

# Bürgerschaftliche Repräsentanz und kommunale Daseinsvorsorge

Studien zur neueren Stadtgeschichte

Bearbeitet von  
Wolfgang Hofmann

1. Auflage 2012. Buch. 434 S. Hardcover

ISBN 978 3 515 10120 2

Format (B x L): 17 x 24 cm

[Weitere Fachgebiete > Geschichte > Europäische Geschichte > Deutsche Geschichte: Regional- & Stadtgeschichte](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

## VORWORT

In dem vorliegenden Band präsentiert einer der Mitbegründer der neueren Stadtgeschichtsforschung Studien, die die Entwicklung dieser Disziplin wesentlich geprägt haben. In der Erstfassung teilweise nur noch schwer zugänglich, zeigen die Aufsätze Wolfgang Hofmanns eine anhaltende Aktualität hinsichtlich der behandelten Themen und Fragestellungen. Probleme der Partizipation der Einwohner und der Repräsentation sozialer Gruppen und Interessen in städtischen Gremien röhren an Grundfragen der politischen Verfasstheit von Kommunen. Sie stehen heute, in Zeiten des Vordringens lokaler und überregionaler Bürgerbegehren, von „Bürgerhaushalten“ und weiteren, verwandten Debatten erneut weit oben auf der Tagesordnung. Gleiches gilt für die städtische Daseinsvorsorge, die sich seit einiger Zeit gegenüber Forderungen nach Deregulierungen im Rahmen der EU neu legitimieren muss. Aktuelle Forschungsdebatten, die zu diesen und weiteren Themen, wie etwa denen von Bürgerrecht/„citizenship“ geführt werden, finden hier reiches historisches Material und wegweisende Analysen.

Viele der Beiträge untersuchen die Stellung der Städte und das Handeln ihrer Vertreter, wie z.B. der Oberbürgermeister, dezidiert im Kontext gesamtgesellschaftlicher bzw. – staatlicher Entwicklungen – ein Zusammenhang, der in letzter Zeit mit fortschreitender Ausdifferenzierung stadtgeschichtlicher Forschungen bei raschem Erkenntnisfortschritt zu Einzelfragen zuweilen aus den Augen geriet. Hingegen bleibt der Blick des Verfassers auch dort, wo lokale Entwicklungspfade minutios nachgezeichnet werden, stets über kommunale „Eigenlogiken“ hinaus auf übergreifende, gesamtgesellschaftlich relevante Entwicklungen gerichtet.

Wolfgang Hofmann hat als Mitbegründer der Zeitschrift „Informationen zur modernen Stadtgeschichte“ (IMS) und der Gesellschaft für Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung (GSU) seit den 1960er Jahren zusammen mit einer zunächst überschaubaren Zahl an Kollegen Institutionen auf den Weg gebracht, die die deutsche Stadtgeschichtsforschung bis heute wesentlich tragen. Auch als Professor für Verwaltungs- und Sozialgeschichte an der TU Berlin hat er die Grundlagen geschaffen, auf denen das heute dort arbeitende „Center for Metropolitan Studies“ aufbaut, und zahlreiche Nachwuchswissenschaftler erfolgreich betreut. Die „historiographische Erinnerung“ am Ende dieses Bandes rekonstruiert sehr eindrücklich die – Jüngeren heute vielfach kaum mehr bekannten – politischen, intellektuellen und disziplinären Voraussetzungen, von denen aus Wolfgang Hofmann mit den hier versammelten Studien die neuere Stadtgeschichtsforschung zu etablieren half.

Christoph Bernhardt



## EINFÜHRUNG

Dieser Band enthält eine Reihe von Aufsätzen zur deutschen Stadtgeschichte und zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung vom Beginn des 19. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts. Die städtische Selbstverwaltung dieser Zeit war tief verflochten mit deren politischen und sozialen Veränderungen. Das kam vor allem in Krisensituationen zum Ausdruck, wie weithin bekannte Beispiele zeigen. Während der napoleonischen Kriege wollte der Freiherr vom Stein die Erneuerung des preußischen Staates auf der kommunalen Selbstverwaltung aufbauen. Konrad Adenauer organisierte als Oberbürgermeister von Köln in den Hungerjahren des Ersten Weltkrieges effektiv die Versorgung der Bevölkerung seiner Stadt. Ernst Reuter führte als Oberbürgermeister West-Berlins die Teilstadt durch die Krise der Blockade.

In den zwölf Aufsätzen zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung wird das Reagieren der städtischen Gesellschaft und Verwaltung auf die historischen Veränderungen auf verschiedenen Aktionsfeldern dargestellt. Im Blick auf mehrere Städte von Köln bis Königsberg wird gefragt, wer denn die Bürgerschaft im Stadtparlament und an der Verwaltungsspitze repräsentierte, wie die Oberbürgermeister von Frankfurt/Main und Düsseldorf den Umbau der Städte im tiefgehenden, alle bisherigen Maßstäbe hinter sich lassenden Prozess der Urbanisierung bewerkstelligten, wie sich das auf das Leistungsgefüge und den Städtebau von Orten wie Charlottenburg und Spandau bei Berlin auswirkte und schließlich wird gefragt, wie sich die Selbstverwaltung in den politischen Umbrüchen selbst verstand und wie sie gesehen wurde. Ein diesen Aufsätzen angefügter autobiographischer Text soll aus der Erlebnisperspektive des Verfassers zeigen, wie sich zwischen 1950 und 1980 die Anfänge der Geschichtsschreibung zur neueren Stadtgeschichte entwickelten, d. h. Untersuchungen über die Epochen von Industrialisierung im 19. und der politischen Umbrüche im 20. Jahrhundert. Am eigenen Beispiel wird dabei auch dargestellt, in welchem politisch-gesellschaftlichen Klima nach 1945 das Interesse an diesem Strang der historischen Entwicklung entstand.

