleich, doch sagt dies nichts über ihre materiellen Handlungsmöglichkeiten aus. Denn im selben Zeitraum sind trotz gleichbleibender Ressourcen Ausgaben und Aufgaben ausgeweitet worden, insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, Sozialausgaben, Rehabilitation und Resozialisation. Faktisch muß deshalb ein Auseinanderlaufen von kommunalem Handlungsbedarf und der zentralstaatlich bestimmten finanziellen Ausstattung der Gemeinden konstatiert werden.

Aus den geschilderten Restriktionen für die kommunalen Handlungsspielräume jedoch zurückzuschließen, es sei völlig ausgeschlossen, von hier Impulse für die Integration von Arbeit und Umwelt zu entwickeln, wäre verfehlt. Unmöglich ist lediglich eine sofortige und grundlegende „Wende“ in den kommunalen Beschäftigungs- und Umweltschutzanstrengungen; statt dessen wird man sich darauf beschränken müssen, im Rahmen der begrenzten Spielräume eine partielle Neuorientierung zu versuchen. Dies könnte zum einen bedeuten, die noch vorhandenen kommunalen Gestaltungsspielräume so weit wie möglich auszuschöpfen; hier ist an die Selbst- und Mitbestimmungsrechte bei kommunalen und überkom-

al. (Hrsg.), Handbuch für alternative Kommunalpolitik, Bielefeld 1985, S. 29—38.

<sup>21)</sup> Zur Gemeindefinanzierung siehe u. a. W. Höhnen, Regionalisierung und Kommunalisierung der beschäftigungssichernden Finanzpolitik, in: WSI-Mitteilungen, (1984) 4, S. 697—702; A. Brack, Kommunale Steuerreform und dezentrale Autonomie, in: U. Bullmann/P. Gitschmann (Anm. 19), S. 130—145; R. R. Klein, Stadtfinanzen am Ende oder kommunalfinanzpolitische Wende?, in: J. J. Hesse (Anm. 13), S. 61—91; H. Thiem, Kommunale Finanzwissenschaft, Systematische Darstellung, Köln u. a. 1984; H. Willke (Anm. 18).



munalen Planungen, an Gebührenfestlegungs- und Satzungsrechte, an die eigene Auftragsvergabe, an die Leistungserstellung durch die Regie- und Eigenbetriebe, aber auch an die gemischtwirtschaftlichen und interkommunalen Gesellschaften sowie an die Zweckverbände zu denken.

Zum anderen verspricht gerade die Verbindung von Arbeit und Umwelt besonders gute Begründungsmöglichkeiten für den Rückgriff auf bestimmte Förderprogramme des Bundes und in den Ländern. Als Stichwort mag hier genügen, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei der Arbeitsverwaltung auch und gerade im Hinblick auf den Umweltschutz eine Renaissance erleben<sup>22)</sup>. Motive für entsprechende Anstrengungen sollten auf kommunaler Ebene wegen der skizzierten

Problemlagen ausreichend vorhanden sein. Hinzu kommt noch, daß sich die Integration von Arbeit und Umwelt langfristig auch dazu eignet, die Handlungsspielräume der Städte und Gemeinden gegenüber Bund und Land auszubauen. Dies zum einen, weil Umweltschutz Arbeitsplätze schaffen kann und langfristig dafür sorgt, daß in vielen Bereichen Kosten gesenkt werden. Zum anderen eröffnet eine Politik der Beschäftigungssteigerung durch Umweltschutz die Chance, die ansonsten völlig unproduktiv angelegten Gelder aus den Sozialhilfetats sinnvoll zu investieren. Gleichzeitig bietet sich dadurch für die betroffenen arbeitslosen Sozialhilfeempfänger ein Weg, Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung aufzubauen, was dann seinerseits wieder die Haushalte der Kommunen entlastet.

### III. Ansatzpunkte für beschäftigungswirksame Umweltschutzmaßnahmen auf kommunaler Ebene

Viele Vorschläge für eine Verbindung von Arbeit und Umwelt auf kommunaler Ebene<sup>23)</sup> sind nur dann realisierbar, wenn es im Vorfeld zu grundlegenden Reformen der Gemeindefinanzen und Gemeindekompetenzen kommt. Dies gilt z. B. für die unlängst vorgelegten „Alternativen für das Ruhrgebiet“ der Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“<sup>24)</sup> oder auch für das Diskussionspapier „Arbeit und Umwelt in der Küstenregion“<sup>25)</sup>. Bei den gegenwärtigen politischen Kräftekonstellationen ist jedoch mit solchen Veränderungen kurz- bis mittelfristig nicht zu rechnen. Selbst wenn die Mehrheit des Deutschen Bundestages signalisieren sollte, kommunale Anstrengungen für eine beschäftigungswirksame Umweltpolitik stärker zu unterstützen, würde das dafür notwendige Reformwerk sicherlich noch einige Jahre bis zu seiner Umsetzung benötigen.

Die folgende Synopse der Maßnahmen, die gegenwärtig im Kontext Arbeit und Umwelt auf der kommunalen Ebene diskutiert werden, konzentriert sich deshalb auf solche Projekte, die u. E. zur Zeit auch ohne bundesstaatliche oder länderspezifische Komplementärfinanzierungen und ohne eine Reform der föderativen Kompetenzzu-

ordnung in Angriff zu nehmen wären. Um hierfür geeignete Schritte anzugeben, haben wir die Spalten „Finanzierungswege“ und „rechtliche Möglichkeiten“ angefügt. Zusätzlich sollen durch die Spalte „Entlastungseffekte für die Kommune“ die langfristigen Vorteile skizziert werden, die die Gemeinden voraussichtlich zu erwarten hätten, wenn sie betreffende Vorschläge aufgriffen. Damit sollen die Gesichtspunkte angeschnitten werden, unter denen die Verwaltung und die politischen Entscheidungsträger Interesse an Initiativen für entsprechende Maßnahmen entwickeln könnten.

Unsere Übersicht beschränkt sich auf solche Maßnahmen, die sowohl für den Umweltschutz als auch beschäftigungspolitisch relevant sind. Zudem haben wir auch all solche Aktivitäten nicht näher berücksichtigt, deren Aufgreifen zu zeitlich befristeten Jobs mit äußerst „miesen“ Arbeitsbedingungen und ohne jedwede Qualifikationsmöglichkeiten für die zukünftige berufliche Karriere der Betroffenen führen würde. Abschreckende Beispiele sind hier etwa Sozialhilfeempfänger, die zu Waldsäuberungsaktionen und Straßenkehrarbeiten herangezogen werden, oder das manuelle Trennen der verschiedenen Müllkomponenten in Müllsortieranlagen.

#### 1. Zwei Illustrationen

##### a) *Rekommunalisierung der Energieversorgung*

Angesichts der nach wie vor nicht auszuschließenden Risiken und der langfristig nicht zuverlässig kalkulierbaren Kosten der Kernenergie sowie angesichts der Umweltschäden bei der Umwandlung fossiler Energieträger in Strom und Wärme wird die rationelle Energieerzeugung und die intelli-

<sup>22)</sup> Vgl. R. Schmidt, Renaissance der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, (1985) 3, S. 91 ff.

<sup>23)</sup> Überblicke liefern J. Welsch, Umweltschutz und regionale Beschäftigungspolitik — Zur Verknüpfung von Arbeit und Umwelt in der Region, in: WSI-Mitteilungen, (1985) 12, S. 707—721; J. Hücke (Anm. 19).

<sup>24)</sup> Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Anm. 19), S. 274—341.

<sup>25)</sup> DGB-Landesbezirk Nordmark/DGB-Landesbezirk Niedersachsen, Diskussionspapier Arbeit und Umwelt in der Küstenregion, Hamburg—Hannover, November 1985.



Kommunale Aufgabenbereiche im Umweltschutz	Handlungsmöglichkeiten der Kommune bzw. kommunaler Unternehmen	Rechtliche Möglichkeiten
<b>Energieversorgung:</b> Dezentralisierung und Energieeinsparung	Anschluß an Fernwärmesysteme, dezentrale Kraft-Wärme-Kopplung, energetische Nutzung von privaten, industriellen und landwirtschaftlichen Emissionen (bspw. Biogasanlagen auf Güllebasis), Wärmedämmung an (öffentlichen) Gebäuden, Energieberatung, Aufstellung örtlicher Energiekonzepte	Anschluß und Benutzungszwang in Neubaugebieten (evtl. auch im vorhandenen Baubestand), Verwendungsverbote für bestimmte Energieträger nach § 91,23 BBauG und § 10 StBauFG
<b>Städtebau:</b> Ausbau und Unterhaltung öffentlicher Grünflächen, Wohnumfeldverbesserungen, behutsame Sanierung des innerstädtischen Grüns	Bauleitplanung, Flächen-, Grundstücks- und Gebäudeerwerb, Gestaltung öffentlicher Gebäude und Flächen, Festlegung von Sanierungsgebieten (Bausubstanzsanierung), Objektsanierung, Denkmalschutz	StBauFG (u. a. mit Vorkaufsrechten für Grundstücke und Gebäude in Sanierungsgebieten), BBauG (u. a. Möglichkeit zu Instandsetzungsgeboten)
<b>Verkehr:</b> Zurückdrängen und umweltkonforme Steuerung des Individualverkehrs	Verkehrsberuhigung (Tempo 30), Verkehrslenkung, Wegfall von innerstädtischen Parkplätzen, beschränkte Fahrverbote (z. B. für LKWs in Wohnvierteln), Radwegebau, Rückbau von Straßen, Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, Erstellung abgestimmter Fahrpläne, Ruf-taxi, Vorfahrt für Busse und Straßenbahnen	Landesstraßenbaugesetz NRW, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Personenbeförderungsgesetz (im Hinblick auf Bundes- und Landesplanungen aber nur beschränkt)
<b>Abfall:</b> Abfallwirtschaft statt Mülldeponierung	Getrennte Müllsammlung, Kompostierung von Garten- und Hausabfällen, Recycling	Anschluß- und Benutzungszwang, Tarifoheit der Kommune
<b>Wasser:</b> Minimierung des Wasserverbrauchs, Abwasserreinigung (Kanalisation, Klärwerke, Klärschlammbehandlung), Flächenentsiegelung, Rückbau von Flußbegradigungen	Verbot von Direkteinleitungen, Wurzelraum-Entsorgung, Bau von Kläranlagen, Verlegung doppelter Zuleitungen (Brauch- und Trinkwasser), Beratung und Information	Das Wasserhaushaltsgesetz räumt ein weites Bewirtschaftungsermessen ein — z. B. Erstellung kommunaler Entwässerungssatzungen mit Starkverschmutzerzuschlägen
<b>Natur, Boden:</b> Erfassung, Überwachung und ggf. Herrichtung von Biotopen, Klimauntersuchungen, Erstellung roter Listen; Erfassung und Sanierung kontaminierter Flächen, Entsiegelung von Flächen	Eigene Erhebungen, Flächenerwerb, Kontrollmaßnahmen, Bodenschutz durch Drittwirkung anderer umweltschutzinduzierter Politiken	Bei Eingriffen in Naturschutzgebieten im Flurbereinigungsverfahren bedarf es der Zustimmung der Naturschutzbehörde (§ 45 FlurbG)
<b>Umweltbewußtsein:</b> Planung und Organisation von sowie Werbung für Umweltschutzmaßnahmen	Einrichtung von Umweltschutzabteilungen in der örtlichen Verwaltung, Beratungseinrichtungen für Gewerbe und private Haushalte	

<sup>26)</sup> Die Synopse geht auf fast alle Bereiche ein, in denen umweltpolitische Herausforderungen auf Städte und Gemeinden zukommen. Unberücksichtigt bleibt lediglich der Lärmschutz. Grund hierfür war, daß in diesem Aufgabenbereich langfristig keine in arbeitsmarktpolitischen oder in monetären Größen faßbare Entlastungswirkungen für Kommunen absehbar sind. Beim Erstellen der Synopse waren vergleichbare Arbeiten von J. Hucke (Anm. 19) hilfreich; allerdings wurden dort kommunale Kosten-Nutzen-Kriterien und Machbarkeitsgesichtspunkte nicht so stark akzentuiert.



**Finanzierung****Beschäftigungseffekte****Kommunale Entlastungseffekte**

Kostenüberwälzung auf Private, ERP-Mittel, KfW-Kredite, Nutzung von Konzessionsabgaben zur Wärmedämmung, z. B. in NRW Förderung der Entwicklung örtlicher Energiekonzepte

Baustoffindustrie und -handel, Tiefbau- und Ausbaugewerbe, Dauerarbeitsplätze für Betriebs- und Wartungsarbeiten, Energieberater in der Einführungsphase von Fern- und Nahwärme und bei der Gebäudeisolierung

Langfristige Energieverbilligung, Lösung von Umweltproblemen in anderen Feldern (z. B. Nitratbelastung durch Landwirtschaft), Erweiterung eigenständiger Planungsspielräume durch mehr Autonomie der Kommunen gegenüber den überregionalen Energieversorgungsunternehmen, Energieeinsparung

Eigenbeteiligung von Mietern auf Basis (ggf. genossenschaftlich organisierter) Selbsthilfe, Rückbau und Unterhaltung von Straßen durch Private, Bundesbauförderungsmittel für umweltschutzinduzierte Sanierung, Heranziehen von Eigentümern und Betrieben, die städtebauliche Mißstände verursachen (Planungsverwertungsausgleich, § 41, 4-11, § 42 StBauFG)

Baugewerbe, ggf. zusätzliche Arbeits- und Ausbildungsplätze in Selbsthilfeprojekten und bei Genossenschaften, Berater (ggf. ABM) für Initiierung und Organisation

U. a. zusätzliche Einnahmen durch langfristigen Stopp der „Stadtflucht“, Ersparnisse in der Sozialpolitik durch Beschäftigungs- und Qualifikationseffekte, erweiterte Sanierungsspielräume durch Eigenbeteiligung der Betroffenen

Übernahme der Kosten des Radwegbaus durch Bund und Länder beim Bau und Ausbau von Straßen, Gestaltung von verkehrsberuhigten Straßen durch Anwohner, Erhöhung der Parkgebühren, Bezuschussung im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Finanzausgleichs, Sonderprogramme für Planung und Betrieb von Linien, Rückbauzuschüsse

Rückbau und Radwegbau sind arbeitsintensiver als der Neubau von Straßen, Sicherung und Ausbau von Arbeitsplätzen beim ÖPNV, Straßen- und Tiefbau, Zweiradhandel und -reparatur

Langfristige Erhöhung der Kostendeckung im ÖPNV, weniger Abgasemissionen, Verlangsamung des Verfalls öffentlicher Gebäude und Denkmäler, Steigerung der Attraktivität der Stadt als Wohn-, Arbeits- und Einkaufsort

Private Rückstandsverwerter, Überwälzbarkeit der Kosten auf Gewerbe und private Haushalte

Verwertungsbetriebe, Stadtreinigung, Gartenbau

Keine neue Produktion zukünftiger „Altlasten“, weniger Deponieflächenbedarf, ggf. Kostenersparnisse durch geringere Beseitigungskosten und marktfähige Recycling-Stoffe

Ggf. progressive Tarifgestaltung, Überwälzung auf Verursacher, Bezuschussung von Kläranlagen aus dem Abwasserabgabekommen

Baugewerbe, Beratungskräfte (ggf. ABM), Anlagen- und Apparatebau

Die Kosten einer WurzelraumentSORGUNG liegen ca. 15—40% unter denen einer konventionellen zweistufigen Anlage mit Schlammverarbeitung; Reduzierung der Kosten für Klärschlammabeseitigung

Kredite, keine Überwälzbarkeit gegeben

Neueinstellungen u. a. in Tiefbau- und Gartenbauämtern (ggf. ABM)

Vermeidung von Fehlnutzungen kontaminierter Flächen und damit zusammenhängenden Schadensersatzforderungen, ggf. bei Veräußerung aufbereiteter Flächen Kostendeckung oder Gewinn

ABM, gemeinsame Finanzierung durch mehrere Kommunen, ggf. Rückgriff auf Mittel zur Verbraucher-, Gesundheits- und Ernährungsaufklärung, Einwerben von Geldern aus Industrie und Handel

Bei Kommunen, Zweckverbänden, Volkshochschulen, Kommunalen Unternehmen, Verbraucherorganisationen

Steigerung der Effizienz und Effektivität von Umweltschutzmaßnahmen durch bessere Organisation und breitere Akzeptanz



gente Energienutzung zum vielleicht wichtigsten Schlüssel für eine erfolgreiche Umweltpolitik. Neben Energiesparen und „sanften Energien“ (Wind, Sonne, Wasser) sind hier die Kraft-Wärme-Koppelung (KWK) sowie die Nutzung von Energie, die in anderen Prozessen als Emission freigesetzt wird (von der Industrieabwärme bis zur Gülle der Landwirtschaft), die wichtigsten Stichworte<sup>27)</sup>.

