

MSG Moderne Stadtgeschichte, Bd. 56/1 (2025), 192-218

DOI: 10.60684/msg.v56i1.79

Moritz Föllmer

University of Amsterdam

<https://orcid.org/0009-0009-8515-7931>

**Die Regierbarkeit der Großstädte
Problemlagen, Handlungsspielräume und Erwartungshaltungen in
Westdeutschland 1970–2000**

MSG Moderne Stadtgeschichte

ISSN: 2941-6159 online

<https://moderne-stadtgeschichte.de>

Dieses Werk steht unter der [Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Bei den Abbildungen sind eingeschränkte Lizenzformen möglich, Weiternutzungsrechte sind gesondert abzuklären.

© Moritz Föllmer 2025



Moritz Föllmer

Die Regierbarkeit der Großstädte. Problemlagen, Handlungsspielräume und Erwartungshaltungen in Westdeutschland 1970–2000*

Zum Andenken an Thomas Großbölting

Were West German cities still governable? This article explores how this question was discussed from the 1970s to the 1990s and which solutions were developed in response. It shows how the municipal leaders of the 1970s and 1980s struggled with the impact of de-industrialization and suburbanization and with local protests and critical media attention, all the while feeling constrained by the Federal Republic's institutional set-up. However, they soon came to adapt their understanding of governing to their limited room for maneuver. This held advantages for Christian Democratic and Social Democratic mayors, who could project a caring image via the local media, but was difficult for Green activists, as they increasingly entered municipal councils and governments with transformative ambitions. In the aftermath of German reunification and the heyday of globalization, cities' financial situation worsened. Municipal leaders now sought to regain their ability to govern by implementing budget cuts, modernizing the bureaucracy, and attracting investment. Their diagnoses and solutions have become historical, but debates about the governability of West German cities continue to this day.

* Ein Fellowship der Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg und des Hamburg Institute for Advanced Study ermöglichte es mir, die Quellengrundlage für diesen Artikel zu erarbeiten und akademische Gastfreundschaft zu genießen. An der FZH konnte ich zudem ein erstes Papier zum Thema diskutieren und, insbesondere mit Christoph Strupp, zahlreiche stadthistorische Gespräche führen. Rüdiger Graf, Sebastian Haumann, Martin Kohlrausch und zwei Gutachtende haben frühere Fassungen kritisch gelesen. Diesen Institutionen und Personen sei herzlich gedankt. Der Haupttitel spielt an auf Hans-Ulrich Klose, *Die Unregierbarkeit der Städte*, in: Helmut Köser (Hrsg.), *Der Bürger in der Gemeinde. Kommunalpolitik und politische Bildung*, Bonn 1979, S. 48–63.

1. Einleitung

Der Wandel der westdeutschen Gesellschaft in den 1970er und 1980er Jahren stellte auch Großstädte vor ernste Herausforderungen.¹ Die Hochkonjunktur der langen 1960er Jahre war vorbei; stattdessen wurden gravierende strukturelle Probleme sichtbar. Deindustrialisierung und Suburbanisierung sorgten vielerorts für eine ärmere Bevölkerung und sinkende Steuereinnahmen. Von der Schwer- oder Hafenindustrie abhängige und von Autoindustrie, Hochtechnologie und Finanzwirtschaft profitierende urbane Regionen entwickelten sich auseinander – ein Trend, der zwar durch Subventionen und Ausgleichszahlungen gemildert werden konnte, aber die Realisierung des grundgesetzlichen Prinzips einheitlicher Lebensverhältnisse erheblich erschwerte. Auch innerstädtisch wurden sozioökonomische Verhältnisse, ethnische Hintergründe und Lebensformen vielfältiger. Das schlug sich in veränderten politischen Kulturen nieder, insbesondere im Spannungsverhältnis zwischen linkem Aktivismus und bürgerlichem oder auch gewerkschaftlichem Konservatismus. Dieses Spannungsverhältnis milderte sich zwar in den 1980er Jahren und wurde zunehmend von konsumfreudiger Liberalität überlagert. Doch die inter- wie intraurbanen Differenzierungsprozesse liefen weiter – auch im Zeichen von Einigungsprozess und Globalisierung, die sich in unterschiedlicher Weise auf die westdeutschen Großstädte auswirkten, aber allenthalben mit finanziellen Einschnitten einhergingen.