Die meisten Aufsätze wurden über einen längeren Zeitraum an verschiedenen Orten, in Zeitschriften und Sammelbänden publiziert. Sie sind auch Teil einer gemeinsamen Arbeit von Historikern, die sich seit den 1950er Jahren dem bis dahin kaum entdeckten Feld der Urbanisierung und den Auswirkungen der politischen Veränderungen auf die Ebene der Städte und Kommunen zuwandten sowie sich darüber austauschten. Dadurch brachten sie einen neuen Akzent in die Geschichtsschreibung, die bis dahin für die behandelte Epoche vor allem von Fragen des Nationalstaates und den beherrschenden Gestaltern auf der zentralen politischen Bühne bestimmt war. Auf zwei Versammlungen des Verbands der deutschen Historiker, 1970 in Köln und 1974 in Braunschweig, konnte diese sich bil-

dende Gruppe der Historiker für die neuere Stadtgeschichte erstmals einer breiteren Öffentlichkeit ihre Fragestellungen und Ergebnisse vorstellen.<sup>1</sup> Zusammengefasst bieten die Texte vertiefende Ergänzungen der Gesamtdarstellungen, wie sie in den Bänden der Deutschen Verwaltungsgeschichte<sup>2</sup> und des Handbuchs der Kommunalwissenschaften<sup>3</sup> vorliegen und in den Darstellungen von Krabbe,<sup>4</sup> Matzerath<sup>5</sup> und Reulecke.<sup>6</sup>

Um die hier zusammengestellten Aufsätze historisch einzuordnen, folgt ein knapper Abriss der Geschichte der Städte und ihrer Verwaltung von 1800 bis zur Gegenwart, unter besonderer Berücksichtigung der in den Aufsätzen behandelten Themen. Dabei lassen sich drei große Perioden entsprechend den politischen Zäsuren unterscheiden, die alle Auswirkungen auf das Städtewesen und die Kommunalverwaltung hatten: von etwa 1800 bis zum Ersten Weltkrieg, gefolgt von den scharfen politischen Umbrüchen der Weimarer Republik und des NS-Staates. Und schließlich wurde ab 1945 mit der zweimaligen Neuordnung deutscher Staatlichkeit und der schrittweisen Entwicklung Europas zu einer Union eine Periode eingeleitet, die bis zur Gegenwart reicht.

### *Reformen und Epochengrenze*

In der Phase zwischen den Reformen in den meisten deutschen Staaten zu Beginn des 19. Jahrhunderts und dem Ersten Weltkrieg entwickelte sich eine umfassende gesellschaftliche Dynamik mit erheblicher Auswirkung auf die Städte. Im Städtewesen hatte eine neue Epoche begonnen. Zwar ist es richtig, wie die ältere Geschichtsschreibung zur Stadt in ihrer rechtsgeschichtlichen Kontinuitätsdebatte betonte, dass die Verwaltung der eigenen „Angelegenheiten durch die Eingesessenen eines Ortes“ zur Tradition der deutschen Städte seit ihrer Gründung im hohen Mittelalter gehörte, die Preußische Städteordnung des Freiherren vom Stein

- 1 Die Ergebnisse der Sektion des Historikertages von 1970 sind publiziert in: *Helmuth Croon/Wolfgang Hofmann/Georg Christoph von Unruh*, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung, (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 33), Stuttgart 1971. – Die Ergebnisse des Historikertages in Braunschweig 1974 enthält der Band: *Jürgen Reulecke* (Hg.), Die deutsche Stadt im Industriezeitalter, Wuppertal 1978 und 1980. – Zwei der hier abgedruckten Beiträge stammen aus diesen Bänden.
- 2 *Kurt Gustav Adolf Jeserich/Hans Pohl/Georg Christoph von Unruh*, Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1–5, Stuttgart 1983–1987. – Die zu diesem Band in etwa parallelen Gesamtdarstellungen der Kommunalverwaltung sind in den Bänden 2, 3 und 4 mit den Kapiteln der Autoren von Unruh, Hofmann und Jeserich enthalten.
- 3 *Thomas Mann/Günter Püttner* (Hg.), Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis (HKWP), Bd. 1: Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage 2007. – Das Kapitel 2, Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung, S. 57–146, mit den Verfassern *Georg Christoph von Unruh/Wolfgang Hofmann/Wilfried Rudloff/Horst Matzerath/Christian Groh*.
- 4 *Wolfgang R. Krabbe*, Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1989.
- 5 *Horst Matzerath*, Urbanisierung in Preußen 1815–1914, (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 72), Stuttgart 1985.
- 6 *Jürgen Reulecke*, Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt/Main 1985.

vom 19. November 1808 also kein „deus ex machina“ gewesen sei.<sup>7</sup> Territorialstädte, Freie Städte und vor allem Reichsstädte hatten in jeweils unterschiedlichem Maße und in den politischen Grenzen einer ständischen Ordnung Selbstverwaltungsrechte.

Aber Hans-Walter Schmuhl hat am Beispiel der kommunalen Geschichte Braunschweigs vom 18. bis zum 20. Jahrhundert dargestellt, wie eine Freie Stadt während der Frühen Neuzeit in die Organisation eines absolutistischen Staates eingeordnet wurde, wobei ihr nur eine prekäre Form ihrer früher umfassenden Selbstverwaltung verblieb.<sup>8</sup> Edith Ennen mit ihrem bewundernswerten Überblick über 800 Jahre deutsche und europäische Stadtgeschichte und ihrer präzisen Argumentation sprach in einer frühen Untersuchung über die Städte an der Saar vorsichtig nur von einer „ideellen Kontinuität der Selbstverwaltung vom Mittelalter zur Neuzeit“.<sup>9</sup> Stützende Kräfte der Selbstverwaltung wie Städtebünde waren in der Spätzeit des alten Reiches lange aufgelöst. Die Territorialstaaten hatten die Macht des Kaisers ausgehöhlt, dessen Einfluss gerade noch ausreichte, die Reichsstädte in ihrer Selbstständigkeit und republikanischen Verfassung zu erhalten. Auch fand das Reichskammergericht allenfalls in den kleineren Staaten noch zugunsten der Städte Gehör.<sup>10</sup> Die historische Rückversicherung der bürgerlichen Bewegung des 19. Jahrhunderts konnte, wie in vielen Staaten Europas, nicht unmittelbar an eine Kontinuität der Selbstverwaltung anknüpfen, sondern bezog sich weithin auf das mittelalterliche Städtewesen.