Energiesparen heißt nicht nur Wärmedämmung, Abbau von Energieverschwendung und Schaffung von Sparanreizen durch gerechte Kostenverteilung (vor allem in Mietwohnungen), sondern auch Verorten von Ursachen und Quellen unnötiger Wärmeverluste, objekt- und problembezogene Auswahl des geeignetsten Heizungssystems sowie bedarfsgerechte (elektronische) Steuerung. Der größte Teil der für diese Maßnahmen notwendigen Investitionen wird vom Gewerbe und den privaten Haushalten zu tätigen sein. Zu den Hauptauftragnehmern werden zweifelsohne Handwerksbetriebe und/oder örtliche Ingenieurbüros, Baustoffhändler etc. gehören. Allerdings kann nach allen Erfahrungen nicht erwartet werden, daß die Welle von Energiesparanstrengungen von selbst in Gang kommt. Kommunen können hier zunächst mit ihren eigenen Gebäuden eine Vorreiterrolle übernehmen. Darüber hinaus dürfte durch die Tarifgestaltung — soweit wie rechtlich möglich durch lineare, verbrauchsmengenabhängige Tarife — auf die Energiesparbereitschaft eingewirkt werden können. Unerläßlich sind aber auch von der Gemeinde durchgeführte oder initiierte Informations- und Beratungsaktivitäten. Sie sollen zum einen „vor Ort“, d. h. bei den privaten Haushalten, in Industrie und Handwerk, in Mietshäusern, auf konkrete Sparmöglichkeiten aufmerksam machen. Zum anderen gilt es, über den volkswirtschaftlichen Nutzen und ggf. die (betriebswirtschaftliche) Rentabilität der ins Auge gefaßten Maßnahmen aufzuklären.

Die Stadtwerke Saarbrücken haben sich beispielsweise dieser Aufgabe durch den Aufbau einer Energieberatung angenommen. Sie besteht aus einem Informationszentrum, einem Informationsbus, kostenlosen und einzelfallbezogenen Analysen und Beratungen („Energie-Spar-Check“); gleichzeitig bietet man Verbrauchsmessungen und -berechnungen zur gerechteren Verteilung von

<sup>27)</sup> Grundlegende Arbeiten über die Notwendigkeit zum Energiesparen, zur rationellen Energieerzeugung sowie zu den Problemen der Kernenergie sind u. a.: K. M. Meyer-Abich u. a., *Energie Sparen: Die neue Energiequelle*, Frankfurt 1983; J. Klien u. a., *Energiepolitik vor Ort*, Köln 1985; F. Krause u. a., *Energie-Wende. Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran*, Frankfurt 1980; H. Spitzley, *Energiesparen als Beschäftigungspolitik*, Berlin 1983; U. Hansen, *Kernenergie und Wirtschaftlichkeit*, Köln 1983; P. Hennicke u. a., *Die Energiewende ist möglich. Für eine neue Energiepolitik der Kommunen*, Frankfurt 1985.

Heizkosten in Mehrparteienwohnungen an, die die Genauigkeit von sonst üblichen Verdunstungsmessungen deutlich übertreffen. Derartige Energieberatungen können i. d. R. nicht mit dem vorhandenen Personal der Gemeinden bzw. der gemeindeeigenen Unternehmen durchgeführt werden. Finanziert werden müssen Neueinstellungen vor allem von den Gemeinde- bzw. Stadtwerken oder aus den kommunalen Haushalten selbst. Die langfristigen Energieeinsparungen, die bei Verwaltungsgebäuden, Schulen, Hallenbädern etc. möglich sind, eröffnen hierfür die nötigen Finanzspielräume.

Rationelle, ressourcenschonende Energieerzeugung heißt heute in erster Linie, die bei den dominierenden zentralen Energieversorgungssystemen (über Verbundunternehmen) unvermeidlichen Energieverluste zu reduzieren. Ein Stück weit gelingt dies über Strom und Fernwärme aus zentralen Heizkraftwerken. Am besten aber eignen sich zur Kraft-Wärme-Koppelung dezentrale Blockheizkraftwerke (BHKW), da mit diesen im Vergleich zu konventionellen Kraftwerken der höchste Primärenergieausnutzungsgrad erreicht wird<sup>28)</sup>. Für die dezentrale Strom- und Wärmeversorgung spricht des weiteren, daß sie vergleichsweise problemlos in solche Versorgungssysteme eingebunden werden kann, die — in Abhängigkeit von den jeweiligen natürlichen, klimatischen und wirtschaftlich-industriellen Verhältnissen am Ort — „sanfte Energien“ und/oder Emissionen aus Industrie, Haushalten und Landwirtschaft zur Kraft-Wärme-Produktion nutzen<sup>29)</sup>.

Derartige dezentrale und integrierte Energie- und Wärmequerverbünde stellen eine grundlegende Umkehr in der Energiepolitik dar. Sinn machen solche Schritte zu einer energiepolitischen Wende aber nur, wenn sie auf kommunaler Ebene im Rahmen eines längerfristigen und umfassenden Energiekonzepts vollzogen werden. Erst dann kann abgeschätzt werden, unter welchen Voraussetzungen kommunale Anstrengungen für eine rationelle und umweltverträgliche Energieerzeugung im Vergleich zu den Angeboten der großen Verbundunternehmen auch unter preislichen Gesichtspunkten attraktiv werden. Langfristig je-

<sup>28)</sup> Einen knappen Überblick über die verschiedenen Kraftwerkstypen bietet der Fischer-Öko-Almanach 84/85, Frankfurt/M. 1984. BHKWs werden zumeist mit Öl oder Gas betrieben, als Brennstoff können aber auch Biogas, Klärgas, Pyrolysegas oder Wasserstoff verwendet werden.

<sup>29)</sup> Beispiele für erfolgreiche Integrationssysteme findet man u. a. in G. F. Schäfer/U. Gundrum, *Rationelle Energienutzung auf kommunaler Ebene: Voraussetzungen und Möglichkeiten*, in: J. Hücke/R. Überhorst (Anm. 9), S. 180—202. Einen Überblick über die Energiepolitik der Kommunen liefert P. Hennicke, *Stadt und Energie — Eine kritische Bestandsaufnahme der Probleme kommunaler Energieversorgung*, in: *Bonner Energie-Report* 1985.



doch scheinen die Aussichten eher positiv. Die unklare (Kosten-)Situation der Kernkraft sowie die hohen Energieverluste einer zentralisierten Krafterzeugung lassen langfristig eine Verteuerung der Angebote der Verbundunternehmen befürchten. Demgegenüber werden autonome kommunale Querverbundunternehmen dank der Kraft-Wärme-Koppelung sowie infolge der Integration der unterschiedlichen Energiequellen und Energieträger vergleichsweise gut dastehen<sup>30</sup>).

Allerdings wird den Kommunen die Neuorientierung in Richtung auf eine dezentrale Energieversorgung sicher nicht leicht fallen. Zum einen locken die Verbundunternehmen jene Kommunen, die sich selbständig machen wollen, zur Zeit noch mit Angeboten, die gezielt knapp unter dem liegen, was auf dezentraler Basis denkbar wäre; zum anderen müssen kommunale Energieversorgungsunternehmen das kalkulatorische Risiko selber tragen — hohe Investitionen und letztlich doch keine Gewißheit, daß diese sich amortisieren werden. Ein weiterer Bremsfaktor für eine „Rekommunalisierung“ sind die langfristig zwischen vielen Gemeinden und den großen Verbundunternehmen abgeschlossenen Verträge mit ihren Ausschließlichkeits- und Verzichtsklauseln. Hinzu kommt noch der finanzielle Reiz, den die Konzessionsabgaben der Elektrizitätsversorgungsunternehmen an die Gemeinden für deren Kämmerer darstellen.

Rechtliche Risiken und finanzielle Unwägbarkeiten mögen kommunale Entscheidungsträger bislang von einer neuen Energiepolitik abgehalten haben; ihre Beschäftigungseffekte aber sind ein weiterer Anreiz für die Kommunen, in die Rekommunalisierung der Energie einzusteigen. Auf der Basis von Daten des Hessischen Ministers für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten<sup>31</sup>) rechnet Hucke<sup>32</sup>) beispielsweise bei angenommenen Investitionen von 80 Milliarden DM in den Ausbau der Fernwärme und in die Umrüstung von Kraftwerken auf Kraft-Wärme-Koppelung mit ca. 200 000 Arbeitsplätzen. Hochrechnungen in einer Untersuchung des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung auf Basis von sechs ausgewählten Energiespartechnologien (Kraft-Wärme-Koppelung, Isolierung von Wohngebäuden, Wärmetauscher zur Wärmerückgewinnung, große gasbetriebene Wärmepumpen, Solarheizwassersysteme für Wohngebäude, Biogasanlagen in der Landwirt-

schaft) in vier Ländern der EG (Dänemark, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Bundesrepublik Deutschland) ergaben, daß eine Energieeinsparungspolitik bis zum Jahre 2000 in der EG zu etwa 530 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen führen kann. In einer anderen Berechnung dieses Institutes über das Beschäftigungspotential einer verstärkten Wärmedämmung bei Gebäuden und des forcierten Einsatzes von Anlagen zur Kraft-Wärme-Koppelung in der Bundesrepublik wird damit gerechnet, daß der Beitrag dieser Technologien zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit zwischen 1983 und 1995 in der Größenordnung von 2 bis 3% des nicht beschäftigten Arbeitskräftepotentials (inklusive der sogenannten „stillen Reserve“) liegen kann<sup>33</sup>).

Darüber, wie sich die gesamtwirtschaftlich prognostizierten Beschäftigungseffekte auf kommunaler Ebene niederschlagen können, liegen nur wenige gesonderte Studien vor<sup>34</sup>). Generell erfordert die „Rekommunalisierung“ jedoch nicht nur den Rückgriff auf Know-how und Geräte aus dem Maschinen- und Anlagenbau, sondern auch (und möglicherweise sogar vor allem) eine breite Palette von Bau-, Handwerks- und Ingenieurarbeiten, die von lokalen oder regionalen Unternehmen erbracht werden können. Damit dürften die Beschäftigungseffekte einer solchen Neuorientierung nicht nur gesamtwirtschaftlich positiv sein, sondern vor allem bei jenen Gemeinden zu Buche schlagen, die entsprechende Initiativen ergreifen. Dies vor allem deshalb, weil rationelle Energie- und Energieeinsparung eine banale, aber äußerst verästelte und mühsame Aufgabe ist:

— banal, weil häufig nur einfache und konventionelle Techniken benötigt werden;

<sup>33</sup>) Wir stützen uns auf folgende Veröffentlichungen des Fraunhofer-Instituts: F. Garnreiter u. a., Auswirkungen verstärkter Maßnahmen zum rationellen Energieeinsatz auf Umwelt, Beschäftigung und Einkommen. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 1983; O. Hohmeyer u. a., Employment Effects of Energy Conservation Investments in EC Countries, Study prepared for the Commission of the European Communities, Karlsruhe, November 1984; o. V., Beziehungen zwischen rationeller Energieverwendung und der Schaffung von Arbeitsplätzen, in: Energie in Europa, (1985) 1, hrsgg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Instrukтив ist ferner die Studie von O. Hohmeyer/H. J. Rahner, Untersuchung der Auswirkungen des Baus von ausgewählten Technologien zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung regenerativer Energiequellen auf die Produktion und Beschäftigung in der Bundesrepublik, Bremen 1980 (Diplomarbeit).

<sup>34</sup>) IG-Metall Hamburg/GEWOS GmbH Hamburg (Hrsg.), Vorschläge für ein Beschäftigungsprogramm Küste (Entwurf), Hamburg (vorgelegt für die Beschäftigungspolitische Konferenz der IG Metall „Arbeit für die Küste?“ im Januar 1984); W. Pfaffenberger/W. Ströbele, Beschäftigungseffekte örtlicher Energiekonzepte, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, hrsgg. vom Institut für Angewandte Systemforschung, Hannover 1983.

<sup>30</sup>) Vgl. u. a. K. Traube, Pseudo-ökonomische Argumente des Fernwärmeausbaus, in: J. Klien u. a. (Anm. 27), S. 31—62; J. Franke/D. Viefhues, Das Ende des billigen Atomstroms, Köln 1983; P. Hennicke (Anm. 29).

<sup>31</sup>) Siehe Anm. 3.

<sup>32</sup>) J. Hucke, Kommunale Umweltpolitik als kommunale Beschäftigungspolitik, in: Städte- und Gemeindebund, (1984) 3, S. 100—106.



— verästelte, weil sich die technischen Lösungen von einem Anwendungsfall zum anderen wesentlich unterscheiden und großes Fachwissen erfordern;

— mühsam, weil die Arbeit in unpopuläre und unzählige Einzelanalysen von Gebäuden, Wohnungen und Betrieben ausufert und Erfolg oder Mißerfolg von vielen kleinen Einzelentscheidungen von Energieverbrauchern abhängt<sup>35</sup>).

#### b) Umweltberatung durch kommunale Umweltzentren

Systematisiert man die Probleme, vor denen die Kommunen bei der Verbesserung des Umweltschutzes stehen, so zeichnen sich vier Bereiche ab:

1. Der kompetenzielle Handlungsspielraum ist zu gering.

2. Die kommunalen Entscheidungsträger lassen es (noch) an politischem Willen fehlen, den Umweltschutz als eine ureigene kommunale Angelegenheit zu begrüßen.

3. Die einzelnen Verwaltungseinheiten sind zualterererst auf ihre ursprünglichen Aufgabenstellungen programmiert, und es fehlt in der Verwaltungsstruktur eine angemessene organisatorische Lösung, um die Querschnittsaufgabe Umweltschutz in den Griff zu bekommen.

4. Für die Durchführung einzelner Vorhaben — z. B. Beratung über Energiesparen und Wärmedämmung — mangelt es an hinreichend qualifiziertem Personal<sup>36</sup>).

In den letzten Jahren haben sich die meisten Städte und Gemeinden bei der Lösung dieser Aufgaben langsam vorgetastet und insgesamt eine breite Palette von organisatorischen Antworten auf die genannten Herausforderungen erarbeitet<sup>37</sup>). Auf breiter Front haben sich beispielsweise Umweltausschüsse der Stadt- und Gemeinderäte durchgesetzt, und auf der Verwaltungsebene wurden Stellen für Umweltbeauftragte, Umweltämter oder — in Bielefeld — sogar ein Umweltdezernat eingerichtet. Generell wird in der Literatur jedoch davor gewarnt, die Wirkung solcher zentraler Umweltschutzstellen zu überschätzen. Oftmals sind sie schon damit überfordert, die Bürgerbeschwerden zufriedenstellend abzuarbeiten und

<sup>35</sup>) Eberhard Jochem, zitiert nach G. F. Schäfer/U. Gundrum (Anm. 29).

<sup>36</sup>) Vgl. J. Peters, Organisatorische Alternativen der Koordination von Umweltschutzaufgaben im kommunalen Bereich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1986) 1, S. 60 ff.; J. Huckle/R. Überhorst, Probleme und Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Umweltpolitik, in: dies. (Anm. 9), S. 9—30.

<sup>37</sup>) Vgl. J. Peters (Anm. 36); K.-H. Fiebig/U. Krause/R. Martinsen, Organisation des kommunalen Umweltschutzes. Ein Wegweiser durch Beispiele aus der Praxis (Manuskript-Auszug), Heft 4 „Umweltverbesserung in den Städten“ des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin 1985.

kommen wegen fehlender kompetenzieller, finanzieller und personeller Ressourcen kaum dazu, die Fachplanungen in den übrigen Verwaltungseinheiten zu beeinflussen.

Am zaghaftesten operierten die Städte und Gemeinden bislang bei der Umweltberatung. Dieser kommt aber nicht nur unter dem Gesichtspunkt einer verstärkten Mobilisierung der Öffentlichkeit für den Umweltschutz, sondern vor allem auch im Hinblick auf Beschäftigungseffekte eine vielfach unterschätzte Bedeutung zu. Die Synopse der denkbaren kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten für eine beschäftigungswirksame kommunale Umweltpolitik verdeutlicht, daß ohne das Mitwirken von privaten Betrieben und ohne die Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung viele der angesprochenen Maßnahmen nicht durchführbar sind.