Diese schwierigen strukturellen Bedingungen machten das großstädtische Regieren komplizierter, als es zwischen Wiederaufbaujahren und Ölkrise der Fall gewesen war. Hinzu kamen Verschiebungen in der föderalen „Politikverflechtung“,² insbesondere die Neigung von Bund und Ländern, einerseits die Regelungsdichte zu erhöhen und wichtige Entscheidungen an sich zu ziehen, andererseits Aufgaben an die Kommunen zu delegieren. Schließlich wirkten sich die kulturellen Veränderungen der 1970er und 1980er Jahre auf die Lokalpolitik aus: Die Mitglieder großstädtischer Exekutiven sahen sich mit verstärktem zivilgesellschaftlichem Engagement, Protesten gegen in den Rathäusern getroffene Beschlüsse und kritischerer medialer Beobachtung konfrontiert. In

¹ Zum Folgenden vgl. Paul Nolte, *Jenseits der Urbanisierung? Überlegungen zur deutschen Stadtgeschichte seit 1945*, in: Friedrich Lenger/Klaus Tenfelde (Hrsg.), *Die europäische Stadt im 20. Jahrhundert. Wahrnehmung-Entwicklung-Erosion*, Köln 2006, S. 477-492, hier S. 482-485.

² Den Begriff prägte die zeitgenössische Politikwissenschaft, vgl. Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976; Dies. (Hrsg.), *Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis*, ebd. 1977. Vgl. Siegfried Weichlein, *Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik*, Stuttgart 2019, S. 154-183.

diesem veränderten Kontext dachten sie darüber nach, was Regieren noch bewirken konnte und eigentlich ausmachte, ob es sich im Verwalten erschöpfen musste oder ob gar das Szenario der Unregierbarkeit drohte. Sie diskutierten die Problemlagen, denen sie ausgesetzt waren, die Handlungsspielräume, über die sie verfügten, und die Erwartungshaltungen, die sich an sie richteten. Der Tenor war dabei ähnlich, trotz aller Unterschiede zwischen der jeweiligen sozioökonomischen Lage, institutionellen Verfasstheit und politischen Kultur: Die westdeutschen Großstädte blieben regierbar, aber das Regieren musste nun bescheidener verstanden werden als noch in den 1960er Jahren. Diese Verschiebung hatte strukturelle Ursachen, war aber gleichzeitig eine Frage der Wahrnehmung und Kommunikation. Sie herauszuarbeiten und zu interpretieren, ist Ziel des vorliegenden Artikels.

Die konkrete Regierungstätigkeit fand im lokalen Kontext statt, wo sie bereits ansatzweise erforscht worden ist.³ Gleichzeitig formulierten der Deutsche Städtetag, die Parteien sowie die programmatisch ambitionierteren Oberbürgermeister*innen kommunalpolitische Positionen mit bundesweitem Geltungsanspruch. Diese westdeutsche Ebene steht hier im Mittelpunkt. Der flächendeckende Ansatz ermöglicht es nur punktuell, Praxis und Auffassung des Regierens vor Ort einzubeziehen. Er hat jedoch den Vorzug, zum einen weitere Lokalstudien anregen und zum anderen die Brücke zu allgemeineren historischen Fragestellungen schlagen zu können.⁴ In diesem Fall geht es um die zeitgeschichtliche Forschung zur Bundesrepublik, die sich mit der Thematik der (Un-)Regierbarkeit moderner Gesellschaften intensiv beschäftigt, sich dabei aber vor allem auf die Debattenbeiträge konservativer oder neulinker Intellektueller sowie auf sozialwissenschaftliche Expertisen gestützt hat.⁵ Was bislang

³ Am ehesten für die Stadtstaaten, vgl. David E. Barclay, A „Complicated Contrivance“. West Berlin behind the Wall, 1971–1989, in: Marc Silberman/Karen E. Till/Janet Ward (Hrsg.), *Walls, Borders, Boundaries. Spatial and Cultural Practices in Europe*, New York 2012, S. 113–130; Christoph Strupp, Das Herz Hamburgs? Der Rathausmarkt im Widerstreit von lokaler Politik und medialer Öffentlichkeit in den 1970er und 1980er Jahren, in: *MSG H.* 1/2019, S. 63–76; Moritz Föllmer, Das Problem der Regierbarkeit Hamburgs von den 1970er zu den 1990er Jahren, in: *Zeitgeschichte in Hamburg* 2021, S. 35–57.

⁴ Beispiele für einen solchen flächendeckenden Ansatz sind Wolfgang Hardtwig, *Großstadt und Bürgerlichkeit in der politischen Ordnung des Kaiserreichs*, in: Lothar Gall (Hrsg.), *Stadt und Bürgertum im 19. Jahrhundert*, München 1990, S. 19–64; Axel Schildt, *Amerikanische Einflüsse auf den Wiederaufbau westeuropäischer Städte nach dem Zweiten Weltkrieg*, in: *IMS H.* 1/2007, S. 48–62; Moritz Föllmer, *Cities of Choice. Elective Affinities and the Transformation of Western European Urbanity from the mid-1950s to the early 1980s*, in: *Contemporary European History* 24, 2015, S. 577–596.