Zum anderen war die neue Epoche des Städtewesens seit 1800 eingebunden in einen umfassenden gesellschaftlichen Wandel, bei dem der Erlass neuer Städteordnungen nur ein Teilstück war, wenn auch ein folgenreicher. Sie gaben dem neu sich bildenden Bürgertum einen politischen Raum zur Entfaltung. In den Reformkonzepten, die den Wandel beförderten, wirkten die Erfahrungen mit der Französischen Revolution ebenso mit wie die ökonomischen Lehren von Adam Smith und die Würdigung des bürgerlichen Individuums durch Immanuel Kant. Bis zum Ende des Absolutismus waren die Städte nicht nur durch staatliche Bevormundung eingeengt, sondern auch durch Mauern und Zunftregeln: Jetzt erfolgte eine Öffnung nach außen und eine Lockerung der Regeln im Inneren. Die schützenden Mauern, nicht zuletzt ein Disziplinierungsmittel für die gepressten Soldaten des friderizianischen Heeres, wurden durch die Kasernen der allgemeinen Wehrpflicht ersetzt, die Torsteuer (Akzise) durch die Einkommensteuer. Die

7 Zusammenfassend: *Georg Christoph von Unruh*, Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter, in: *Mann/Püttner* (Hg.), Handbuch, S. 58 f.

8 *Hans-Walter Schmuhl*, Die Herren der Stadt. Bürgerliche Eliten und städtische Selbstverwaltung in Nürnberg und Braunschweig vom 18. Jahrhundert bis 1918, Gießen 1998, S. 327–350.

9 *Edith Ennen*, Die Entwicklung der Selbstverwaltung in den Städten an der Saar bis zur französischen Revolution, in: *Edith Ennen*, Gesammelte Abhandlungen zum europäischen Städtewesen und zur rheinischen Geschichte, hg. von *Georg Droege/Klaus Fehn/Dietrich Höroldt/Franz Irsigler/Walter Janssen*, Bonn 1977, S. 34 f.

10 Ebenda.

Gewerbefreiheit machte die wirtschaftliche Bannmeile um die Städte des Zunftrechts überflüssig und ermöglichte die Niederlassung von Fabriken vor der Stadt. Die Auflösung der Zünfte förderte die unbegrenzte Konkurrenz. Die Agrarreform setzte die Landflucht in Bewegung, steigerte die Zuwanderung in die Städte. Sie führte auch zur Aufteilung der städtischen Feldfluren und ermöglichte die Expansion der städtischen Siedlung. Die Emanzipation der Juden schließlich war ein wichtiger Schritt zur Bildung einer umfassenden Bürgerschaft, die jetzt auch Sondergemeinden wie die zugewanderten Hugenotten sowie die bisher abgesonderten Staatsbeamten mit einschloss.

Diese Umstrukturierung der Städte ging als Ganzes nicht sofort und synchron vor sich, sondern als ein Ensemble verschiedener, auch zeitversetzter Prozesse. So behielten zum Beispiel 132 von den 900 preußischen Städten des Jahres 1816 lange Zeit eine Mahl- und Schlachtsteuer bei, die vielfach an den weiter als Kontrollstellen bestehenden Stadttoren erhoben wurde. Am Brandenburger Tor in Berlin hörten Eingangskontrollen erst 1868 auf. Wie weit in diesem Übergang die soziale Kontinuität der die Selbstverwaltung tragenden bürgerlichen Eliten gewahrt wurde beziehungsweise sich neue Führungsschichten formierten, war Thema der Arbeiten in dem von Lothar Gall geleiteten Projekt zur Geschichte des Bürgertums<sup>11</sup> sowie in der genannten Studie von Schmuhl über „Die Herren der Stadt“. Die erneuerte kommunale Selbstverwaltung musste jedenfalls von Anfang an unter Bedingungen agieren, die weitgehend andere waren als die der vergangenen Jahrhunderte und trat auch sogleich in eine neue Dynamik ein, in der sich ihre Struktur weiter veränderte.

In jener Anfangsphase der Reformen nach 1800 wurden die Geschäfte der Stadt den Bürgern übergeben, den Interessenten ihres Wohlergehens. Dies geschah aus einer Mischung von einer auf Entlastung zielenden Staatsräson und aufgeklärtem Geist. Die Nassauer Denkschrift des Freiherrn vom Stein vom Juni 1807 war in Preußen auch die Grundlage für die Reform der städtischen Verwaltung. Unter dem Druck der finanziellen Not des Staates zielte sie auf die „zweckmäßige Bildung“ der lokalen und regionalen Behörden und war doch weit entfernt von fiskalischer Enge. Die Übertragung von Aufgaben staatlicher Beamte auf die Selbstverwaltung durch wirtschaftlich selbständige Bürger sollte auch Gehälter einsparen. Aber mit dem durch die preußische Staatskrise inspirierten Pathos erklärte vom Stein:

„Ersparung an Verwaltungskosten ist [...] der weniger bedeutende Gewinn, der erhalten wird durch die vorgeschlagene Teilnahme der Eigentümer an der Provinzialverwaltung, sondern weit wichtiger ist die Belebung des Gemeingehenses und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden oder falsch geleiteten Kräfte und der zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang

11 Genannt seien hier: *Ralf Roth*, Stadt und Bürgertum in Frankfurt am Main (1760–1914), München 1996; *Ralf Zerback*, München und sein Stadtbürgertum (1780–1870), München 1997; *Karin Schambach*, Stadtbürgertum und industrieller Umbruch Dortmund 1780–1870, München 1996.

zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörden, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbständigkeit und Nationalehre.“<sup>12</sup>

Stein wie den anderen Befürwortern der Kommunalreform, den Ministern Hardenberg, Altenstein und Schrötter, ging es um politische Mobilisierung und um die Verbindung von Staat und Gesellschaft. Den Städten und Gemeinden kam dabei eine doppelte Funktion zu. Sie sollten sich selbst verwalten und zugleich Grundlage des weiteren Staatsaufbaues sein: durch Delegierungen auf die Ebenen der Kreise und Provinzen und schließlich – hier nur angedeutet – zu einer Gesamtrepräsentation der preußischen Nation.<sup>13</sup> In veränderten Formen ist diese Doppel-funktion der Gemeinden bis heute geblieben, eine selbstverwaltende Körperschaft zu sein und Wahlkreis für die Repräsentation auf den übergeordneten Ebenen des Staates.