Ein Überblick über aktuelle Ansätze zur Umweltberatung<sup>38</sup>) zeigt, daß bereits in zehn Städten Umweltberatungsstellen in kommunaler Trägerschaft eingerichtet worden sind. Ihr Hauptaufgabengebiet liegt bei der Beratung von Haushalten; dabei beschränkt man sich weitgehend auf dort auftretende Umweltprobleme und deren Lösung (z. B. durch umweltfreundliche Putz- und Reinigungsmittel, umweltfreundliche Abfallentsorgung). Vergleichbare Initiativen wären aber auch für die Planung, Organisation und Werbung für umweltschutzinduzierte und gleichzeitig beschäftigungswirksame Maßnahmen möglich. Die konkrete Aufgabenstellung eines solchen „Umweltzentrums“ (oder wie immer man es nennen mag) wäre dann nicht nur die Werbung für umweltgerechtes Verhalten, sondern auch die gezielte Zuarbeit für kommunale Entscheidungsinstanzen sowie die Überzeugungs- und Organisationsarbeit bei verschiedenen Gruppen, Vereinen und Verbänden, um so ökologisch begrüßenswerte und beschäftigungswirksame Ideen und Projekte zu entwickeln und zu realisieren. Damit reicht die mögliche Aufgabenpalette solcher Einrichtungen von Hilfestellungen bei der Erarbeitung von Umweltschutzberichten, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Umweltprogrammen über das Tätigwerden beim Erstellen von Umweltkatastern bis zur Mobilisierung von Unterstützung für Projekte, die in Selbsthilfe bzw. auf Genossenschaftsbasis durchgeführt werden.

Wer an Vereine und Verbände im Politikfeld Umweltschutz denkt, dem fallen zunächst Naturschützerinitiativen gegen das Waldsterben oder Öko-Institute von Biologen und Chemikern ein. Über solche ausschließlich umweltbezogenen Zusammenschlüsse hinaus könnten aber auch solche

<sup>38</sup>) Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik/Deutsches Institut für Urbanistik, Kommunale Umweltberatung — Überblick über aktuelle Ansätze zur Umweltberatung (Stand: 1. 1. 1986), Berlin 1986 (vervielfältigter Überblick).



Initiativen durch ein „Umweltzentrum“ gefördert werden, die für den Umweltschutz nur mittelbar relevant sind. Ein ausgezeichnetes Beispiel hierfür wäre etwa die Gründung und Unterstützung von Selbsthilfeinitiativen in der kommunalen Wohnungspolitik, insbesondere im Bereich der Stadt-sanierung<sup>39)</sup>.

Umweltschutzrelevant ist dieses Politikfeld insofern, als es hier auch um innerstädtisches Grün, Wärmedämmung und Energiesparen, Verkehrsreduzierung (durch Stopp der „Stadtflucht“ dank besserer Wohnqualität), landschaftssparenden Flächenverbrauch usw. geht. Beschäftigungswirksamkeit ist vor allem deshalb gewährleistet, weil der Erhalt und die Sanierung wirtschaftlich wenig interessanter innerstädtischer Altbauquartiere vielfach nur noch dann gewährleistet scheint, wenn eine Bewohnerbeteiligung organisiert werden kann. Leitidee eines institutionell abgesicherten Mitwirkens der Nutzer könnte „die staatliche Anerkennung von Nachbarschaftsgruppen als gemeinwirtschaftliche Träger ihrer eigenen Wohnraumversorgung und ihre Förderung mit ähnlich hohen Subventionen wie bei der bisher geförderten Sanierung“<sup>40)</sup> sein. Gelingt es auf diese Weise, das Engagement der Bewohner von Sanierungsgebieten zu mobilisieren, wird damit eine neue Ressource für Sanierungspolitik „angezapft“, was sich seinerseits wieder beschäftigungspolitisch niederschlagen wird. Solche Maßnahmen der „behutsamen Stadterneuerung“ erfordern vor allem handwerkliche, einzelfallbezogene und kreative Arbeiten. Große Bauunternehmen sind hier in der Regel überfordert, Hauptauftragnehmer wird das örtliche Baugewerbe sein; ein Großteil der Arbeiten kann auch von staatlich geförderten lokalen Beschäftigungsinitiativen durchgeführt werden, die dann u. U. sogar als Ausbildungsplatzanbieter tätig werden können.

Die Aufgabe eines kommunalen „Umweltzentrums“ wäre etwa der Entwurf von umweltschutzorientierten und bewohnernahen Sanierungsmodellen für bestimmte Viertel, die Mobilisierung der Anwohner, das Ausarbeiten von Nutzerbeteiligungskonzepten, Hilfestellung bei der Gründung und Geschäftsführung von Genossenschaften und Selbsthilfegruppen, das Überzeugen von Verwaltung und Politik, ggf. sogar die Übernahme von Projekträgerchaften. Von der

<sup>39)</sup> Vgl. grundlegend S. Krätke/R. Hirsch-Boret/F. Schmoll, Zwischen Selbsthilfe und Staatsbürokratie — Neue Wege für die kommunale Wohnungspolitik, Hamburg 1984; M. Rühl, Sozialorientierte und partizipative kommunale Wohnungspolitik, in: U. Bullmann/P. Gitschmann (Anm. 19), S. 107—121; K. Novy/B. Hombach u. a. (Hrsg.), Anders leben — Geschichte und Zukunft der Genossenschaftskultur, Berlin-Bonn 1985.

<sup>40)</sup> H.-J. Vogel/P. Sötje, Förderung von Eigeninitiative und Selbsthilfe, in: Senator für Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Bauhandbuch, Berlin 1983, S. 54.

Rechtsform her kann es sich bei „Umweltzentren“ um eingetragene Vereine handeln. Um zu gewährleisten, daß nicht an ihrem Auftrag vorbeigearbeitet wird, ist an Beiräte oder Vorstände (Kontrollmöglichkeiten) zu denken, denen Vertreter der wichtigsten sozialen Gruppen und Verbände am Ort angehören sollten (also Gewerkschaften, Kammern, Arbeitgeberverbände, Kirchen, Selbsthilfegruppen usw.). Damit wird gleichzeitig dafür gesorgt, daß ein Optimum an Unterstützung für die einzelnen Vorhaben organisiert werden kann.

Finanzieren ließe sich eine solche Einrichtung natürlich zunächst einmal aus dem kommunalen Haushalt. Nicht zuletzt aus Gründen der Mobilisierung von Unterstützung liegt es jedoch auf der Hand, eine Art Mischfinanzierung vorzusehen. Neben den Gemeinden kämen als Geldgeber u. a. das Arbeitsamt (ABM), die Gewerkschaften, Landesmittel aus der Gesundheits- und Verbraucheraufklärung, die Kooperation mit Nachbargemeinden (u. U. über Zweckverbände) in Frage. Auf keinen Fall sollte gerade unter dem Gesichtspunkt der Auftrags- und Beschäftigungsrelevanz der anzukurbelnden Projekte darauf verzichtet werden, auch eine finanzielle Unterstützung durch Handwerkskammern oder -innungen einzuwerben. In Hamburg wird die Einarbeitung von Umweltschutzberatern sogar von einem privaten Wirtschaftsunternehmen finanziert.

Die Beschäftigungswirksamkeit solcher „Umweltzentren“ wird in entscheidendem Maße davon abhängen, ob und wie es ihnen gelingt, konkrete Maßnahmen in Verwaltung, Industrie, Handwerk und bei den privaten Haushalten einzuleiten. Hierüber kann genausowenig Zuverlässiges prognostiziert werden wie über die Beschäftigungswirksamkeit der anderen vorgeschlagenen Strategien zur Verknüpfung von Arbeit und Umwelt auf der kommunalen Ebene. Allerdings scheint uns das skizzierte Projekt „Umweltzentrum“ schon allein deshalb eines Versuches wert, weil — zumindest, wenn auf (ABM-)Mittel der Bundesanstalt für Arbeit zurückgegriffen wird — ein aus kommunaler Sicht kostengünstiger Weg zur Verfügung steht, nicht nur die Umweltberatungsprobleme, sondern auch einen Teil der anderen Schwierigkeiten der Kommunen bei der Verbesserung des Umweltschutzes (Stärkung des Umweltschutzinteresses bei den Politikern, Unterstützung der Verwaltung) anzugehen.

## 2. Finanzierungsmöglichkeiten

Wir beschränken uns auf solche Finanzierungswege, die innerhalb der vorgegebenen Rahmenkonstellationen begehbar sind. Grundsätzlich können drei Finanzierungswege für eine integrierte Beschäftigungs- und Umweltpolitik auf kommunaler Ebene unterschieden werden:



- Umschichtungen im Kommunalhaushalt,
- Neuverschuldung bzw. Steuererhöhung,
- Verwendung von Finanzmitteln, die extern bereitgehalten werden.

Auf den ersten Blick am wenigsten problematisch erscheint die Finanzierung durch Umschichtung. Allerdings ist dabei einschränkend in Rechnung zu stellen, daß die Kommune nicht beliebig die zur Verfügung stehenden Geldmittel verteilen kann, weil die bislang vorgesehenen Ausgaben z. T. rechtlich vorgeschrieben sind oder weil entsprechende Kürzungen politisch nicht durchsetzbar sind.

Wesentlich umstrittener als die Umschichtung dürften Neuverschuldung und Steuererhöhungen als Finanzierungsinstrumente sein. Gegen beides wird vorgebracht, dadurch würden Spielräume für die Zukunft eingegrenzt und die Finanzkrise der Kommunen verschärft. Dem wird jedoch insbesondere von gewerkschaftlicher Seite entgegengehalten, daß auch die Neuverschuldung oder eine Erhöhung der kommunalen Steuern durchaus geeignete Finanzierungsinstrumente einer ökologisch sinnvollen und beschäftigungswirksamen Kommunalpolitik sein können, die nicht nur auf der Nachfrageseite ansetzen, sondern sogar angebotsverbessernde Wirkungen zeigen können.

Umweltschutzinvestitionen bringen Entlastungseffekte für die öffentlichen Budgets mit sich. Eine integrierte Umwelt- und Beschäftigungspolitik finanziert sich mittelfristig überwiegend selbst. Sie trägt zu einer Reduzierung der Sach- (z. B. Energiekosten) und Sozialausgaben (Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung, Sozialhilfe usw.) bei und erspart der öffentlichen Hand jene Ausgaben, die im Falle unterlassenen Umweltschutzes für die Regulierung und Kompensation der dann eintretenden Umweltschäden aufzubringen wären. Eine monetäre Gegenbilanzierung zu den Umweltschutzkosten, die erfaßt, was die Kommune lang- und mittelfristig spart, wenn sie für den Umweltschutz aktiv wird, hätte vermutlich gute Chancen nachzuweisen, daß sich Umweltschutz auch finanziell lohnt.

Die genannten Argumente für eine beschäftigungswirksame Umweltpolitik der Kommune, auch wenn damit zumindest kurzfristig eine höhere Verschuldung einhergeht, gewinnen zusätzliches Gewicht, wenn die kommunalen Investitionen extern gefördert werden. Neben direkt umweltschutzbezogenen Förderprogrammen von Bund und Ländern wie etwa dem der Kreditanstalt für Wiederaufbau mit zinsgünstigen Krediten für Umweltschutzinvestitionen kommt den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (nach §§ 91 ff. des Arbeitsförderungsgesetzes) in diesem Kontext ein hoher Stellenwert zu. Hier steht dann im Rahmen einer lokalen Arbeitsmarktpolitik nicht mehr nur der

quantitative Aspekt der vorübergehenden Arbeitsbeschaffung im Vordergrund, sondern es geht auch um eine Verknüpfung von Arbeitsbeschaffungs- mit Qualifizierungsmaßnahmen in einem konkreten gesellschaftlichen Bedarfsfeld.

Zu berücksichtigen ist allerdings, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen „zusätzliche“ Arbeiten sein sollen und damit ohne Förderung erst später oder gar nicht durchgeführt werden könnten. Um die „Zusätzlichkeit“ hat es in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Konflikten gegeben. Viele Maßnahmenträger, allen voran auch die Kommunen, haben versucht, zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit ohnehin vorgesehene Maßnahmen in Form von ABM durchzuführen. Inzwischen ist diese Praxis weitgehend eingeschränkt worden, zudem kann das Arbeitsamt die Personalvertretungen zu jeder Förderungsmaßnahme hören.

Neben diesen „Mitnahmeeffekten“, die schon seit geraumer Zeit als Kritik an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen — und in der Vergangenheit wohl auch großteils zu Recht — geäußert wurden, bezieht sich eine andere Kritik auf die inhaltliche Gestaltung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Wenn auch viele Maßnahmen „zusätzlich“ sind, so besteht doch die Gefahr, daß eher überflüssige Arbeiten verrichtet werden (z. B. Laubfegen in den Grünanlagen), die dann leicht zur „Beschäftigungstherapie“ werden und die Vermittlungsaussichten für die so beschäftigten Arbeitnehmer begrenzen, da keine zusätzliche Qualifikation erfolgt.

Trotz dieser sicherlich großteils berechtigten Kritikpunkte ist die Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus kommunaler Sicht durchaus sinnvoll. Man sollte allerdings stärker als bisher die Maßnahmenträger kontrollieren, inwieweit aufbauend auf ABM Multiplikatoreffekte ausgelöst werden, in deren Folge mit zusätzlichen Dauerarbeitsplätzen gerechnet werden kann. Als konkrete Einsatzfelder bieten sich auf kommunaler Ebene sowohl der Umweltschutz, die Verbesserung des Wohnumfeldes als auch der Bereich der sozialen Dienste an. Unabhängig von diesen gesellschaftlichen Nützlichkeitsabwägungen sind ABM gerade aus der Sicht der Kommunen schon deshalb attraktiv, weil Arbeitslose (die im wachsenden Maße auf Sozialhilfe angewiesen sind) nicht nur zunächst für mindestens ein Jahr in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt sind, sondern weil sie damit auch Ansprüche auf Arbeitslosengeld erwerben und somit auch längerfristig die kommunalen Haushalte entlasten.

Ein deutlicher Anstieg von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen — von ca. 30 000 1982 auf mehr als 90 000 1985 — konnte dadurch erreicht werden, daß einige Bundesländer (vor allem die Stadtstaaten) und Kommunen ABM-Sonderprogramme eingerichtet haben. Dabei entwickelte sich der Be-



reich „Umweltschutz“ zu einem Schwerpunkt; in NRW sind z. B. 30% der Kräfte hier eingesetzt<sup>41</sup>). Es wurden zwar bereits in den siebziger Jahren entsprechende Maßnahmen durchgeführt und auch das Sonderprogramm von 1979 zielte in diese Richtung, in letzter Zeit ist aber eine deutliche Prioritätensetzung unverkennbar. Dies wird auch im neuen „Beschäftigungsförderungsgesetz“ deutlich, in dem nachdrücklich darauf hingewiesen wird, daß „Arbeiten, die der Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt dienen“, bevorzugt als ABM zu fördern sind. Die Bundesanstalt für Arbeit erklärt in ihrem ABM-Bericht Nr. 6/1984, warum dieser Bereich ein so wichtiger Ansatzpunkt für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist:

1. Arbeiten im Natur- und Umweltschutz sind in der Regel arbeitsintensiv.
2. Ohne ABM würden diese Arbeiten oftmals nicht durchgeführt. Die „Zusätzlichkeit“ ist hier offenkundig.
3. Über eine ABM-Vorförderung können neue Ressourcen erforscht und Perspektiven für neue Dauerarbeitsplätze eröffnet werden.
4. Solche ABM sind in hohem Maße konsensfähig.

Um einen kleinen Eindruck von den möglichen Einsatzfeldern für ABM zu gewinnen, seien einige Maßnahmen genannt<sup>42</sup>):

- Instandsetzen von Grünanlagen, Schulgärten, Friedhofsanlagen, Sportanlagen sowie Verschönerungsarbeiten an Wanderwegen und Grünanlagen;
- Beseitigung wilder Müllkippen, Urbarmachung ehemaliger Müllkippen;
- Umweltberatung, Energieberatung;
- Stadtrandgestaltung und Eingrünung von Bauobjekten;
- getrennte Einsammlung von organischem und halborganischem Müll; Ablagerung und Renaturierung auf (ggf. verbrauchernahen, ökologischen) Deponien;
- Verkehrsberuhigung in Wohngebieten durch Einbau von Schwellen, bepflanzten Hindernissen usw. in den Straßen.