⁵ Vgl. Jens Hacke, *Der Staat in Gefahr. Die Bundesrepublik der 1970er Jahre zwischen Legitimationskrise und Unregierbarkeit*, in: Dominik Geppert/Ders. (Hrsg.), *Streit um den Staat. Intellektuelle Debatten in der Bundesrepublik 1960–1980*, Göttingen 2008, S. 188–

zu kurz kommt, ist der Bezug zur konkreten Regierungspraxis, der dem kommunalpolitischen Diskurs inhärent war.

In stadtgeschichtlicher Perspektive trägt der Aufsatz dazu bei, eine Lücke zwischen der Literatur zur Kommunalpolitik in Kaiserreich, Weimarer Republik, Nationalsozialismus und Wiederaufbau und gegenwartsorientierten politikwissenschaftlichen Analysen zu schließen.⁶ Jüngst erschienene Monografien zu Wohnungsraumknappheit und armen Stadtvierteln, zu Hausmüllproblematik und Krise der Industrie enthalten zwar aufschlussreiche Informationen darüber, wie die westdeutschen Großstädte mit der gesellschaftlichen Komplexität der 1970er und 1980er Jahre umgingen, behandeln jedoch das Verständnis des Regierens nur am Rande.⁷ Hier dagegen steht dieses Thema im Zentrum und wird anhand der kommunalpolitischen Publizistik des Deutschen Städtetags, der Unionsparteien, der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und der Grünen beziehungsweise Alternativen untersucht. Hinzu kommen Reden und Memoiren der öffentlichkeitswirksameren Oberbürgermeister*innen sowie, wenn auch eher exemplarisch, einige Stadtmagazine aus dem linken Spektrum und die Hamburger Ausgabe einer Boulevardzeitung.

Diese zeitgenössischen Texte verweisen darauf, dass Problemlagen und Handlungsspielräume nicht bloß objektiv bestanden, sondern erfahren, wahrgenommen und definiert wurden. Vor allem waren sie mit Erwartungshaltungen verknüpft.⁸ Denn es stellte einen erheblichen Unterschied dar, ob die städtische Öffentlichkeit den Verweis auf Handlungsspielräume beschränkende

206; Gabriele Metzler, Staatsversagen und Unregierbarkeit in den siebziger Jahren?, in: Konrad H. Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 243-260; Rüdiger Graf, *Vorhersagen und Kontrollieren. Verhaltensweisen und Verhaltenspolitik in der Zeitgeschichte*, Göttingen 2024, S. 269-340.

⁶ Die historische Forschung zur deutschen Kommunalpolitik hat Adelheid von Saldern maßgeblich betrieben und pointiert zusammengefasst: vgl. Dies., *Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, in: Roland Roth/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in Gemeinden*, Opladen 1994, S. 2-19. Von politologischer Seite vgl. z. B. Everhard Holtmann/Christian Rademacher/Marion Reiser, *Kommunalpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden 2017.

⁷ Vgl. Karl-Christian Führer, *Die Stadt, das Geld und der Markt. Immobilienspekulation in der Bundesrepublik 1960-1985*, Berlin 2016; Christiane Reinecke, *Die Ungleichheit der Städte. Urbane Problemzonen im postkolonialen Frankreich und der Bundesrepublik*, Göttingen 2021; Roman Köster, *Hausmüll. Abfall und Gesellschaft in Westdeutschland 1945-1990*, Göttingen 2019; Jörn Eiben, *Industriestädte und ihre Krisen. Wilhelmshaven und Wolfsburg in den 1970er und 1980er Jahren*, Göttingen 2019.

⁸ Vgl. Willibald Steinmetz, *Anbetung und Dämonisierung des „Sachzwangs“*. Zur Archäologie einer deutschen Redefigur, in: Michael Jeismann (Hrsg.), *Obsessionen. Beherrschende Gedanken im wissenschaftlichen Zeitalter*, Frankfurt am Main 1995, S. 293-333, bes. S. 301 f. zum „Leitbild des unparteiischen, sachkundig und dynamisch agierenden Oberbürgermeisters“.

Problemlagen akzeptierte oder nicht – und ob das kommunalpolitische Führungspersonal ihn in sein Selbstbild aufnahm oder nach alternativen Handlungsoptionen suchte. Regierbarkeit hatte neben den institutionellen, finanziellen und wirtschaftspolitischen auch symbolische sowie emotionale Aspekte und war nicht zuletzt eine Frage der persönlichen Inszenierung und medialen Perzeption. Deshalb muss sie mit einem Ansatz analysiert werden, der Politik- und Kulturgeschichte verbindet.⁹