Die Nachwirkungen der Städteordnung von 1808 waren zum einhundertsten Jahrestag ihres Erlasses so lebendig, dass im Jahre 1908 von den Städten viele Gedenkveranstaltungen durchgeführt und Stiftungen gegründet wurden. Eines der auch heute noch für den Historiker wertvollen Erinnerungswerke ist die „Denkschrift zum 100jährigen Jubiläum der Städteordnung vom 19. November 1808“, ein statistischer Band über Preußens Städte.<sup>14</sup> Im Jahre 2008, nach mehreren Regimewechseln und zahlreichen neuen Städteordnungen wurde immerhin in einigen Reden und Publikationen an das Ursprungsdokument erinnert, so z. B. durch den Verwaltungsjuristen Günter Püttner, den Historiker Ingo Materna und auch durch den italienischen Verwaltungswissenschaftler Fabio Rugge.<sup>15</sup>

### *Wahlrecht und Bevölkerungswachstum*

Mit der neuen Ordnung begann in den Städten die Reorganisation der lokalen Verwaltung, die auf der Basis von kommunaler Selbstverwaltung, freiem Mandat der Stadtverordneten und repräsentativem Wahlrecht ein System schuf, dessen Grundsätze bis heute die politische Ordnung nicht nur der Städte prägen. Im 19. Jahrhundert ging es um die Definition der politisch berechtigten Bürgerschaft, wie weit Kleinbürger, Arbeiter und später auch Frauen am politischen Prozess teilnehmen konnten. Aber durch die Einführung des Klassenwahlrechts wurden die politischen Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels begrenzt und retardiert.

- 12 Denkschrift Steins „Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizei-Behörden in der preußischen Monarchie“ (Nassauer Denkschrift), in: *Freiherr vom Stein*, Briefe und amtliche Schriften, bearb. von Erich Botzenhart, neu hg. von Walther Hubatsch, Bd. II, T. 1, neu bearb. von Peter G. Thielen, Stuttgart 1959, S. 394.
- 13 Steins „Beurteilung des Rehdiger’schen Entwurfs über Reichsstände“, in: *Stein*, Briefe, Bd. II, 2, S. 852.
- 14 *Heinrich Silbergleit*, Preußens Städte, Berlin 1908.
- 15 Zum Nachweis der Texte vgl. FN 90 in dem Aufsatz „Es begann mit Stein“, am Ende des Bandes. – Fabio Rugge hatte bereits seine Dissertation über die preußische Stadtverwaltung im 19. Jahrhundert geschrieben: *Fabio Rugge*, Il governo delle città prussiane tra ‘800 e ‘900, Milano 1989.

Ganz anders als das an einfache Voraussetzungen gebundene demokratische Wahlrecht heute war das Klassenwahlrecht hochkompliziert und nach verschiedenen Richtungen interpretierbar. Zwischen 1808 und 1913 entwickelte sich der Anteil der Wahlberechtigten je nach Stadt von etwa 3–7% auf ca. 8–18%. Je größer die Städte wurden, umso wichtiger wurde der Wahlakt, um die Masse der Einwohner in den Gemeindeverband zu integrieren. Wenn dieses Recht nur einer kleinen Minderheit zustand, war dieses Ziel kaum zu erreichen, auch wenn schon im späten Kaiserreich die Verzweigung der städtischen Politik in eine Vielzahl von lokalen Hilfs- und Reformvereinen, Ortsgruppen von Parteien sowie kommunalen Kommissionen einer größeren Anzahl von Personen, nun auch Frauen, die Möglichkeit bot, an der Lösung der Probleme der lokalen Gesellschaft mitzuwirken. Auf das Wahlrecht mussten diese aber bis 1919 warten. Heute, auf einem grundsätzlich höheren Niveau demokratischer Partizipation, spielt die Beteiligung von außereuropäischen und europäischen Migranten im kommunalen Bereich eine Rolle.<sup>16</sup> Im Berlin von 2006 hatten 71,25% der Einwohner das Wahlrecht zum Abgeordnetenhaus. Damit war man bei einem Wahlrecht ab 18 Jahren bei einem geringeren Anteil als 1950, wo 77,8% der Einwohner das Wahlrecht hatten, ab ihrem 20. Lebensjahr. Neben einer anderen Altersstruktur wirkt sich 2006 der hohe Anteil der 13,6% Ausländer aus, bei denen die Erwachsenen unter ihnen kein Stimmrecht zum Landesparlament haben. Den ansässigen Ausländern aus EU-Staaten steht allerdings das Kommunalwahlrecht zu, d. h. in Berlin die Wahl zu den Bezirksverordnetenversammlungen.