Daß trotz der bereits geschilderten rechtlichen und finanziellen Restriktionen strukturschwacher Kommunen noch Handlungschancen für eine regionale und kommunale Arbeitsmarktpolitik bestehen, zeigen einzelne Beispiele (etwa in den Landkreisen Nordfriesland und Peine, in denen

regionale beschäftigungspolitische Programme inzwischen beschlossen wurden). Im Kreis Peine wurde zum 1. Januar 1986 ein Sondervermögen unter dem Titel „Arbeit, Soziales und Umwelt“ eingerichtet (finanzielle Grundausrüstung: ca. 2 Millionen DM), das vor allem in Verbindung mit dem Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (inklusive Qualifizierung) die Bereitstellung von mindestens 300 Arbeitsplätzen vorsieht. Als Maßnahmebereiche werden der Gewässerschutz, die Wasserversorgung, die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung, rationelle und sparsame Energieverwendung, der Lärmschutz, der Natur- und Landschaftsschutz sowie Wohnumfeldverbesserungen genannt<sup>43</sup>).

In der Begründung für ein solches Beschäftigungsprogramm wird vor allem das Argument des Alternativkostenvergleichs zwischen der „Verwaltung“ der Arbeitslosigkeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bemüht<sup>44</sup>) und an konkreten Rechenbeispielen aufgezeigt, daß die Kostendifferenzen (gerade wenn die Faktoren Sozialhilfe, Wohngeld, Steuerausfälle usw. mitberücksichtigt werden) nicht allzu hoch sind. Für die Frage der politischen Umsetzung eines Beschäftigungsprogramms ist neben dem zentralen Problem der Finanzierung der politische Wille der in den Kommunalparlamenten vertretenen Parteien von ausschlaggebender Bedeutung. In dem Falle, daß es zu einem parteiübergreifenden Konsens kommt (wie in den angeführten Beispielen), sind die Realisierungschancen relativ hoch. Aber auch wenn kein einstimmiger Beschluß in dieser Frage zu erwarten ist, könnten die durch das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium bereitgestellten Möglichkeiten auf kommunaler und regionaler Ebene besser genutzt werden.

Sicherlich bleiben ABM immer nur die „zweitbeste“ Lösung. Unter der Voraussetzung allerdings, daß gerade in strukturschwachen Regionen fast gar keine Dauerarbeitsplätze mehr geschaffen werden, sind sie dort eine der wenigen Anknüpfungspunkte für eine regionale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

<sup>43</sup>) Vgl. DGB-Peine/Landkreis Peine, Projekt Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Entwicklung in Peine, Peine 1985 (Ms.); E. Fricke, Gewerkschaftliche Initiativen auf dem Felde regionaler Beschäftigungspolitik in der Region Peine-Salzgitter: Empirische Befunde, Probleme und Perspektiven, in: W. Fricke/H. Seifert/J. Welsch (Anm. 19), S. 128—157.

<sup>44</sup>) Vgl. aus unterschiedlicher Perspektive E. Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkungen und Kostenvergleiche, in: MittAB, (1985) 1, S. 20 ff.; B. Reissert, Langfristige Arbeitslosigkeit und „temporärer Ersatzarbeitsmarkt“, in: Die Neue Gesellschaft, (1983) 6, S. 513 ff.; A. Köhler, Arbeitslose für den Umweltschutz?, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1985) 1, S. 29—44.

<sup>41</sup>) Vgl. für NRW Presseinformation des Landesarbeitsamtes NRW, Nr. 12/84, S. 5.

<sup>42</sup>) Vgl. u. a. Arbeitsamt Bielefeld (Hrsg.), ABM-Ideenbörse 1985, sowie Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Städtetag (Hrsg.), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Grün- und Freiraumbereich, Dezember 1984.



## IV. Resümee und Ausblick

Aus umweltpolitischen Gesichtspunkten wird die Dringlichkeit der Verknüpfung von Arbeit und Umwelt auf kommunaler Ebene kaum bestritten werden. Im Hinblick auf Beschäftigungswirkungen entsprechender Integrationspolitiken liegen für die gesamtwirtschaftliche Ebene einige Studien vor (vgl. Kap. I), die auch Zahlen über neu zu erwartende Arbeitsplätze nennen. Ihr Grundtenor ist optimistisch, für die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des kommunalen Engagements muß jedoch vor solchen quantifizierenden Prognosen gewarnt werden. Dies aus folgenden Gründen:

— Es liegen nur wenige zuverlässige Daten über die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen bestimmter kommunaler oder regionaler Programme vor. Eine Ausnahme ist hier das „Beschäftigungsprogramm Küste“, das Investitionsbereiche anspricht, die umweltpolitisch von Bedeutung sind. Hier werden bei einem Gesamtinvestitionsvolumen von 4,5 Milliarden DM ca. 83 500 neue Arbeitsplätze prognostiziert<sup>45)</sup>. Dabei bleiben allerdings Substitutionsvorgänge, die zu einer insgesamt niedrigeren Nettobeschäftigung führen können, unberücksichtigt.

— Ein Großteil der diskutierten Maßnahmen hat nur vorübergehende Beschäftigungseffekte, die sich im wesentlichen auf die Investitionsphase beschränken.

— Die Verknüpfung von Arbeit und Umwelt wird auf kommunaler Ebene keineswegs einheitlich versucht werden. Nicht überall sind die politischen Mehrheiten gegeben, nicht alle Regionen bringen die Voraussetzungen mit, um die notwendigen Leistungen durch Betriebe und Arbeitskräfte aus ihrer Region erbringen zu lassen. Und gerade dort, wo es umwelt- und beschäftigungspolitisch am schlechtesten steht, sind die Handlungsspielräume am geringsten — z. B. wegen Ausschöpfung des Kreditspielraums oder wegen geringer Gewerbesteuererinnahmen.

Während diese Argumente vor allzu großen Hoffnungen hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung von Umweltschutz auf der kommunalen Ebene warnen, scheint der Einwand, durch die vorgeschlagenen Maßnahmen würden Arbeit und Investitionen nur anders verteilt, aber nicht neu erzeugt, ungerechtfertigt. Dies zum einen, weil sie positive, angebotsorientierte Wachstumsimpulse enthalten, da Umweltschutz auch die Rahmen- und Angebotsbedingungen verbessert. Zum anderen eröffnen sie gerade für strukturschwache Regionen die Chance, durch Ausnutzung von Bundes- und Ländermitteln Investitionskraft in ihren Einzugsbereich umzulenken. Dieser Effekt wird um so größer sein, je mehr es

gelingt, das Geld in solche Projekte zu lenken, die von Initiativen und Betrieben der jeweiligen Region mit Maschinen, Materialien und Dienstleistungen beliefert und bearbeitet werden können.

Finanzielle Engpässe sind sicherlich die wichtigste Restriktion für eine kommunale Politik der Integration von Arbeit und Umwelt. Dennoch gibt es Gründe und Möglichkeiten, auf diese Karte zu setzen. Zwar haben sich die Gemeindefinanzen nach dem Gemeindefinanzbericht 1986 des Deutschen Städtetages in den letzten zwei Jahren entspannt<sup>46)</sup>, doch: „Immer noch und wohl auch noch für längere Zeit gibt es Städte, deren Haushalte defizitär sind oder nur mit größter Mühe ausgeglichen werden können.“<sup>47)</sup> Unter solchen Voraussetzungen liegen natürlich bei den Gemeinden, die am dringlichsten auf beschäftigungswirksame Umweltprogramme angewiesen wären, die geringsten Handlungsspielräume. Soll sich dies ändern, muß nicht nur die Position der Gemeinden im föderativen Geflecht grundsätzlich gestärkt werden; darüber hinaus sind Maßnahmen zur Aufhebung der strukturellen Ungleichgewichte unerlässlich. Sowohl im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern als auch zwischen Ländern und Gemeinden scheint hier das Konzept der „Investitionspauschalen“, das in NRW (im Verhältnis Land—Gemeinden) und bei der neuen „Saarhilfe“ bereits ansatzweise praktiziert wird, ausbaufähig<sup>48)</sup>.

Die Handlungsspielräume für kommunale Strategien der Verbindung von Arbeit und Umwelt wären nach einer solchen Reform des vertikalen Finanzausgleichs sicherlich wesentlich größer. Dann nämlich stünden dort die Mittel bereit, wo Beschäftigungs- und Umweltprobleme am meisten drücken. Bis eine solche Finanzreform allerdings Wirklichkeit wird, ist von den Kommunen nicht mehr als Maßnahmen mit beschränkter Reichweite zu erwarten. Bei einem geschickten Ausnutzen aller vorhandenen Möglichkeiten, Projekte zu initiieren, private Gelder zu mobilisieren, Kosten (nach dem Verursacherprinzip) zu überwälzen, auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder vorhandene Förderprogramme zurückzugreifen, ist dies sicherlich mehr als nichts, aber auch deutlich weniger als der neue „Königsweg“ in der Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik.

<sup>45)</sup> Vgl. H. Karrenberg/E. Münstermann (Anm. 15).

<sup>47)</sup> H. J. Schäfer, Kommunale Investitionen — Bedarf und Finanzierung, in: IG Bau, Steine, Erden (Hrsg.), Bauen und Umwelt, Frankfurt 1985, S. 88.

<sup>48)</sup> Vgl. aus gegensätzlichen Perspektiven W. Höhnen, Regionalisierung und Kommunalisierung der beschäftigungssichernden Finanzpolitik, in: WSI-Mitteilungen, (1984) 12, 692–702, sowie I. Deubel, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Köln 1984, S. 175f.

<sup>45)</sup> IG-Metall Hamburg/GEWOS GmbH (Anm. 34).



# Leitbilder der Stadtentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

## I. Stadtplanung unter industriegesellschaftlichen Bedingungen

Der folgende Beitrag hat zwei Zielsetzungen:

— auf der Basis einer noch laufenden empirischen Untersuchung<sup>1)</sup> zu aktuellen Leitbildern der Stadtentwicklung in der Bundesrepublik soll über gegenwärtige Probleme und Perspektiven der Stadtentwicklung berichtet werden;

— aus der Geschichte des Städtebaus in der Bundesrepublik und der sehr intensiven Diskussion über die Stadtentwicklung seit Kriegsende sollen wichtige Etappen in Erinnerung gerufen werden, um die gegenwärtige Situation besser verorten zu können.

Die Diskussion um die „richtige“ Stadtgestalt läßt sich bis in die Antike zurückverfolgen. Die Industriegesellschaft, die sich in Deutschland erst nach 1850 durchzusetzen begann, stellte das im wesentlichen aus dem Mittelalter überkommene deutsche Städtesystem vor bis dahin unbekannte Pro-

bleme: sowohl im Hinblick auf die großen Bevölkerungsmassen, die nun in den Städten nach Wohnung und Arbeit suchten, wie im Hinblick auf die völlig neuen Arbeits- und Lebensbedingungen, die Möglichkeiten der Kommunikation (Telegraphie, Telefon) und des Verkehrs (Eisenbahn und Untergrundbahn; Straßenbahn und seit Ende des 19. Jahrhunderts das Automobil<sup>2)</sup>. Stadtentwicklung unter industriegesellschaftlichen Bedingungen bedeutet Anpassung an den raschen technischen und kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Wandel und die sich damit ändernden Lebensbedingungen, Lebensplanungen und Bedürfnisse der Bürger. Auch die gegenwärtigen Phase der Stadtentwicklung läuft ab unter Bedingungen eines beschleunigten, industriegesellschaftlich verursachten Wandels, wozu auch ein ungewöhnlich starker Wandel der Familienstrukturen und Haushaltsgrößen gehört<sup>3)</sup>.

## II. Leitgedanken und Etappen der Stadtentwicklung nach 1945

### 1. Gliederung und Auflockerung

Neuere Veröffentlichungen zeigen, daß es schon vor Kriegsende 1945 intensive Diskussionen und

Planungen für die kriegszerstörten deutschen Städte gegeben hat<sup>4)</sup>. Das dominante Leitbild für den Städtebau nach 1945 war „die gegliederte und

<sup>1)</sup> In dem seit Februar 1985 laufenden Forschungsprojekt „Leitbilder der Stadtentwicklung“, das von der VW-Stiftung im Rahmen ihres Förderungs-Schwerpunktes „Geschichte und Zukunft europäischer Städte“ finanziert wird, soll das Spektrum der aktuellen Leitbilder der Stadtentwicklung ermittelt werden. In der ersten Projektphase, aus der im folgenden einige Ergebnisse mitgeteilt werden, sind 55 Expertengespräche im ganzen Bundesgebiet geführt, protokolliert und systematisch ausgewertet worden. Nach ihrer gegenwärtigen hauptberuflichen Tätigkeit sind von den 55 Experten 25 als Hochschullehrer (und fast alle zugleich als Architekten und Stadtplaner) tätig; 15 haben leitende Positionen in Ministerien und kommunalen Ämtern; 15 sind als freiberufliche Planer tätig.

<sup>2)</sup> Zur regionalen und historischen Differenzierung des deutschen Städtewesens vgl. Peter Schöller, Die deutschen Städte, Wiesbaden 1967; zum Urbanisierungsprozeß unter industriegesellschaftlichen Bedingungen vgl. Jürgen Reulecke, Geschichte der Urbanisierung in

Deutschland, Frankfurt 1985; ferner Gerhard Fehl/Juan Rodriguez-Lores, Stadterweiterungen 1800—1875. Von den Anfängen des modernen Städtebaus in Deutschland, Hamburg 1983; Juan Rodriguez-Lores/Gerhard Fehl (Hrsg.), Städtebaureform 1865—1900. Von Licht, Luft und Ordnung in der Stadt der Gründerzeit, 2 Bände, Hamburg 1985.

<sup>3)</sup> Zur Entwicklung des Wohnungs- und Städtebaus in der Bundesrepublik für den Zeitraum 1945—1985 — in Gegenüberstellung zur zeitgleichen Entwicklung von Politik, Gesellschaft, Kultur und Wissenschaft — vgl. die Dokumentation von Lothar Juckel/Albrecht Puffert/Norbert Schachtner, in: Lothar Juckel (Hrsg.), Haus — Wohnung — Stadt. Beiträge zum Wohnungs- und Städtebau 1945—1985, Hamburg 1986, S. 66—123.

<sup>4)</sup> Vgl. Werner Durth, Deutsche Architekten. Biographische Verflechtungen 1900—1970, Braunschweig—Wiesbaden 1986. Vgl. auch das ausführliche Gespräch, das Werner Durth mit einigen „Gründungsvätern“ des Städtebaus nach 1945 (Max Guther, Rudolf Hillebrecht, Heinz Schmeisser, Walter Schmidt) führte, in: Stadtbauwelt, (1981) 72.



aufglockerte Stadt“<sup>5)</sup>, auch wenn es in Buchform erst 1957 formuliert wurde<sup>6)</sup>.

Der schlagwortartige Titel und einzelne Passagen des Werkes waren vor der endgültigen Veröffentlichung bekannt. Überraschen muß aus heutiger Sicht, daß weder die jetzt so viel zitierte „Charta von Athen“ — nunmehr das wohl bekannteste Städtebaumanifest des Jahrhunderts<sup>7)</sup> — noch die Gartenstadt-Idee von Howard<sup>8)</sup> erwähnt wurden. Vergleichbar der „Charta von Athen“ (vgl. deren Punkte 77 und 78) geht auch das Leitbild der „gegliederten und aufglockerten Stadt“ von einer räumlichen Trennung und damit störungsfreien Lokalisierung der „städtischen Grundfunktionen“ aus: Wohnen, Arbeiten, Erholung und Verkehr. In Anlehnung an englische bzw. amerikanische Vorstellungen von einer „Nachbarschaftseinheit“ (neighborhood-unit) als grundlegender städtischer Siedlungseinheit wurde für größere Städte folgender Stadtaufbau vorgeschlagen: Eine Nachbarschaftseinheit sollte aus ca. 1 000 Wohnungen (vor allem in Einfamilienhäusern verschiedener Bauweise und Zuordnung) und 4 000 Einwohnern bestehen; vier Nachbarschaftseinheiten sollten eine „Stadtzelle“ („cellular city“) mit ca. 16 000 Einwohnern bilden; drei Stadtzellen sollten einen „Stadtbezirk“ mit ca. 48 000 Einwohnern und vier Stadtbezirke sollten einen Stadtteil bilden.

Das Werk „Die gegliederte und aufglockerte Stadt“ wurde im gleichen Jahr veröffentlicht, als in Berlin mit dem wiederaufgebauten Hansaviertel „im Rahmen einer internationalen Bauausstel-

lung der Öffentlichkeit ein Musterbeispiel solcher Auflockerung vorgeführt wurde“<sup>9)</sup>.

Die Wirkungen dieses Leitbildes bleiben ebenso umstritten wie die Wirkungen der vielfach einseitig oder falsch verstandenen „Charta von Athen“. Die Realität war mit diesen Leitbildern von den gegebenen Strukturen und den aktuellen Anforderungen des Wiederaufbaus her nur in teilweiser Übereinstimmung.

## 2. Dichte und Suburbanität

Schon seit Mitte der fünfziger Jahre begann jener Stadtbau und Stadtausbau, der seit Beginn der sechziger Jahre zu einer bis in die Gegenwart andauernden heftigen Kritik führte. Bis etwa Mitte der fünfziger Jahre hatten auch die Zentren der kriegszerstörten Städte noch hohe Zuwachsraten an Wohnbevölkerung. Die Restauration wurde hier früher, dort später überlagert und ergänzt durch einen Stadtbau und eine Stadterweiterung, die in ihren Größenordnungen und ihren Folgen nur mit der intensiven Verstärkungsphase im letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts verglichen werden können. Karolus Heil sprach in diesem Zusammenhang zu Recht von einer „neuen Gründerphase“<sup>10)</sup>. Der Bau — vor allem in den späten sechziger Jahren — von hochverdichteten, durch Hochbauweise geprägten Trabanten- und Satellitenstädten mit ihren, so die Kritik, „Wohnsilos“ oder „normierten Wohnfabriken“ aus der Retorte<sup>11)</sup> ist hier ebenso zu nennen wie die erst durch das Auto ermöglichte Ausbreitung in die Fläche: die Suburbanisierung zunächst vor allem der Wohnfunktion<sup>12)</sup>.

Die „gegliederte und aufglockerte Stadt“ wurde zum Teil dort verwirklicht, woran sicher nicht gedacht war: vor den Toren der Stadt, im immer entfernteren suburbanen Raum. Die Suburbanisierung blieb nun nicht mehr beschränkt auf die älteren Ballungszentren und Industrieregionen, sondern erfaßte alle Städte und Regionen. Die Entstehung dieses neuen Stadttyps, des im Umkreis der großen Städte sich konsolidierenden suburbanen Raumes, ist noch nicht abgeschlossen. In den geglückten Ansätzen (z. B. die neue

<sup>5)</sup> Johannes Göderitz/Roland Rainer/Hubert Hoffmann, Die gegliederte und aufglockerte Stadt, Tübingen 1957. Zu diesem Leitbild vgl. im Zusammenhang der Städtebau-Konzeptionen der Nachkriegszeit Gerd Albers, Ideologie und Utopie im Städtebau, in: Wolfgang Pehnt (Hrsg.), Die Stadt in der Bundesrepublik, Stuttgart 1974, S. 453—477.

<sup>6)</sup> Warum sich nach dem Zweiten Weltkrieg das Leitbild der „gegliederten und aufglockerten Stadt“ als „Supra-Leitbild“ durchsetzte, zeigt Dietrich Kautt in seiner Arbeit über „Wolfsburg im Wandel städtebaulicher Leitbilder“, hrsg. vom Stadtarchiv Wolfsburg (Texte zur Geschichte Wolfsburgs, Bd. 11), 1983, insbes. S. 131 ff.

<sup>7)</sup> Die wichtigsten Lehrsätze der „Charta von Athen“ finden sich in: Programme und Manifeste zur Architektur des 20. Jahrhunderts, zusammengestellt und kommentiert von Ulrich Conrads, Berlin—Frankfurt—Wien 1964 (Bauwelt Fundamente 1), S. 129 ff.; als neuere vollständige und gut dokumentierte Ausgabe vgl.: Le Corbusiers „Charta von Athen“. Texte und Dokumente. Kritische Neuausgabe, hrsg. von Thilo Hilpert, Braunschweig 1984 (Bauwelt Fundamente 56).

<sup>8)</sup> Ebenezer Howard, Gartenstädte von morgen. Ein Buch und seine Geschichte, Berlin—Frankfurt—Wien 1968 (Bauwelt Fundamente 21); Kristiane Hartmann, Deutsche Gartenstadtbewegung. Kulturpolitik und Gesellschaftsreform, München 1976; Helmut Klages, Der Nachbarschaftsgedanke und die nachbarliche Wirklichkeit in der Großstadt, Köln 1958; Bernd Hamm, Betrifft: Nachbarschaft, Düsseldorf 1973 (Bauwelt Fundamente 40).

<sup>9)</sup> Gerd Albers, Ideologie und Utopie im Städtebau (Anm. 5), S. 464.

<sup>10)</sup> Karolus Heil, Neue Wohnquartiere am Stadtrand, in: Wolfgang Pehnt, (Hrsg.), Die Stadt in der Bundesrepublik, (Anm. 5), S. 181—201 (S. 181).

Seit Mitte der fünfziger Jahre wurde deutlich, daß sich die Städte mehr und mehr zu „Stadtregionen“ (Olaf Boustedt) entwickelten. Über die Entwicklung der Stadtregionen im Zusammenhang der Veränderung der Siedlungsstrukturen, einschließlich der City, vgl. an erster Stelle Olaf Boustedt, Grundriß der empirischen Regionalforschung, 3 Bde., Hannover 1975, hier Bd. III: Siedlungsstrukturen.

<sup>11)</sup> Karolus Heil (Anm. 10).

<sup>12)</sup> Vgl. Beiträge zum Problem der Suburbanisierung, Hannover 1975 (Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 102).



Stadt Wulfen) verbindet er das von so vielen Bürgern ersehnte „Wohnen im Grünen“ mit attraktiven Einkaufszentren und Bürgerhäusern, mit großzügigeren Freizeit-, Spiel- und Sportmöglichkeiten; in den weniger geglückten Fällen ist der suburbane Raum reine „Schlafstadt“, ein Trabant ohne jede Selbständigkeit, in dem sich die erforderlichen Qualitäten des „Städters neuen Typs“, des „Suburbaniten“<sup>13)</sup>, nicht ausbilden können.

### 3. Urbanität und städtische Öffentlichkeit als Leitgedanken

Gegen die Entwicklung des inneren Stadtumbaus wie gegen die Formen der äußeren Stadterweiterung regte sich seit Ende der fünfziger Jahre eine ständig wachsende Kritik. Sie wurde von engagierten Sozialwissenschaftlern vorgetragen, weniger von Architekten und Städtebauern. Diese standen eher im Banne ihrer eigenen Städtebau-Ideologien oder unter den Anforderungen der hektischen Planungs- und Bau-Aktivitäten. Die nun vorgetragene Kritik gegen die Zerstörung von Urbanität, gegen „Profitopolis“<sup>14)</sup>, gegen den „organisierten Stadtabriß“ und die „gemordete Stadt“<sup>15)</sup>, gegen inhumane Schlafstädte und lieblos angehängte Satelliten wurde von Architekten und Stadtplanern erstaunlich schnell und mit Interesse aufgenommen. Da die eigenen Leitbilder nicht mehr zureichten, erhoffte man sich — und das ist in einer arbeitsteiligen Gesellschaft, in der auch das Wissen und die Wissenschaft immer spezialisierter geworden sind, völlig legitim — Orientierung, Zielvorgaben und ein neues Leitbild von den Sozialwissenschaften, vor allem der Soziologie. Die Soziologie als Wissenschaft vom menschlichen Handeln, den Gruppenbildungen und Assoziationen, den Institutionen und der Gesellschaft sollte sagen, wie unter gewandelten Bedingungen der Arbeit und Freizeit, des Familienlebens und aller anderen sozialen Faktoren stadtbezogene Planungen reagieren müssen. Als 1961 Hans Paul Bahrds „Soziologische Überlegungen zum Städtebau“<sup>16)</sup> erschienen, begann eine intensive Zusammenarbeit zwischen Soziologie und Architektur bzw. Stadtplanung, die aber spätestens Anfang der siebziger Jahre mit beiderseiti-

gen Enttäuschungen in dieser Form wieder beendet wurde<sup>17)</sup>.

Was die Arbeit von Bahrdt für Architekten und Stadtplaner so wichtig machte, war eine überzeugende Darstellung städtischer Öffentlichkeit und städtischen Verhaltens<sup>18)</sup> aus soziologischer Sicht. Bahrdt definierte Stadt als „eine Ansiedlung, in der das gesamte, also auch das alltägliche Leben die Tendenz zeigt, sich zu polarisieren, d. h. entweder im sozialen Aggregatzustand der Öffentlichkeit oder in dem der Privatheit stattzufinden. Es bilden sich eine öffentliche und eine private Sphäre, die in engem Wechselverhältnis stehen, ohne daß die Polarität verlorengelht“. Da Bahrdt die baulichen Arrangements, die diese Polarität ermöglichen, bis ins Detail beschrieb, wurde die Rezeption bei Architekten und Stadtplanern wesentlich erleichtert, und so konnte die Kritik auf die Fehlentwicklungen sowohl des Stadtumbaus wie der Stadterweiterung hinweisen.

Ein zweites Buch ist zu nennen, das die Diskussion belebte und Horrorvisionen wachrief im Hinblick auf das, was in deutschen Städten geschah (Entleerung der Innenstädte von Wohnbevölkerung, Verkehrsadern, die intakte Stadtviertel brutal durchschnitten usw.) oder vor den Toren der großen Städte in immer gigantischerem Ausmaß, zumal in den sechziger Jahren, gebaut wurde (man denke an München-Perlach, an Gropius-Stadt oder an das Märkische Viertel in Berlin, wo das Leitbild der frühen sechziger Jahre „Urbanität durch Verdichtung“ in rasendem Bautempo ad absurdum geführt wurde): 1963 erschien auf deutsch von Jane Jacobs „Tod und Leben großer amerikanischer Städte“<sup>19)</sup>. Da auch sonstige Innovationen mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung aus den USA übernommen wurden, war die Befürchtung nicht ganz von der Hand zu weisen, daß den deutschen Städten ein ähnliches Schicksal bevorstand wie den amerikanischen. Die an Jane Jacobs orientierten Warnungen fielen schon deshalb auf fruchtbaren Boden, weil den Deutschen „ihre“ Stadt viel bedeutet und die tra-

17) Trotz bzw. wegen der bereitwilligen Aufnahme soziologischer Kritik am Städte- und Wohnungsbau durch Architekten und Stadtplaner gab es Grund, vor falschen Hoffnungen zu warnen und die notwendige Zusammenarbeit wie Eigenständigkeit der Disziplinen nicht durch schiefe Rezeptionslagen zu stören; vgl. Bernhard Schäfers, Soziologie als mißdeutete Stadtplanungswissenschaft, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9 (1970), S. 240—260; vgl. auch die Beiträge in: Hermann Korte (Hrsg.), Soziologie der Stadt, München 1974<sup>2)</sup>.

18) Bereits 1960 hatte der Geisteswissenschaftler und Ökonom Edgar Salin in einem viel beachteten Vortrag vor dem Hauptausschuß des Deutschen Städtetages auf „Urbanität“ als eigene Qualität menschlichen Verhaltens hingewiesen (abgedruckt in: Deutscher Städtetag [Hrsg.], Erneuerung unserer Städte, Stuttgart-Köln 1960).

19) Jane Jacobs, Tod und Leben großer amerikanischer Städte, Frankfurt-Berlin 1963 (Bauwelt Fundamente 4; orig. amerik. 1961).

13) Bernhard Schäfers, Über einige Zusammenhänge zwischen der Entwicklung suburbaner Räume, gesellschaftlicher Prozesse und Sozialverhalten, in: Beiträge zum Problem der Suburbanisierung (Anm. 12), S. 81 bis 94.

14) „Profitopolis oder: Der Mensch braucht eine andere Stadt“ — so der Titel einer von Josef Lehmbruck und Wend Fischer arrangierten Ausstellung bzw. eines Ausstellungskataloges, die große Beachtung fanden.

15) Wolf Jobst Siedler/Elisabeth Niggemeyer/Gina Angreß, Die gemordete Stadt. Abgesang auf Putte und Straße, Platz und Baum, München 1967<sup>3)</sup> (1964).

16) Hans Paul Bahrdt, Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau, Reinbek 1961 (rde 127); 1969 neu veröffentlicht mit einer „Einleitung 1969“ und einem Anhang von Ulfert Herlyn: „Notizen zur stadtsoziologischen Literatur der 60er Jahre“.



ditionsreichen deutschen Städte mit der Geschichte und Identität der Regionen, Stämme und Länder und schließlich der Nation in einzigartiger Weise verbunden sind.

In dieser mehr und mehr sich zuspitzenden Kritik an der Entwicklung der Stadt bedurfte es nur noch eines einzigen Anstoßes, um aus dem Restaurations- und Neubaueifer, der Wachstumseuphorie und betulichen Selbstzufriedenheit zu erwachen. Diesen Anstoß gab Alexander Mitscherlich mit seinem „Pamphlet“ (von ihm selbst so genannt): „Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden“. Der Band erschien 1965 in der kleinen, (damals) sehr preiswerten Reihe der „edition suhrkamp“ und erreichte schnell, auch bedingt durch das öffentliche Ansehen des Autors, eine große Verbreitung. Es war ein auf-rüttelnd geschriebenes Pamphlet gegen die Entstellung von Städten und weitere Zersiedlung, gegen die „bornierte Profitgier“, gegen die alles zerstörende Spekulation mit Bodenbesitz. Mitscherlichs Kritik ließ auch dadurch aufhorchen, daß er den Zusammenhang zwischen gebauter Umwelt, den baulich verschuldeten Psychosen und dem Verbauen von Freiheit und Demokratie drastisch herausstellte. Einen „Humanen Städtebau“<sup>20)</sup> sah Mitscherlich untergehen im „Dschungel der Konkurrenzgesellschaft“.

Hier wird deutlich, daß die wachsende Kritik am Städtebau nun bereits zusammenging mit der ebenfalls wachsenden Kritik an der Entwicklung von Staat und Gesellschaft in der „Restaurationsphase“, vor allem am sich immer ungehemmter ausbreitenden Kapitalismus, der seine Verpflichtung auf Demokratie und soziale Marktwirtschaft wie eine lästige Anfangsbürde abzustreifen schien. In der dann 1967 voll ausbrechenden Studentenrevolte und den Forderungen nach mehr Mitbestimmung und nach Demokratisierung aller gesellschaftlichen Bereiche spielte die Kritik an der gebauten Umwelt eine Schlüsselrolle. Heide Berndt, Schülerin von Mitscherlich und Theodor W. Adorno, kritisierte (1968) das nach ihrem Urteil überwiegend konservative „Gesellschaftsbild bei Stadtplanern“<sup>21)</sup> und veröffentlichte im gleichen Jahr mit anderen Mitscherlich-Schülern eine Ideologie-Kritik der funktionalistischen Architektur und des funktionalistischen Städtebaus<sup>22)</sup>. Die „eindimensionale“ funktionalistische Architektur führe immer mehr, so wurde dort ausge-

20) So lautete ein weiterer, viel zitierter Buchtitel von Hans Paul Bahrtdt: *Humaner Städtebau. Überlegungen zur Wohnungspolitik und Stadtplanung für eine nahe Zukunft*, Hamburg 1968.

21) Heide Berndt, *Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern*, Stuttgart 1968.

22) Heide Berndt/Alfred Lorenzer/Klaus Horn, *Architektur als Ideologie*, Frankfurt 1968 (edition suhrkamp 243).

führt, zur „Eindimensionalität“ des Menschen<sup>23)</sup>, schließlich zum Verlust von Demokratie und Freiheit.