In der ersten Phase, im 19. Jahrhundert, konzentrierten sich eine dramatisch wachsende Bevölkerung sowie die sich entwickelnde Industrie mit ihren Fabriken und den Massen von Arbeitern zunehmend in den Städten und vor ihren Toren. Es setzte ein breiter Prozess der Urbanisierung ein, bei dem allerdings auch in der Hochphase zwischen Reichsgründung und Erstem Weltkrieg einige hundert Klein- und Mittelstädte stagnierten oder sogar schrumpften.<sup>17</sup> Das dominierende Moment war der Trend zur Großstadt mit einer Vergrößerung des Maßstabes. Zur Zeit des Freiherrn vom Stein um 1800 waren die Städte Inseln in der Agrarlandschaft, eine Stadt von 10.000 Einwohnern galt als groß. Um 1910 wurde dafür die Messgröße von 100.000 eingeführt, und es waren andere Städte geworden.<sup>18</sup>

### *Leistungsverwaltung und Kommunalbürokratie*

Mit dem Zusammenwirken von enorm hohem Wachstum der Städte und stadtbezogener Industrialisierung reichten die infrastrukturellen Ausstattungen der Städte

16 Mann/Püttner, HKWP, Bd. 1, S. 435 f. und S. 1087 ff.

17 Matzerath, Urbanisierung, S. 255. – Die Polarisierung der Entwicklung zwischen wachsenden und schrumpfenden Städten ist eindrucksvoll auf den beigegebenen Karten dargestellt. – Vgl. auch Clemens Zimmermann (Hg.), Kleinstadt in der Moderne, Ostfildern 2003.

18 Wolfgang Hofmann, Einst Inseln in der Agrarlandschaft, heute technisierte Ballungszentren, in: Stadt als Lebensraum. Wissenschaftsmagazin der Technischen Universität Berlin, Heft 2, 1982, S. 19–22.

aus den vorangehenden Jahrhunderten nicht mehr aus. Schwere Belastungen der Lebensverhältnisse und gesundheitliche Krisen waren einige der Folgen.<sup>19</sup> Neben gewerblichen Unternehmungen wie privaten Gasanstalten und Verkehrsgesellschaften entstand ein breites Spektrum von kommunalen Einrichtungen, um die Funktionsfähigkeit der Städte aufrechtzuerhalten und die Lebensumstände zu verbessern. Als Beispiele seien hier nur genannt das „Städtische Krankenhaus“, geradezu ein Markenzeichen kommunaler Aktivität und die Wasserwerke. Das neu entstandene Industrieproletariat war besonders auf diese Daseinsvorsorge angewiesen, obwohl es vielfach – vor allem bei den netzgebundenen Leistungen – nicht an erster Stelle damit bedient wurde, wie zum Beispiel Heinz Reif in seiner mit Kartenbildern reich belegten Untersuchung über die Industriestadt Oberhausen zeigte.<sup>20</sup>

Aber die Stadt wurde zum Dienstleistungszentrum.<sup>21</sup> Eine ganze Reihe von Begriffen wie Munizipalsozialismus, Daseinsvorsorge und Leistungsverwaltung bezeichnen das Feld dieser Aktivitäten. Im Zusammenwirken von bürgerschaftlichen Eliten, einer befähigten Kommunalbürokratie und antreibenden Einwirkungen des Staates wurde diese kommunale Leistungsverwaltung ausgebildet. An ihrer Spitze standen Oberbürgermeister als Wahlbeamte. Längere Amtsperioden von sechs oder zwölf Jahren, die auch verlängert werden konnten, gaben ihnen die Möglichkeit das Wachstum ihrer Städte zu gestalten. Diese führenden Vertreter ihrer Kommunen knüpften aber auch Verbindungen zur Landes- und Reichspolitik an, um Entscheidungen zugunsten ihrer Städte zu beeinflussen. Das taten sie zum Teil durch die Städtetage auf Landes- und Reichsebene. Dabei gewannen die Oberbürgermeister politische Statur auch auf diesen oberen Ebenen des Föderalstaates, vor allem in der Weimarer Republik. Gustav Stresemann, der Reichskanzler und Außenminister des Weimarer Staates, sah angesichts der labilen Reichskabinette die Oberbürgermeister als „die wahren Könige der Republik“ an. Insgesamt konnte mit diesem Ausbau der sozialen und technischen Infrastruktur durch die städtische Leistungsverwaltung die Veränderung des Lebens in einer Industriegesellschaft allmählich und nicht ohne soziale und politische Konflikte bewältigt werden.<sup>22</sup>

### *Von der Stadt zur Stadtregion*

Eine Folge des Städtewachstums fügte dem bisherigen Städtesystem ganz neue Strukturen hinzu: die Stadtregion. Wachstum hatte es auch in den vergangenen

- 19 Jürgen Reulecke/Adelheid Gräfin zu Castell Rüdenhausen (Hg.), *Stadt und Gesundheit*, Stuttgart 1991.
- 20 Heinz Reif, *Die verspätete Stadt. Industrialisierung, städtischer Raum und Politik in Oberhausen 1846–1929*, Köln 1993, S. 237–243.
- 21 Jürgen Reulecke (Hg.), *Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beiträge zur Geschichte der „Sozialstadt“ in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, St. Katharinen 1995.
- 22 Jürgen Reulecke (Hg.), *Die Stadt als Dienstleistungszentrum*, vgl. hier Reuleckes problematisierende Einleitung.

Jahrhunderten gegeben und die Städte hatten mit Hinausverlegung der Mauerringe ihr unmittelbares Stadtgebiet arrondiert. Nach dem Wegfall der Befestigungsanlagen genügte ein Rechtsakt um das wachsende Siedlungsgebiet einzugemeinden. In der Phase der Hochindustrialisierung seit etwa 1870 bildeten sich zwei Typen von städtischen Regionen, die jeweils Gruppen von selbständig wachsenden Gemeinden umfassten. Einmal die Bergbaugebiete, wie Oberschlesien und das Ruhrgebiet, die eine disperse Stadtstruktur aufwiesen. Zum anderen Stadtregionen, bei denen um eine Zentralstadt herum näher und ferner liegende Gemeinden Wachstumsimpulse von dieser Zentrale erhielten. Beispiele für diesen Typus sind vor allem Berlin, aber auch Hamburg, München, Stuttgart und Hannover. Wesentliches Element für diese Regionsbildung war die Einführung neuer Verkehrstechnologien seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts. Damit entwickelte sich diese Problematik mit dem Prozess der komplexen Suburbanisierung deutlich ins 20. Jahrhundert hinein.<sup>23</sup> Es stellte sich die Frage, wie diese neuen Gebilde über Gemeindegrenzen hinweg organisatorisch zusammengefasst und planvoll strukturiert werden konnten.<sup>24</sup>