#### 4. Sanierung und innerer Stadtumbau

Bei den verantwortlichen Politikern konnte die seit Beginn der sechziger Jahre sich verschärfende Kritik nicht ungehört bleiben. So begannen Mitte der sechziger Jahre die Arbeiten am „Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Gemeinden“ (kurz „Städtebauförderungsgesetz“ genannt, StBauFG), auf das sich nunmehr große Hoffnungen richteten. Als es dann schließlich 1971 in Kraft trat, zeigte sich, daß es wohl einige Jahre zu spät kam. Die großen Sanierungsvorhaben, für die das Gesetz einen Rahmen schaffen sollte, waren angelaufen oder zum Teil sogar schon abgeschlossen<sup>24)</sup>. Dennoch müssen die Wirkungen dieses Gesetzes und die sich daran anknüpfenden Diskussionen positiv bewertet werden. Nicht nur wurde aus der intensiven Partizipations-Diskussion der sechziger Jahre<sup>25)</sup> die Konsequenz gezogen und die Partizipation im Städtebau — insbesondere durch den von Hans Paul Bahrtdt initiierten „Sozialplan“ — in die Sanierungsplanung eingeführt, sondern auch der „innere Stadtumbau“<sup>26)</sup> der siebziger und achtziger Jahre angeregt.

Es kann gar kein Zweifel bestehen, daß seit Beginn der siebziger Jahre für den inneren Stadtumbau erhebliche Anstrengungen unternommen wurden und auch große Leistungen vorzuweisen sind. Sanierungen vieler kleiner, mittlerer, aber auch größerer Stadtzentren gerieten mustergültig und zeigten eine Revitalisierung der Städte und auch des urbanen Lebens, die man Anfang der sechziger Jahre kaum für möglich gehalten hätte. Stadtentwicklung fand nunmehr unter neuen Bedingungen statt: unter den Vorzeichen einer gebrochenen Prosperität, einer Wachstums- und Energiekrise und eines immer wacheren Umweltbewußtseins. „Wir stehen am Ende einer zweiten

23) In Aufnahme eines für die Studentenbewegung wichtigen Buches und Autors: Herbert Marcuse, *Der eindimensionale Mensch*, Neuwied 1967 (orig. amerik. 1964).

24) Vgl. Katrin Zapf, *Rückständige Viertel. Eine soziologische Analyse der städtebaulichen Sanierung in der Bundesrepublik*, Frankfurt 1969.

25) Vgl. die Beiträge in: Hermann Korte (Hrsg.), *Zur Politisierung der Stadtplanung*, Düsseldorf 1971; Lauritz Lauritzen (Hrsg.), *Mehr Demokratie im Städtebau. Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen*, Hannover 1972; Bernhard Schäfers, *Planung und Öffentlichkeit. Drei Fallstudien*, Düsseldorf 1970. Eine zusammenfassende Betrachtung dieser Bemühungen findet sich in: Hermann Korte, *Staatsoziologie. Forschungsprobleme und Forschungsergebnisse der siebziger Jahre*, Darmstadt 1986.

26) In Anlehnung an den von Otto Schilling geprägten Begriff „Innere Stadterweiterung“; vgl. dessen gleichnamiges Werk, Berlin 1921.



Gründerzeit“ — was Ferdinand Stracke<sup>27)</sup> 1985 im Hinblick auf die abgelaufene Expansionsphase des städtischen Systems in die Höhe und in die Fläche feststellte, zeigte sich seit Mitte der siebziger Jahre in drastisch rückläufigen Zahlen fertiggestellter Wohnungen und anderen Indikatoren<sup>28)</sup>.

Erhalten, Bewahren, behutsamer Umbau und „Rückbau“ wie der sich rücksichtsvoll einpassende Neubau wurden mehr und mehr zu Zielen der Stadtentwicklung<sup>29)</sup>. Hiermit verbunden waren neue Aufgaben, die seit Anfang der siebziger Jahre mit verschiedenen Bundes- und Landesprogrammen gefördert wurden: Wohnumfeldverbesserung; Zentrumsentwicklung (in der doppelten Perspektive: Stärkung der Stadtteile und Herausstellung des historischen Kerns als „Mitte“); Freiflächenplanung; Verkehrsberuhigung; Rückgewinnung innerstädtischen Wohnens; Entwicklung von Zentren eines differenzierten, alle Bevöl-

kerungsgruppen erreichenden städtischen Kulturlebens; Beseitigung bzw. Umwidmung innerstädtischer Industriebrachen; Veränderungen des Stadt-Image als Wiederentdeckung des ‚Genius Loci‘<sup>30)</sup>.

Daß diese neue Phase der Stadtentwicklung wieder ihre eigenen Überzeichnungen, Ideologien, schiefen Rezeptionslagen vor allem hinsichtlich einiger Entwicklungen in der sogenannten „post-modernen“ Architektur — dieser „Kostümierung in geliehenen Identitäten“<sup>31)</sup> — zeigt, ist kaum überraschend. „Nostalgische Kopien“ (wie z. B. der Römerberg in Frankfurt) und eine „neue Schnuckligkeit“<sup>32)</sup> waren nach den vorausgegangenen Entwicklungen wohl unvermeidlich.

Im folgenden seien aus unserer erwähnten Untersuchung einige Ergebnisse mitgeteilt, die den Stand der gegenwärtigen Diskussion sowohl dokumentieren wie beleben können.

### III. Aktuelle Aussagen zum Leitbildbegriff

In unserer Erhebung war eine deutliche Skepsis gegenüber der Aufstellung von Leitbildern für den Städtebau herauszuhören. Einige Äußerungen seien wörtlich wiedergegeben:

— „Ein integrales Leitbild halte ich für schädlich, und je mehr es sich auf die Gestaltung hinbewegt, desto schädlicher ist es“ (Detlef Ipsen, Kassel).

— „Leitbilder sind dann gefährlich, wenn sie als historisch neutrale Konzepte über eine Stadt gestülpt werden. Städte sind Jahresringe von Leitbildern“ (Gerhard Curdes, Aachen).

— „Die Stadt ist viel zu komplex, als daß man sie mit einem Leitbild belegen könnte“ (Fred Angeger, München).

Die Aussagen zum Stellenwert von Leitbildern für die gegenwärtige Stadtentwicklung spiegeln die kritische Distanz wider, die eine an Leitbildern orientierte Stadtplanung inzwischen hervorruft. Leitbilder werden zum Teil als Produkte einer autoritären Stadtplanung angesehen. In der Tat ist der Begriff „Leitbild“ vorbelastet. In der rege geführten Planungsdiskussion der sechziger und beginnenden siebziger Jahre<sup>33)</sup> war der Begriff gebräuchlich, um die Zielvorstellungen eines geordneten (Siedlungs-)Raumes in der Gegenwart oder eine zukünftige positive Raum- und Stadtentwicklung zu bezeichnen. Vielfach waren „Leitbilder“ Synonyme für Zielkataloge der Stadtentwicklungsplanung, wobei — entsprechend den damaligen Diskussionen über „oberste Lehrziele“ in der Didaktik — von obersten Grundwerten in einer Hierarchie menschlicher Bedürfnisse ausgegangen wurde. Diese Diskussion gehört der Vergangenheit an; es geht hier nicht darum, ein neues Leitbild der Stadtentwicklung zu fordern oder zu propagieren.

Leitbilder können gleichwohl eine bestimmte Orientierungsfunktion<sup>34)</sup> haben, auf die kaum verzichtet werden kann. In einer neueren Veröffentlichung kommt Bernd Streich<sup>35)</sup> zu folgender

<sup>27)</sup> Ferdinand Stracke, Eine alte Fabrik wird Wohnstätte, in: Stadt. Zeitung für Wohnungs- und Städtebau, (1985) 1, S. 52—58 (S. 52).

<sup>28)</sup> Wurden 1972 noch 661 Tsd. Wohnungen fertiggestellt, so waren es 1976 nur 361 Tsd.

<sup>29)</sup> Gerd Albers schreibt in seinem Beitrag über „Städtebau seit 1945“, daß „spätestens mit dem Jahre 1975 das neue Planungsklima voll ausgeprägt (war), dessen Kennzeichen Bewahrung statt Veränderung, Behutsamkeit statt Kühnheit, kleine Schritte statt großer Konzepte waren“; in: Lothar Juckel (Hrsg.), Haus — Wohnung — Stadt (Anm. 3), S. 25—40 (S. 25).

<sup>30)</sup> Albert Speer, Veränderungen eines Stadt-Image oder die Wiederentdeckung des ‚Genius Loci‘. Frankfurts Ansätze für die Stadtentwicklung der 90er Jahre, in: Stadt, (1984) 2, S. 30—43; grundlegend: Christian Norbert-Schulz, Genius Loci: Landschaft, Lebensraum, Baukunst, Stuttgart 1982 (orig. ital. 1979, Mailand 1979).

<sup>31)</sup> Jürgen Habermas, Moderne und postmoderne Architektur, in: Arch +, Februar 1982, S. 55.

<sup>32)</sup> Gerd Albers, Der Städtebau seit 1945 (Anm. 29), S. 39 bzw. 40.

<sup>33)</sup> Vgl. Bernhard Schäfers (Hrsg.), Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der Bundesrepublik, Stuttgart 1973.

<sup>34)</sup> Dies haben z. B. Gerd Albers und Hanns Adrian in Vorträgen und Veröffentlichungen der letzten Jahre herausgestellt; vgl. Hanns Adrian, Stadtgestalt unter wechselnden Zeitbildern. Vortrag zum 13. Darmstädter Werkbundgespräch, Mai 1984.

<sup>35)</sup> Bernd Streich, Zum Begriff und zur Entstehung von städtebaulichen Leitbildern, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, (1986) I, S. 24—38 (S. 25 f.).



Differenzierung dieser Funktion: Leitbilder formulieren in einer „Verdichtung“ vorhandener Vorstellungen kollektiv übergreifende Ziele; sie haben zwar ein utopisches Moment, müssen aber konkret genug sein, um bildlich faßbare Vorstellungen (und eine entsprechende Unterstützung) hervorzurufen.

Die über-individuelle, kollektive Orientierungsfunktion des (bzw. der) Leitbildes(r) interessiert uns weniger als die Gesamtheit der Vorstellungen, die sich für einen bestimmten, aktuell mit Stadtplanung befaßten Personenkreis<sup>36)</sup> auf die jetzige und künftige Gestaltung von Städten bezieht. Fast alle Experten unserer Befragung wiesen darauf hin, daß sich der Begriff des Leitbildes gewandelt habe und er unter diesen Voraussetzungen durchaus akzeptabel sei. In einer Stellungnahme von Winfried Schwantes (Stuttgart) wird dies klar ausgesprochen: „Der Begriff des Leitbildes, wie er früher im Städtebau geprägt war — z. B. die Gartenstadt —, hat sich heute geändert. Leitbild meint nicht mehr ein allgemein gültiges, programmatisch ausgearbeitetes Konzept. Das Leitbild ist ‚instrumentalisiert‘, es verliert seine ‚dogmatische Bedeutung‘, es steht eher für ‚verallgemeinerte, kompromißfähige Strategie‘.“

In dieser Perspektive sind die positiven Äußerungen zum Leitbild zu verstehen. In einer zweiten Expertenrunde, einer sogenannten „Delphi-Studie“<sup>37)</sup>, erhielten folgende Zusammenfassungen der wörtlichen Äußerungen aus der ersten Befragungsrunde die größte Zustimmung:

— „Jeder, der über ein begrenztes Einzelvorhaben hinaus etwas tun will, braucht in seinem Hinter-

kopf ein Leitbild. Solche Vorstellungen sind aber nicht mehr allgemein gültige, dogmatische Leitlinien, aus denen die Planungsschritte deduziert werden könnten.“

— „Es ist durchaus sinnvoll, Leitbilder zu formulieren. Leitbilder sind aber mehr als nur architektonische oder städtebauliche Bilder; sie sind gesellschaftliche Bilder und beinhalten sozialpolitische Zielvorstellungen. Sie geben als solche den Maßstab für das tägliche Handeln.“

Inhaltlich gab es kaum konkrete Aussagen. Nach Ansicht von Ulfert Herlyn (Hannover) würden Leitbilder alten Stils im neuen Gewande — z. B. „die umweltgerechte Stadt“ oder „die sozialgerechte Stadt“ — ähnlich problematische Ergebnisse zeigen wie einst „die aufgelockerte Stadt“. Hätte man z. B. das Leitbild „die demokratische Stadt“, so sei es gleichwohl sehr schwierig, dieses mit Inhalten, sprich: baulichen Planungen, zu konkretisieren (Dierk Brandt, München). Alle diese Vorstellungen wie: die sozialgerechte Stadt, die umweltgerechte Stadt, die grüne Stadt usw. seien als Elemente eines humanen Städtebaus zu begreifen; nur die Analyse vor Ort, in einer konkreten Situation, könne darüber entscheiden, was von diesen vielen Wunschvorstellungen, die an den Städtebau herangetragen werden, verwirklicht werden könne. Konkrete Vorstellungen über jetzt anstehende Aufgaben wurden nicht als Leitbild formuliert, sondern als „aktuelle Planungsprobleme“ vorgetragen. Um den Bedeutungszusammenhang der Aussagen zu Problemen der künftigen Stadtentwicklung zu erhalten, wurde auch nach den Vorstellungen der Experten zum Begriff „Stadt“ gefragt.

## IV. Stadtbegriff und Unverwechselbarkeit der Stadt

### 1. Aktuelle Aussagen zum Stadtbegriff

Louis Wirth hat die Stadt definiert als „eine relativ große, dicht besiedelte und dauerhafte Niederlassung gesellschaftlich heterogener Individuen“<sup>38)</sup>.

<sup>36)</sup> Vgl. die Charakteristik in Fußnote 1.

<sup>37)</sup> Eine Delphi-Studie ist ein bei sozialwissenschaftlichen Untersuchungen angewandtes Prognoseverfahren. Eine Gruppe ausgewählter Experten wird dabei — zumeist in mehreren Befragungsrunden — nach ihrer Einschätzung künftiger Entwicklungen in ihrem Fachgebiet befragt. Ziel der Delphi-Studie ist eine relativ einhellige Abschätzung der künftigen Entwicklung („Orakel“). Vgl. H. Geschka, Delphi, in: Gerhart Bruckmann (Hrsg.), Langfristige Prognosen, Würzburg-Wien 1977. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des vorliegenden Textes war dieser zweite Untersuchungsschritt noch nicht vollständig abgeschlossen.

<sup>38)</sup> Louis Wirth, Urbanität als Lebensform, in: Ulfert Herlyn (Hrsg.), Stadt- und Sozialstruktur, München 1974, S. 42—66; zuerst in: American Journal of Sociology, Vol. 44/1938 („Urbanism as a way of life“).

Dieser Stadtbegriff gibt auch heute noch eine erste gute Orientierung. Jede Disziplin, die die Stadt zum Gegenstand ihrer fachlichen Auseinandersetzungen macht, hat ihre je spezifischen Schwierigkeiten, die „Stadt“ zu definieren. Es gibt zahlreiche Merkmale, nach denen dieser Begriff bestimmt werden könnte. Werner Sombart<sup>39)</sup> gibt zu bedenken, „daß jeweils zu verschiedenen Zeiten und an verschiedenen Orten etwas sehr Verschiedenes unter ‚Stadt‘ verstanden worden ist“<sup>39)</sup>. Dies bedeutet, daß der Stadtbegriff sich wandelt und immer wieder neu diskutiert werden muß im Zusammenhang mit den Prozessen der Stadtentwicklung. In der jüngsten Vergangenheit haben diese Prozesse der Stadtentwicklung dazu geführt,

<sup>39)</sup> Werner Sombart, Städtische Siedlung, Stadt, in: Klaus Schmals (Hrsg.), Stadt und Gesellschaft, München 1983, S. 279—289; zuerst in: Handwörterbuch der Soziologie, hrsg. von Alfred Vierkandt, Stuttgart 1931 (Neudruck 1959).



daß die Städte als abgegrenzte räumliche Bereiche aufgelöst wurden. Die Städte sind über ihre Verwaltungsgrenzen hinaus ins Umland gewachsen. Angesichts dieser Suburbanisierung und der weitreichenden Verstärkerprozesse erscheint es fraglich, ob es noch einen eindeutigen Begriff von „Stadt“ gibt. Die Lebensgewohnheiten von Städtern und Bewohnern des Landes haben sich weitgehend angeglichen. Manche Entwicklungen legen nahe, den Begriff „Stadt“ durch Begriffe wie „Stadt-Land-Kontinuum“ oder „Verdichtungsraum“ abzulösen. Trotz solcher Entwicklungen und Erscheinungen, die eine empirische Definition der „Stadt“ erschweren, bleibt die Stadt im Bewußtsein der Bewohner und im alltäglichen Leben ein identifizierbares Phänomen: Man geht in die „Stadt“ zum Einkaufen, zum Flanieren; man trifft sich in der „Stadt“; man lebt in der „Stadt“.

Der Begriff „Stadt“ ist nach wie vor gültig, wenn auch der räumliche Bereich, den er bezeichnet, auf das Zentrum der Städte verengt ist. Eine Mehrzahl der Fachleute, die wir in unserer Untersuchung befragt haben, hat folgender Definition von „Stadt“ zugestimmt: „Die Stadt ist Vielfalt und Widerspruch. In der Stadt findet man Verkehrschaos, Schönheit, historische Identität, Gestank und Lärm, Zentralität, Geborgenheit, Anonymität. Es gibt dort viele kulturelle Angebote sowie Chancen und Nischen für alternative Entwicklungen.“

Die noch von Louis Wirth herausgehobenen Definitionsmerkmale Größe, Dichte und Dauerhaftigkeit der Siedlung erscheinen heute weniger bedeutungsvoll, werden zwar implizit noch anerkannt, aber doch nachdrücklich ergänzt um die Definitionsmerkmale „Differenziertheit“, „Pluralität“ und „Widersprüchlichkeit“. Nicht mehr eine „harmonische“, klar abgrenzbare, dauerhafte Siedlungseinheit steht also im Vordergrund der Definition. Das Bild der Stadt ist lebhafter geworden; es zeigt den Wandel von empirisch nachvollziehbaren Größen hin zu einer Lebensform bzw. deren räumlich-baulichem Ausdruck.

## 2. Die Unverwechselbarkeit der Stadt als Siedlungsgebilde

„Das Herzstück einer Stadt ist das Zentrum, und das ist die ‚gute Stube‘ für alle Bewohner einer Stadt. Und wie sich jeder Private sein Wohnzimmer mit besonderer Sorgfalt einrichtet, so sollte

auch die Stadt ihr Zentrum ‚einrichten‘“ (Lothar Juckel, Berlin).

Nach der Wertung vieler Experten ist die Stadtgestaltung heute zu einem zentralen Thema in der Stadtplanung geworden. Dabei wird angenommen, daß die Bemühungen um die Stadtgestalt dem Bedürfnis der Bewohner einer Stadt nach einer real erfahrbaren Begrenzung und Unverwechselbarkeit ihres Lebensraumes dienen. Die Ausbildung der Unverwechselbarkeit der Stadt erscheint notwendig zur Förderung der Identifikation der Bürger mit ihrem Wohnort. Die erwähnte Kritik am Städtebau der Nachkriegszeit, die unter anderem gegen die Gleichförmigkeit der Baumaßnahmen in den Städten und den neuen suburbanen Räumen gerichtet war, spielte in fast allen Gesprächen eine Rolle und gab Anlaß zu kritischen Distanzierungen. Eine Konsequenz, die aus diesen Fehlentwicklungen gezogen wird, ist in dem Bemühen zu sehen, die den Städten je eigene Individualität besser zu entwickeln und mit ihren Besonderheiten herauszustellen. Dies betrifft die Unverwechselbarkeit der einzelnen Stadt; darüber hinaus wurde aber auch betont, daß die Stadt an sich als ein eigenständiges Siedlungsgebilde gegenüber anderen, nicht-städtischen Siedlungsformen deutlicher abzugrenzen sei. Hierzu äußerte sich ein verantwortlicher Stadtplaner wie folgt: „Wie kann man ‚Tore‘ in der Stadt wieder entwickeln? Das sind keine Stadttore im traditionellen Sinne, sondern Bauanlagen, die z. B. aufgrund einer bestimmten Dichte signalisieren, daß man in eine Zone mit einem veränderten baulichen Maßstab überwechselt“ (Egbert Kossak, Hamburg).

Andere Experten warnen vor einem stadtgestalterischen Übereifer. Dazu einige Stimmen: „Wir müssen schnell durch die Phase durchkommen, wo man schöne Kulissen aus den Städten macht. Die Bundesrepublik ist in Gefahr, ein Staat zu werden, in dem ganz moderne Technologien und Ideen verfolgt werden, wo es aber aussieht wie bei ‚Schneewittchen‘“ (Hanns Adrian, Hannover). Ähnlich äußerten sich Gerhard Richter („Imagepflege kann vieles verschleiern und notwendige Auseinandersetzungen zurückdrängen“) und Ulfert Herlyn: „Ich bin gegen jede Imageverbesserung, wenn sie nicht substantiell auch den Gegenstand selbst verändert. Imageverbesserung, ohne real die Lebensbedingungen zu verbessern, ist Augenwischerei.“



## V. Aktuelle Planungsprobleme

### 1. Kontext der gegenwärtigen Stadtplanung

Die Stadtentwicklung der achtziger<sup>40)</sup> und der folgenden Jahre steht unter neuen Bedingungen: die wirtschaftliche Entwicklung ist sektoral rückläufig. Die demographische Entwicklung ist ebenfalls weiterhin stark rückläufig, mit regional und stadtspezifisch sehr unterschiedlichen Auswirkungen. Die kommunalen Haushalte sind stark belastet, nicht zuletzt durch die relativ hohen Aufwendungen, die infolge der Arbeitslosigkeit notwendig werden. Ungewißheit herrscht über den Einfluß der technologischen Entwicklung; insbesondere die Auswirkungen der neuen Kommunikationstechniken auf die Stadtentwicklung lassen sich nur spekulativ abschätzen. Wie bereits hervorgehoben, steht nicht mehr die Stadtentwicklung — im Sinne von Wachstum — im Vordergrund der Aufgabenstellung der Planer, sondern vielmehr die Stadtentwicklung im Sinne von Stadtumbau, Nutzungsänderungen und Bestandserhaltung vorhandener Infrastruktureinrichtungen.

Es hat sich aber mittlerweile auch gezeigt, daß die anstehenden Aufgaben „nicht eigentlich neu sind in dem Sinne, daß sie vorher nicht bestanden hätten. Neu ist aber, daß vor dem Hintergrund neuer Werthaltungen und geänderter politischer Prioritäten die Dringlichkeit der Aufgaben und die Bereitschaft, sie anzugehen, aber auch die Kenntnisse über wichtige Zusammenhänge vor allem zwischen den Lebensbedürfnissen des Menschen und der gebauten Umwelt erheblich zugenommen haben“<sup>41)</sup>.

Seit dem Ende der siebziger Jahre ist eine Desillusionierung bezüglich den Leistungen einer umfassenden und weit vorausschauenden Planung eingetreten: „Dem Scheitern vieler großmaßstäblicher Planungen folgte eine gewisse Ernüchterung und eine Hinwendung auf kleinräumige — zumeist innerstädtische — Bereiche“ (Martin Einsele, Karlsruhe). Die Planung wurde dadurch auch in gewisser Weise „einfacher“, überschaubarer. Durch die Maßstabsverkleinerung glaubte man auch eine Reduktion der Komplexität erreicht zu haben, die die Zusammenarbeit verschiedener Disziplinen in größeren Planungsgruppen

nicht mehr zwingend erforderlich macht. In den sechziger und siebziger Jahren waren große Planungsbüros und -ämter gegründet worden, die damals als besonderes Kennzeichen ihre Interdisziplinarität hervorhoben. Heute haben diese Büros oder Ämter (falls sie noch bestehen) diese Interdisziplinarität weitgehend verloren und beschränken sich auf spezifische Aufgaben, zumeist auf die traditionelle Objektplanung.

Langfristige und großräumige Konzeptionen scheinen nur noch schwer durchsetzbar zu sein. Große Planungs-Baufaufgaben sind nicht in Sicht. „Heute müssen wir uns einstellen auf die Stagnation, auf den Rückgang, auf die Aufwertung des Bestandes — also keine großen Entwicklungen mehr, nur noch geringfügige Erweiterungen in einzelnen Stadtteilen, so daß die Infrastruktureinrichtungen in den Stadtteilen tragfähig erhalten werden können“ (Egon Martin, Karlsruhe).

Die in den sechziger und siebziger Jahren entstandene integrale Gesamtaufgabenplanung wurde immer mehr ausgedünnt: „Der Städtebau hat seine integrierende Funktion verloren ... Die Gesamtaufgabenplanung ist überall aufgegeben worden, und übrig blieb die Stadtentwicklungsplanung mehr oder minder als eine Form der räumlichen Planung“ (Rüdiger Göb, Köln). Die in den sechziger und beginnenden siebziger Jahren konzipierten Stadtentwicklungspläne werden nicht mehr fortgeschrieben. Dort, wo es heute noch „Stadtentwicklungsämter“ gibt, fallen ihnen Aufgaben zu, für die sich die übrigen Fachplanungsabteilungen nicht zuständig halten.

Der Ansatz einer Gesamtplanung war in einer Zeit entwickelt worden, als der Glaube an ein nahezu unbegrenztes wirtschaftliches und damit auch städtisches Wachstum noch unbeirrt war. Heute weiß man um die „Grenzen des Wachstums“ in allen Planungs- und Entwicklungsbereichen. Von den vielen Expertenäußerungen hierzu sei die von Karl Ganser (Düsseldorf) hervorgehoben: „Eine Wirtschaftspolitik und auch eine Stadtpolitik, die glaubt, ein unbegrenztes Wachstum einrichten zu können und die Stadtentwicklung als Wachstumsmotor einsetzen will, wird sich nicht als tragfähig erweisen.“

Unter diesen geänderten Bedingungen bekommt Planung — wie die Leitbild-Diskussion — einen anderen Stellenwert. Dies geht aus folgenden Äußerungen sehr deutlich hervor: So wird die gegenwärtige Situation ausdrücklich als Chance gesehen, Planung qualitativ zu verbessern: „In den vergangenen 30 Jahren wurden, der Not gehorchend, auch viele unausgegorene Dinge realisiert, weil man nicht genug Zeit hatte, vernünftig zu planen. Jetzt wäre es an der Zeit, in Ruhe zu pla-

<sup>40)</sup> Vgl. Rüdiger Göb, Stadtentwicklung 1982: Rotstift oder neue Perspektiven?, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, (1982) 21; Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Die Chancen des Schrumpfens. Plädoyer für eine andere Großstadtpolitik, in: Die Zeit, Nr. 13, 22. 3. 1985; Jürgen Friedrichs (Hrsg.), Die Städte in den achtziger Jahren. Demographische, ökonomische und technologische Entwicklungen, Opladen 1985.

<sup>41)</sup> Rolf-Peter Löhr, in: Neue städtebauliche Aufgaben. Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1986, S. 1.



nen und sich zu überlegen, was man wo machen will. Und es wäre notwendig, eine politische Kraft zu entwickeln, die dann auch stark genug sein könnte, eine solche Planung mit langem Atem zu vertreten, selbst wenn über Jahrzehnte hin nichts Sichtbares passiert“ (Friedrich Spengelin, Hannover).

Neben dem nachlassenden „Planungsdruck“ wird zum einen in der „Kleinteiligkeit“ der Planung, zum anderen in den knapper werdenden Ressourcen eine Chance zu ihrer Verbesserung gesehen: „Gerade wenn die Aufgaben kleiner werden und die öffentlichen Investitionen sinken, wird es um so wichtiger, zu wissen, wo diese eingesetzt werden sollen und mit welchen Prioritäten. Das aber ist nur möglich, wenn man eine Gesamtvorstellung hat, die man dann auch politisch durchsetzen können sollte“ (Albert Speer, Frankfurt/Kaiserslautern). Auch Gerd Albers (München) hat die Notwendigkeit einer intensiveren Planungstätigkeit, gerade unter „Schrumpfungsbedingungen“, mehrfach betont: „Mehr Planung soll heißen, nicht so sehr eine ambitionierte Planung, als vielmehr das detaillierte, sorgfältige Nachdenken über kleine Dinge. In einer Situation, in der wenig wirtschaftliche Kräfte zur Verfügung stehen, um die Stadt zu bewegen, muß man sich intensiver mit den Fragen befassen, wie man positive Entwicklungen per Planung initiieren könne. Der Anspruch an individuelle sinnvolle Entscheidungen und die Ablehnung von ‚Planungen vom grünen Tisch‘ führen zu mehr Planung. Will man heute für ein kleines Baugebiet planen, so braucht man einen Arbeitsstab, der so groß ist und so intensiv beschäftigt ist, wie dies früher für einen ganzen Stadtteil nötig war. Die stärkere Orientierung am Bestand macht diese intensivere Beschäftigung notwendig.“

## 2. Rechtliche Bedingungen der Planung und die Bodenfrage

Die Diskussion der rechtlichen Bedingungen der Stadtplanung ist in jüngster Zeit angeregt worden im Zusammenhang mit den Vorarbeiten zum Entwurf eines neuen Baugesetzbuches<sup>42)</sup>, dessen Ziel die „Zusammenfassung der rechtlichen Grundlagen des Städtebaus in einem einheitlichen Gesetzeswerk“ ist, d. h. die „Gesamtnovellierung des Städtebaurechtes“<sup>43)</sup>. Das vorhandene Rechtsinstrumentarium war als zu verwaltungsaufwendig und kompliziert kritisiert worden. Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz sollen nunmehr zusammengefaßt werden, um eine Vereinfachung

<sup>42)</sup> Vgl. verschiedene Beiträge, z. B. von Egbert Kossak, Rüdiger Göb u. a. in Heft 85 (1985) der Stadtbauwelt.

<sup>43)</sup> Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Baugesetzbuch. Informationen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bonn-Bad Godesberg 1985.

chung der Verfahren zu erreichen: Bauen soll leichter möglich sein.

Viele, die von dem Gesetzentwurf eine Reform des Städtebaurechtes erhofft hatten, zeigen sich heute enttäuscht. Sie hatten mehr als nur Verfahrensvereinfachungen und Streichungen von Paragraphen erwartet. Nach dem mehrheitlichen Urteil der Experten werden Fragen der Bodennutzung und deren Beeinflussung durch die Planung eine neue Brisanz erhalten. Dabei spielen weniger die Probleme der Spekulation um die Bodenpreise eine Rolle, als vielmehr die neuen Aufgaben des Bodenschutzes, der Flächenrückgewinnung usw. Diese machen das Wiederaufgreifen der Bodenfrage dringend erforderlich.

Die Bodenfrage als schon klassisch zu nennendes Thema der Stadtplanung wurde in unserer Befragung eher heruntergespielt, auch wenn die Spekulation um den knappen Boden den Absichten einer integralen Stadtplanung oft genug im Wege stand. Inzwischen sehen die Planer die „klassische Bodenfrage“ als weniger bedeutsam an, weil sie gelernt haben, sich mit den Bedingungen des Marktes zu arrangieren. Die vorhandenen rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten werden als hinreichend angesehen, auch wenn oft bedauert wurde, daß die Gemeinden Möglichkeiten der städtischen Bodenpolitik nicht genügend nutzen. Mit einer einschneidenden Änderung des Bodenrechtes rechnet in absehbarer Zukunft ohnehin niemand.

## 3. Bürgerbeteiligung als Element der Stadtentwicklung

Zu den geänderten Kontextbedingungen der Stadtentwicklung muß auch gezählt werden, daß sie nicht mehr nur als Aufgabenfeld professioneller Spezialisten gelten kann. Es ist heute unbestritten, daß Stadtplanung ein politischer Prozeß ist, auf den die verschiedensten Gruppen der Bevölkerung Einfluß nehmen. Die Bürgerbeteiligung ist mittlerweile zu einem weitgehend akzeptierten Bestandteil im Planungs- und Entscheidungsprozeß geworden: „Wir haben die Erfahrung gemacht, daß man mit den Betroffenen zusammen durchaus einen Konsens herstellen kann, was allerdings häufig zu Lasten der Verwertungsinteressen geht. Dieser Konsens kann zu einer viel rascheren, positiveren Lösung führen, als wenn man den Betroffenen nicht fragt oder über seinen Kopf hinweg entscheidet“ (Hardt-Walter Hämer, Berlin). Besonders auf Stadtteilebene oder auf der Ebene des Bebauungsplanes wird die Beteiligung der Bürger als notwendig angesehen. In ihrem unmittelbaren Wohnumfeld und Lebensbereich haben die Bürger einen Informationsstand, den die Planer nutzen können. Als problematisch wird die Bürgerbeteiligung für umfassendere und längerfristige städtische Planungsprobleme angesehen:



„Die Bürgerbeteiligung ist an kurzfristigen Zielen orientiert erfolgreich gewesen; für längerfristige Stadtentwicklungsziele ist sie nur schwer als ein tragendes Element in die Stadtplanung einzubauen“ (Ferdinand Stracke, Braunschweig).