### *Die Zeit der politischen Krisen*

Mit dem Ersten Weltkrieg traten die Städte und ihre Verwaltungen in eine Periode ein, die bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs von politischen Krisen und großen sozialen und wirtschaftlichen Belastungen geprägt war. Die Städte litten unter den Problemen von Inflation und Weltwirtschaftskrise, Wohnungsnot und Arbeitslosigkeit sowie dann später unter den enormen Zerstörungen des neuen Krieges. Zugleich engten aber in der Weimarer Republik die Finanzreform des Reichsministers Matthias Erzberger und der nicht zuletzt von sozialen Gesichtspunkten geleitete Interventionsstaat den Handlungsräum der Städte ein. Ein weiterer, die Städte belastender Faktor stellte sich in der zunehmenden Gegnerschaft der Privatwirtschaft, von Handel, Handwerk und Industrie gegen die wirtschaftlichen Aktivitäten der Kommunen dar: Die Städte organisierten ihre Abwehr vor allem über den Deutschen Städtetag.

Die Weimarer Republik erhöhte mit dem demokratischen Wahlrecht den Einfluss von Arbeiterschaft und unterer Mittelschicht auf die Stadtpolitik über die sie vertretenden Parteien. Neben Oberbürgermeister der bürgerlichen Parteien wie Konrad Adenauer (Köln), Landmann (Frankfurt/Main)<sup>25</sup> und Böß (Berlin)<sup>26</sup> traten

23 Clemens Zimmermann, Suburbanisierung – Die wachsende Peripherie, in: *Tilmann Harlander* (Hg.), in Verbindung mit *Harald Bodenschatz/Gerhard Fehl/Johann Jessen/Gerd Kuhn/Clemens Zimmermann*, Villa und Eigenheim. Suburbaner Städtebau in Deutschland, Ludwigsburg 2001, S. 50–63.

24 *Heinz Wilhelm Hoffacker*, Entstehung der Raumplanung, konservative Gesellschaftsreform und das Ruhrgebiet 1918–1933, Essen 1989; sowie: *Hein Hoebink*, Mehr Macht – Mehr Raum. Preußische Kommunalpolitik und Raumplanung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet 1900–1933, Essen 1990.

25 Dieter Rebentisch, Ludwig Landmann. Frankfurter Oberbürgermeister, Wiesbaden 1975.

Sozialdemokraten wie Brauer (Altona) sowie Beims und Reuter (Magdeburg). Bei diesem Prozess der Demokratisierung kamen plebiszitäre Komponenten auf kommunaler Ebene kaum zum Zuge, obwohl im Kommunalverfassungsrecht einiger Länder dafür Vorkehrungen getroffen wurden.<sup>27</sup> Vor allem die sozialistischen Parteien hatten z. B. in Bayern, Thüringen und Sachsen in den ersten Jahren der Republik dafür gesorgt, dass über das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht zur Stadtverordnetenversammlung hinaus eine Fundamental demokratisierung der Gemeinde erfolgen sollte. Im politischen Gedächtnis ist aber der Erfolg der Nationalsozialisten bei einem mit einer Verleumdungskampagne erzwungenen Bürgerentscheid 1929 in Coburg geblieben, der letztlich zum ersten NS-Bürgermeister in einer deutschen Stadt führte.<sup>28</sup> Mit den nach diesem Vorbild auch andernorts initiierten Volksentscheiden bewirkte die NSDAP eine „Vergiftung der politischen, insbesondere der kommunalpolitischen Atmosphäre“.<sup>29</sup>

Die Skepsis gegen die direkte Demokratie in der Gemeinde nach 1945 ging auf solche Erfahrungen zurück. Doch die im Ganzen relativ geringe Bedeutung der direkten Demokratie auf Gemeindeebene stand im Gegensatz zur Reichspolitik, wo Volksbegehren und Volksentscheid sowie die direkte Wahl des Reichspräsidenten den Vorrang der zentralen Ebene vor Ländern und Gemeinden im Demokratieverständnis der Weimarer Republik stärkten. Die Position der Selbstverwaltung im Weimarer Staat wurde durch eine zentralistisch ausgerichtete plebiszitäre Demokratietheorie in Frage gestellt und mündete in einen Grundsatzstreit darüber, was kommunale Selbstverwaltung sei, was sie sein sollte und was sie nicht sein dürfe. Daran beteiligten sich Staatsrechtler, meist kritisch, aber auch Oberbürgermeister wie Konrad Adenauer und Gustav Böß verteidigend.

Der Nationalsozialismus vollzog dann jedoch einen vollständigen „Bruch mit den bisherigen Prinzipien der Selbstverwaltung“.<sup>30</sup> Die Gemeinde wurde als Ganzes der Führung der nationalsozialistischen Partei unterstellt. Darüber hinaus wurden ihre Kompetenzen zugunsten von Organisationen des Staates und der Partei, wie Hitlerjugend, Nationalsozialistische Volkswohlfahrt und NS-Frauenschaft eingeschränkt.

### *Von der Neugründung der Selbstverwaltung bis zur Wiedervereinigung*

Nach dieser weitgehenden Reduzierung der materiellen und politischen Substanz der Städte ist es umso bemerkenswerter, dass am Beginn der dritten Periode, die vom Jahre 1945 bis zur Gegenwart reicht, die Neugründung der städtischen Selbstverwaltung noch vor den Ländern und den beiden deutschen Staaten stand.

26 Christian Engeli, Gustav Böß. Oberbürgermeister von Berlin 1921–1930, Stuttgart 1971.

27 Christian Engeli, Volksbegehren und Volksentscheid im Kommunalverfassungsrecht der Weimarer Zeit, in: Archiv für Sozialgeschichte (AfS), Bd. XXV, 1985, S. 299 ff.

28 Engeli, Volksbegehren, S. 312 ff.

29 Horst Matzerath, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart 1970, S. 45.

30 Horst Matzerath, Die Zeit des Nationalsozialismus, in: Mann/Püttner, HKWP, Bd. 1, S. 125.

Bei den kommunalen Verwaltungen lag die Hauptlast des Wiederaufbaus der zerstörten Städte. Damit erbrachten sie die zweite große Leistung für die deutsche Gesellschaft nach dem Aufbau von technischer und sozialer Daseinsvorsorge im Zeitalter der Urbanisierung. Und ihr wurde jetzt die Einübung der deutschen Bevölkerung in die demokratische Selbstbestimmung von den Besatzungsmächten übertragen. Nach der Errichtung der Länder und der Gründung von Bundesrepublik und DDR wurde die kommunale Selbstverwaltung dann in je unterschiedlicher Weise in den neuen Staatsaufbau eingefügt. In der Bundesrepublik gewann zwar der Staatseinfluss durch ein „Übergewicht an Auftrags- und Pflichtaufgaben“ an Bedeutung.<sup>31</sup> Die Bürgerschaft behielt aber über die Verantwortlichkeit einer gewählten Kommunalverwaltung maßgebenden Einfluss auf die Gestaltung dieser Aufgaben sowie auf den Städtebau, auf wirtschaftliche Standortpolitik und das besondere Gesicht der lokalen Kulturpolitik. Zunehmend wurde auch die Integration der Migranten ein von den einzelnen Kommunen über Kitas, Schule und Sozialpolitik zu bearbeitendes Problem. Dieses komplexe Feld der städtischen Politik bot und bietet den Oberbürgermeistern vor allem der größeren Städte wie etwa München und Frankfurt/Main auch heute noch Möglichkeiten zur Gestaltung und eigenen Profilierung, wobei natürlich die Oberbürgermeister in den Stadtstaaten einen weiteren Spielraum haben.

Anders verlief es in der DDR. Sowohl nach Theorie wie Praxis wurde die Gemeindeverwaltung zum „örtlichen Staatsorgan“. Dabei fielen die „Auswahlmechanismen [...] der Stadtverordneten und die Kontrolle der Stadtverwaltungen faktisch noch hinter die des preußischen Dreiklassenwahlrechts zurück“.<sup>32</sup> Die örtlichen Administrationen selbst erarbeiteten sich immerhin gewisse Spielräume zur Entwicklung ihrer Städte im Beziehungsfeld von staatlichen Instanzen sowie der Bürokratie der Staatspartei und den Wirtschaftskombinaten.

Nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten erfolgte in Ostdeutschland eine Neubegründung der kommunalen Selbstverwaltung, die sich auf die Mobilisierungen während der Revolution von 1989 in der DDR stützen konnte. Schon die Proteste gegen die Fälschungen bei den Kommunalwahlen vom Mai 1989 hatten die Aufmerksamkeit auf die gemeindliche Ebene gelenkt und zur Delegitimierung des SED-Regimes beigetragen.<sup>33</sup> Die von Ort zu und Ort überspringende Revolution führte dann im Herbst 1989 zu Auseinandersetzungen mit den lokalen Machthabern. Das schlug sich dann in relativ hohen Wahlbeteiligungen bei den ersten Kommunalwahlen in den neuen Bundesländern nieder sowie in weiten Mitwirkungsrechten in den neuen Kommunalgesetzen: Bürgeranträge, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide sowie Direktwahlen von Bürgermeistern und Landräten. Die Länder der alten Bundesrepublik zogen dann in einer überraschen-

31 Krabbe, Deutsche Stadt, S. 181.

32 Christoph Bernhardt/Heinz Reif, Zwischen Herrschaft und Selbstbehauptung – Ambivalenzen sozialistischer Stadtpolitik und Urbanität, in: *Dies.* (Hg.), Sozialistische Städte zwischen Herrschaft und Selbstbehauptung. Kommunalpolitik, Stadtplanung und Alltag in der DDR, Stuttgart 2009, S. 301.

33 Werner Rellecke, Kommunalpolitik im Freistaat Sachsen, in: *Andreas Kost/Hans-Georg Wehling* (Hg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2003, S. 265.

den Breite nach, seitdem die Skepsis gegen plebisitäre Elemente im Verfassungssystem, wie sie im Grundgesetz verankert war, nachgelassen hatte. Vor 1990 hatte nur Baden-Württemberg Bestimmungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in seinen Kommunalordnungen, danach alle Bundesländer.<sup>34</sup> Vorher hatten lediglich die nicht institutionellen Bürgerinitiativen seit den 1960er Jahren Elemente direkter Demokratien in die bundesdeutschen Gemeinden gebracht. In der praktischen Kommunalpolitik der ostdeutschen Bundesländer ging der subventionierte Ausbau der technischen Infrastruktur, manchmal in überdimensioniertem Maße, in denjenigen Städten und Gemeinden in einen Rückbau über, in denen eine starke Abnahme der Bevölkerung eingetreten war. Dieser Schrumpfungsprozess war und ist eine Herausforderung für die Entwicklung von Strategien der Regenerierung.<sup>35</sup>

### *Städte in Europa*

Ganz neu war für die Städte und Gemeinden nach dem Zweiten Weltkrieg die in Schüben fortschreitende Integration Europas. Die Römischen Verträge von 1957 und die Auflösung des Ostblocks 1989/90 markierten dabei wesentliche Etappen. Das jeweils frei gewählte Netzwerk der Städtepartnerschaften brachte früh anregende Erfahrungen mit anderen Verwaltungsformen und Lebensweisen, ohne die eigenen grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Einwirkungen der Brüsseler Kommission der Europäischen Union seit den letzten 20 Jahren stellten dagegen eine Herausforderung der traditionellen Aufgabenkonzepte der öffentlichen Verwaltung in einigen Staaten dar.<sup>36</sup> In Frankreich traten dem Programm des Service Public und in Deutschland der kommunalen Daseinsvorsorge das in der Kommission dominierende angelsächsische Konzept des gleichberechtigten Wettbewerbs aller Anbieter von Leistungen entgegen.<sup>37</sup> Die öffentliche Verantwortung für die Lebensbedingungen der Bürger in einer hoch technisierten Welt stand gegenüber der Meinung, dass die Deregulierung des Marktes allen zugutekommen werde. Das wirkt sich direkt vor allem auf die kommunale Wirtschaft aus und als Folge davon müssen die Stadtwerke die Durchleitung von Strom marktbeherrschender Energieunternehmen dulden, die Subventionierung des öffentlichen Personennah-

34 *Andreas Kost*, Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene, in: *Kost/Wehling*, Kommunalpolitik, S. 341. – Dazu ausführlich auch: *Peter Neumann*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: *Mann/Püttner*, HKWP, Bd. 1, S. 353–380.