Als weiteres Problem der Bürgerbeteiligung werden viele Planer, daß sich hieran die Betroffenen-Gruppen sehr unterschiedlich beteiligen. Oft seien dort in der Mehrzahl jene vertreten, die sich gut artikulieren können und nur ihre Sonderinteressen im Blick haben. Darum sehen sich manche Planer zunehmend in der Rolle der „Anwälte“ jener, die sich nicht lautstark zu Wort melden.

#### **4. Wohnungsbau, Verkehrs- und Freiflächenplanung**

Wie erwähnt, ist die Neubautätigkeit im Wohnungsbau und damit die Bedeutung des Wohnungsbaus als Element der Stadtentwicklung stark zurückgegangen. Dennoch wird der Wohnungsbau weiterhin als wichtig angesehen, weil die geringe Zahl der noch zu bauenden Wohnungen nun mit besonderer Sorgfalt über das Stadtgebiet verteilt werden muß: „Wenn pro Jahr in Hamburg nur noch 1 000 Wohnungen im sozialen Wohnungsbau zu verteilen sind, dann muß sehr genau überlegt werden, wohin diese Wohnungen kommen, und zwar unter dem Kriterium: Wo schaffe ich mit dieser Wohnung nicht nur eine Unterkunft für eine Familie, sondern wo kann ich darüber hinaus auch für die Stadtteilstruktur einen positiven Beitrag leisten“ (Christian Farenholtz, Hamburg).

Ähnlich wie der Wohnungsbau hatte die Verkehrsplanung in den sechziger und siebziger Jahren eine überragende Bedeutung für die Stadtentwicklung. Nicht wenige Städte sind von der Idee der „Verkehrstüchtigkeit“ geprägt. Das Durchfahren dieser Städte ist kaum behindert, aber das Verweilen erscheint um so schwerer. Nach Ansicht der Experten gewinnt für die Verkehrsplanung der Begriff „Rückbau“ weiter an Bedeutung: Überdimensionierte Straßenbaumaßnahmen werden zurückgenommen; die noch notwendig zu bauenden Trassen und Ergänzungen werden stärker in die örtliche Situation eingebunden, allerdings mit der Konsequenz von viel höheren Kosten.

Die Probleme des Individualverkehrs werden weiter die Stadtplanung beschäftigen, da diesbezüglich keine Änderung der Werthaltungen abzusehen ist. Stellvertretend für die Einschätzungen hinsichtlich des Autoverkehrs: „Wir werden in absehbarer Zeit mit dem Auto leben müssen. In den großen Städten werden die Massenverkehrsmittel noch ausgebaut, aber der noch verbleibende Autoverkehr kann von den öffentlichen Verkehrsbetrieben nicht mehr aufgenommen werden. Für die Erschließung der Fläche in den

Randbereichen und in kleinen Städten wird es für das Auto auf absehbare Zeit keine Alternativen geben“ (Fred Angerer, München).

Die Behandlung von Freiflächen und Brachflächen ist ein wichtiges Thema geworden. Das Bewußtsein um die Erhaltung der noch vorhandenen Flächen innerhalb und am Rande der Städte ist gestiegen. Es gibt die Vorstellung, daß man aus Rücksicht auf die noch vorhandenen Flächen im Umland der Städte innerhalb der Städte „nachverdichten“ solle. Andererseits plädierten die Experten mehrheitlich dafür, daß man einige der innerstädtischen Freiflächen einfach „liegen lassen“ sollte. Wenn auch der Druck über die Baulandpreise sehr groß ist, sollten doch Freiflächen als Reserven und zur Regeneration und Regulation des Klimahaushaltes der Städte erhalten bleiben. Für die Durchsetzung einer solchen Freiflächenpolitik wird als Problem gesehen, daß die Gleichwertigkeit von ökologischer und ökonomischer Nutzung noch nicht gegeben ist. Eine etwas andere Sichtweise vertreten die Experten im Hinblick auf die Behandlung von Freiflächen oder Reserveflächen in bestehenden Gewerbegebieten. Diese sollten aufgefüllt werden, um die Neerschließung von Gewerbegebieten im Umland zu vermeiden. Dazu seien Förderprogramme erforderlich, die die Behandlung von Altlasten (Bodensanierung) mit Ansiedlungsprogrammen verbinden; d. h. die Wirtschaftsförderung sollte in enger Abstimmung mit der Freiflächenplanung geschehen.

#### **5. Zur Bedeutung der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung für die Städte und Gemeinden**

Die wirtschaftliche und technologische Entwicklung der jüngsten Vergangenheit scheint bereits ihre Folgen in einem Süd-Nord-Gefälle deutlich werden zu lassen<sup>44</sup>). Für die Mehrzahl der Experten steht aber außer Frage, daß die Erscheinungen, die mit dem Schlagwort „Süd-Nord-Gefälle“ bezeichnet werden, nicht regional begrenzt bleiben. Sie sehen für die weitere Zukunft die Planung der „Schrumpfung“ als ein allgemeines Problem, das nicht nur die norddeutschen Städte betrifft und für das es bislang noch keine Lösungsstrategien gibt. Wenn es gelänge, Konzepte für die Planung der „Schrumpfung“ zu entwickeln, dann hätten gerade jene heute benachteiligten Regionen und Städte bessere Chancen für die Zukunft als jene, die sich „noch“ mit den Problemen des wirtschaftlichen Wachstums befassen.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Städte läßt sich per Stadtplanung kaum beeinflussen. Direkter Einfluß ist aufgrund der geringen städtischen

<sup>44</sup>) Vgl. Jürgen Friedrichs/Hartmut Häußermann/Walter Siebel (Hrsg.), Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik?, Opladen 1986.



Investitionsmittel minimal und Ansiedlungs- und Umstrukturierungsentscheidungen der Betriebe treffen den städtischen Arbeitsmarkt relativ unbeeinflusst durch stadtplanerische Bemühungen. Eine kleine Chance der Einflußnahme sehen die Planer in der Förderung eines differenzierten Arbeitsmarktes. Es hat sich gezeigt, daß dieser wichtig ist zur Verhinderung von monostrukturellen Entwicklungen, die die Städte in einseitige Abhängigkeitsverhältnisse führen und sie der wirtschaftlichen Wohlfahrt des dominanten Sektors ausliefern. Die Sicherung der Existenz und der Entwicklungsfähigkeit von Klein- und Mittelbetrieben wird als eine vorrangige Aufgabe angesehen.

Der Einfluß der technologischen Entwicklung auf die Städte<sup>45)</sup> erscheint primär im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung, d. h. also mit den Folgen der Technologie für den städtischen Arbeitsmarkt relevant zu sein. So wurde und wird viel darüber spekuliert, welche unmittelbaren stadträumlichen Auswirkungen die „mikroelektronische Revolution“ auf die Veränderung

des städtischen Siedlungs- und Nutzungsgefüges haben könnte. Man glaubte, daß technologische Neuerungen so weitreichende Folgen für die Arbeitsplatzstrukturen hätten, daß z. B. durch die Zunahme von „Computer-Heimarbeitsplätzen“ die Trennung von Wohnen und Arbeiten weitgehend aufgehoben werden könnte. Heute sind die Experten in der Mehrzahl der Ansicht, daß solche Erwartungen überzogen waren und daß die raumwirksamen Folgen der technologischen Entwicklung überschätzt werden.

Demgegenüber ist aber deutlich geworden, daß die arbeitsmarktwirksamen Folgen der Technologie die Stadtentwicklungsplanung betreffen. Rationalisierungen und Umstrukturierungen in den Betrieben reduzieren in der Regel die Arbeitsplätze oder stellen neue Anforderungen an die Arbeitskräfte. Technologiebedingte Arbeitsplatzverluste und veränderte Qualifikationsansprüche sind Folgen der neuen Technologien, deren Abschätzung und Bewältigung mit zu den wichtigsten künftigen kommunalen Aufgabenfeldern gehören.

#### IV. Ökologischer Städtebau — ein neues Leitbild?

Die kurze Übersicht über die Wandlungen der Leitvorstellungen für die Stadtentwicklung seit 1945 kann — auch nach der Einschätzung der hierzu befragten Experten — heute nicht um ein allgemein gültiges Leitbild ergänzt werden. Die Vielfalt der Probleme und die Differenziertheit der Problemlagen — je nach Bundesland, Region, Stadt — läßt dies nicht zu. Aber es sind Grundhaltungen deutlich geworden, die die Problemgewichtung beeinflussen und möglicherweise auch die Praxis der Stadtplanung zunehmend bestimmen.

„Wir denken heute mehr an Recycling, auch wenn wir es bisher noch nicht in allen Bereichen realisieren können“ (Martin Daub, Berlin). Unabhängig von der konkret-stadtplanerischen, städtebaulichen Ebene ist der Begriff „Ökologie“ bedeutungsvoll geworden: „Die Ökologie ist keine Sondersparte im Städtebau; sie ist eine verschärfte Grundforderung, die wir an alles stellen“ (Klaus Humpert, Stuttgart). Die große Bedeutung dieser Grundhaltung resultiert aus der tiefen Einsicht in die Begrenztheit der Ressourcen: „Man weiß heute, daß die Städte, so wie sie bestehen, nicht dauerhaft sein können. Es wird Raubbau getrieben; es werden mehr Rohstoffe importiert, als nachwachsen können, und es werden große Men-

gen von Abfall exportiert, die nicht wiederverwendbar sind... Man muß darauf achten, daß der Bestand der Städte die biologischen Ressourcen in geringerem Maße in Anspruch nimmt“ (Hanns Adrian, Hannover). In vielen Gesprächen kam deutlich zum Ausdruck, daß die Ökologie zwar als ein „Wert“ anerkannt ist, daß aber nicht daraus folgend ein Leitbild „ökologischer Städtebau“<sup>46)</sup> formuliert werden könnte oder sollte. Es wird befürchtet, daß ein solches Leitbild allzu schnell zu „verkürzten“ Maßnahmekatalogen führen könnte, daß Ökologie z. B. reduziert würde auf „mehr Grün“, „bessere Luft“, „weniger Bauland“ oder „biologisches Bauen“. „Wer heute von der ökologischen Stadt schwärmt und dazu ein Lehmhaus vorführt, den kann ich nicht ernst nehmen...“ (Hanns Adrian, Hannover). „Ökologie ist viel mehr, als da und dort ein paar Bäume zu pflanzen und hier ein paar Flächen vor der Bebauung zu bewahren“ (Rüdiger Göb, Köln).

Es scheint nun so, daß wir gegenwärtig zwar kein städtebauliches Leitbild mit klaren Zielvorgaben und strukturellen Weisungen auffinden können; es gibt aber ohne Zweifel ein sehr starkes, auf die humane, auch auf die schöne Stadt bezogenes Engagement, das weitere qualitative Verbesserungen unserer Städte erwarten läßt.

<sup>45)</sup> Dietrich Henckel und Erwin Nopper, Einflüsse der Informationstechnologie auf die Stadtentwicklung, in: Jürgen Friedrichs (Hrsg.), (Anm. 40), 1985, S. 196—213.

<sup>46)</sup> Margit Kennedy (Hrsg.), Öko-Stadt, 2 Bände, Frankfurt 1984.



### **Rüdiger Voigt: Kommunalpolitik im ländlichen Raum. Ein Plädoyer für die Wiederbelebung der lokalen Politik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/86, S. 3-13

Die kommunalen Gebietsreformen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland haben auch den Gemeinden des ländlichen Raumes zu mehr Verwaltungs- und Finanzkraft verholfen. Insofern sind sie den Anforderungen, die heute an eine moderne Kommunalverwaltung gestellt werden, besser gewachsen. Gleichzeitig ist jedoch der Abstand zwischen den Bürgern und ihrer politischen Vertretung im Gemeinderat gewachsen. Mit der Vergrößerung der Gemeinden haben viele ehemals selbständige Dörfer ihre Selbständigkeit und damit die eigene Kommunalvertretungskörperschaft verloren. Für die Bürger, die sich nach wie vor ihrem alten Dorf zugehörig fühlen, bedeutet das einen Verlust an politischer Mitbestimmung. Vor diesem Hintergrund wird auf der Grundlage einer Analyse der politischen und sozio-ökonomischen Situation der Gemeinden des ländlichen Raumes nach Partizipationsmöglichkeiten für die Dorfbewohner gesucht. Als Ausgangsbasis hierfür werden die Regelungen der nordrhein-westfälischen Bezirksverfassung herangezogen, die (bislang) jedoch lediglich für kreisfreie Städte gelten.

### **Rolf G. Heinze/Josef Hilbert/Helmut Voelzkow: Arbeit und Umwelt in der Kommunalpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/86, S. 14-28

Die Frontstellung zwischen Beschäftigungs- und Umweltpolitik wird durch die Diskussion über Beschäftigungseffekte offensiver Umweltschutzprogramme zunehmend aufgelöst. Bislang konzentrieren sich die vorgeschlagenen Konzepte für eine Integration von Arbeit und Umwelt allerdings auf Bundes- und Länderebene; der vorliegende Aufsatz hingegen untersucht die möglichen Beiträge von Städten und Gemeinden. Zunächst wird herausgearbeitet, wie die kommunale Ebene in besonderem Maße von den finanziellen und politischen Konsequenzen der Umwelt- und Beschäftigungsmisere betroffen wird.

Anschließend wird ein Überblick über mögliche Ansatzpunkte und Aufgabenfelder einer beschäftigungswirksamen Umweltpolitik gegeben. Zwei Beispiele (Rekommunalisierung der Energieversorgung und kommunale Umweltberatung) illustrieren, wie die Umsetzung einer solchen Politik aussehen könnte. Dabei finden rechtliche und finanzielle Gestaltungsspielräume Berücksichtigung, und es wird danach gefragt, welche Grenzen den kommunalen Anstrengungen gesetzt sind. Abschließend kommen die Autoren zu dem Ergebnis, daß in der Kommunalpolitik zahlreiche Initiativen für eine Integration von Arbeit und Umwelt möglich sind und in Einzelfällen auch bereits aufgegriffen werden. Wegen der budgetären und rechtlichen Handlungsspielräume müssen die Aktivitäten der Städte und Gemeinden jedoch weit hinter dem Wünschbaren zurückbleiben und können kein Ersatz sein für weiterreichende und flankierende Programme des Bundes und der Länder.

### **Gabriele Köhler/Bernhard Schäfers: Leitbilder der Stadtentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/86, S. 29-39

Leitbilder der Stadtentwicklung spielten in der Städtebaugeschichte der Nachkriegszeit bzw. der Bundesrepublik eine zunächst sehr große, dann eine zunehmend kritisierte und gegenwärtig eine eher untergeordnete Rolle. Während in der Aufbauphase das Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ dominant war, glaubte man seit Ende der fünfziger und zu Beginn der sechziger Jahre, das neue Schlagwort „Urbanität“ durch „Verdichtung“ realisieren zu können. Da unter den gegebenen Umständen (der großen Wohnungsnot und der starken Bevölkerungszunahme, aber auch der von der Bevölkerung gewünschten Verbesserung der Wohnqualität als wichtigem Element der Verbesserung des Lebensstandards) hierbei fast nie mehr herauskam als eine bloße Massierung von Baumassen zu öden „Wohnsilos“ und „Schlafstädten“ und zugleich die Landschaft durch einen beispiellosen Suburbanisierungsprozeß zersiedelt wurde, richtete sich gegen diese Formen der Stadtentwicklung seit Anfang der sechziger Jahre eine massive Kritik. Die sich anschließende Neubesinnung mit dem verspätet in Kraft tretenden Städtebauförderungsgesetz von 1971 wird auch vom nachlassenden Bevölkerungsdruck, der Wachstums- und Energiekrise und der sich abzeichnenden Umweltproblematik mitbestimmt.

Über gegenwärtige Leitbildvorstellungen wird auf der Basis einer noch laufenden Untersuchung berichtet, die von der VW-Stiftung im Rahmen ihres Förderungsschwerpunktes „Geschichte und Zukunft europäischer Städte“ finanziert wird. Danach wird ein integrales Leitbild von den befragten Experten eher zurückgewiesen. In der behutsamen Stadterneuerung, in der Wohnumfeldverbesserung und Zentrumsentwicklung, im Umbau und „Rückbau“, im Herauspräparieren jeder einzelnen Stadt in ihrer unverwechselbaren Identität werden die aktuellen Aufgaben gesehen. Der „ökologische Städtebau“ wird zwar als eine Grundforderung akzeptiert, aber nicht als Leitbild, dem sich nun alles unterzuordnen habe.