35 *Jürgen Friedrichs/Hartmut Häußermann*, Die Entwicklung der Städte in den neuen Bundesländern, in: *Hans Bertram/Raj Kallmorgen* (Hg.), Die Transformation Ostdeutschlands, Opladen 2001, S. 315–339; *Manfred Kühn/Heike Liebmann* (Hg.), Regenerierung der Städte, Wiesbaden 2009.

36 *Matthias Ruffert*, Unions- und gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung, in: *Mann/Püttner*, HKWP, S. 1077–1102.

37 *Günter Püttner*, Daseinsvorsorge und service public im Vergleich, in: *Helmut Cox* (Hg.), Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 2000, S. 45 ff.

verkehrs wird stark eingeschränkt, die Stadtsparkassen verlieren die besondere Sicherung ihrer Einlagen durch die Haftung des Trägers, die Gemeinden werden zu europaweiten Ausschreibungen von Leistungen verpflichtet, die kommunale Abfallwirtschaft gerät unter „spürbaren Privatisierungsdruck“.<sup>38</sup> Betriebswirtschaftlich mögen manche dieser Einwirkungen sinnvoll sein, da sie zur Steigerung der Effizienz beitragen, Transparenz erzeugen und Korruption verhindern sollen. Ob sie jeweils im Sinne der Bürger stadtwirtschaftlich vernünftig sind, ist schon die Frage, da sie Synergie-Effekte im Rahmen eines Gesamtkonzeptes der kommunalen Daseinsvorsorge verhindern, z. B. durch das Verbot von sogenannten Quersubventionierungen zwischen kommunalen Einrichtungen derselben Stadt. Durch die Auflösung einer auch praktizierbaren Verantwortung für die kommunale Daseinsvorsorge in eine Vielzahl von privatwirtschaftlichen Verträgen wird jedoch die politische Selbstbestimmung der örtlichen Gesellschaft eingeschränkt. Der Bürger wird umdefiniert zum Konsumenten. Die städtische Verwaltung verliert an sichtbarem Profil. Da die Debatte im politischen Raum über die Art und Weise, wie hier öffentliche Verantwortung wahrgenommen werden soll – z. B. durch Rückkauf von vorschnell privatisierten Versorgungseinrichtungen und großzügigere Interpretationen der EU-Wettbewerbsregeln –, weitergeht, ist der zukünftige Weg der kommunalen Daseinsvorsorge aber durchaus offen.

### *Gliederung der Aufsätze*

Die in diesem Band versammelten Aufsätze werden nicht in der Abfolge der historischen Chronologie angeordnet, sondern in thematischen Abteilungen. Sie befassen sich mit Problemen der Stadt- und Kommunalgeschichte vor allem im historischen Kontext der ersten beiden oben skizzierten Perioden, d. h. hier von der Einführung der Steinschen Städteordnung ab 1808 bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs. Mit dem systematischen Ansatz werden zumeist aber Themen angesprochen, die auch in anderen Perioden – jeweils auf andere Art – eine Rolle spielen können. Dies wird am Beispiel von Ernst Reuters Arbeit im Deutschen Städtetag deutlich, dem Aufsatz, der bis in die dritte Periode, d. h. bis zu seinem Tode 1953, reicht. Reuter musste sich in der Weimarer Republik und in der Nachkriegssituation der entstehenden Teilung Deutschlands mit je besonderen Herausforderungen auseinandersetzen. Als Kommunalpolitiker traf er aber in der frühen Bundesrepublik auf ähnliche Verfassungsstrukturen wie im zentralistisch orientierten Föderalstaat der Weimarer Republik. In beiden staatlichen Formationen mussten die Städte jeweils erneut ihren Platz finden.

Von den insgesamt 13 Aufsätzen wurden die elf schon früher gedruckten weitgehend unverändert belassen. Sie wurden durchgesehen und ergänzt, zumeist durch neuere Literatur in den Fußnoten. Der bisher noch nicht publizierte Text über die Organisierung der Region Groß-Berlin wurde überarbeitet. Der historio-

38 Ruffert, Einwirkungen, S. 1094.

graphisch-autobiographische Text wurde als eine Ergänzung für diesen Band geschrieben.

Ich danke den Herausgebern der Schriftenreihe „Beiträge zur Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung“ für die Aufnahme dieses Bandes in die Reihe. Insbesondere förderten Christoph Bernhardt, Heinz Reif und Clemens Zimmermann durch kollegiale Ratschläge zur Gestaltung des Textes die Arbeit. Mein Dank gilt auch denjenigen, die mich bei der Transformierung der ursprünglichen Aufsätze aus unterschiedlichen Satzformen in einen bearbeitungsfähigen Fließtext unterstützt haben, ein Problem, das ich unterschätzt hatte. Das waren Cornelia Peter, Robert Rögner und für die Tabellen Thorsten Edler. Die Lektoratsarbeit, Korrekturen mit Aktualisierung der Rechtschreibung sowie Layout für den aufbereiteten Text übernahm dann Patricia Remus. Ich danke ihr für die intensive Zusammenarbeit bis zur reprofähigen Vorlage.

Ein besonderer Dank gilt auch der Ernst-Reuter Stiftung, die die Veröffentlichung mit einem Zuschuss zu den Druckkosten unterstützte.

August 2011      Wolfgang Hofmann