Die ersten beiden Abschnitte des Artikels widmen sich diesen Spannungsverhältnissen in den 1970er und 1980er Jahren. Dabei stehen zunächst die damaligen strukturellen Problemlagen und medial vermittelten Erwartungshaltungen im Mittelpunkt (2.). Sodann wird gezeigt, wie das großstädtische Führungspersonal sein Verständnis des Regierens an die Enge seiner Handlungsspielräume anpasste – was schon bald auch für grün-alternative Kommunalpolitiker*innen galt (3.). Der folgende Abschnitt behandelt den verstärkten Veränderungsdruck, der in den 1990er Jahren aus der deutschen Einheit und dem parallelen Europäisierungs- und Globalisierungsschub resultierte und neoliberalen Politikrezepten Schubkraft verlieh (4.). Am Ende werden die Befunde unter der Perspektive diskutiert, was die Regierbarkeit der Großstädte eigentlich bedeutete und ausmachte (5.).

2. Strukturelle Problemlagen und gesellschaftliche Erwartungshaltungen

In den 1970er und 1980er Jahren kreiste der westdeutsche Diskurs über Kommunalpolitik in erster Linie um die Grenzen, die dem Regieren gesetzt waren. In der vorangegangenen Phase von Hochkonjunktur und Planungseuphorie hatten Modernisierung und Stadtentwicklung in weitgehendem Einklang gestanden. Doch nun war der Grundton skeptischer, schienen die Handlungsspielräume eingeschränkt und die Zukunftsaussichten getrübt. Ob dies mit einer krisenhaften gesellschaftlichen Entwicklungsphase oder mit veränderten und auch wieder veränderbaren politischen Rahmenbedingungen zusammenhing, blieb dabei undeutlich. Letzteres anzuführen, lag in der Logik städtischer Interessenvertretung, doch zugleich kamen Zweifel auf, ob sich neue Problemlagen wirklich auflösen und alte Handlungsspielräume wiederherstellen ließen.

Um welche Probleme ging es konkret? Unternehmensschließungen und -ab-

⁹ Vgl. dazu immer noch Thomas Mergel, Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik, in: GG 28, 2002, S. 574-606. Mergels eigene Arbeiten befassen sich allerdings mit Parlamenten und Wahlkämpfen, weniger mit exekutivem Handeln, vgl. Ders., Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag, Düsseldorf 2002; Ders., Propaganda nach Hitler. Eine Kulturgeschichte des Wahlkampfes in der Bundesrepublik 1949-1990, Göttingen 2010.

wanderungen, aber auch plötzliche Konjunktureinbrüche führten zu einer Verringerung der Gewerbesteuererinnahmen.¹⁰ Dass Teile der Mittelschicht in die Vorstädte zogen, ließ in den meisten Großstädten eine geschrumpfte und ärmere Bevölkerung zurück, was den kommunalen Anteil am Einkommenssteueraufkommen senkte. Gleichzeitig schlug sich die wachsende Arbeitslosigkeit in dauerhaft höheren, von den Gemeinden zu tragenden Kosten für die Sozialhilfe nieder. Hinzu kam ein Trend zu stets dichteren gesetzlichen Regelwerken sowie, damit einhergehend, zur gerichtlichen Überprüfung kommunalpolitischer Entscheidungen. Schließlich flossen die dringend benötigten Bundes- und Landesgelder immer öfter in Form von Finanzaufweisungen mit eng definierten Auflagen. Durch all dies werde, beklagte der Deutsche Städtetag im Januar 1980, „der für die kommunale Selbstverwaltung lebenswichtige Entscheidungsfreiraum mehr und mehr zur Theorie“ und die Frage stelle sich, „wo überhaupt noch die Möglichkeit des Gestaltens, des Einflußnehmens auf Entscheidungen auf kommunaler Ebene“ bestehe.¹¹

Zu diesen gewissermaßen externen Problemen kamen interne, die aus der gestiegenen Komplexität städtischer Gesellschaften resultierten und deren Regierungen und Verwaltungen zu überfordern drohten. Dazu gehörten Ansprüche von Bürger*innen, die dezidiert vorgebracht wurden als noch in den 1960er Jahren und sich, durch die Medien stimuliert, als „negative Erwartungshaltung“ an die Kommunen richteten.¹² Zudem ließen sie sich angesichts knapper öffentlicher Mittel nur unzureichend erfüllen und durch ihre Vielfalt, ja sogar Widersprüchlichkeit kaum noch zu halbwegs kohärenten Bedürfnislagen aggregieren. Die Menschen seien prinzipiell für Kinderspielflächen, aber nicht in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, konstatierte der Stuttgarter Oberbürgermeister, der Christdemokrat Manfred Rommel. Sie hätten sich frei und millionenfach für Automobilität entschieden, bemerkte sein Frankfurter Kollege und Parteifreund Walter Wallmann, verlangten dann aber, der Staat „möge sie vor den damit verbundenen Belastungen verschonen“.¹³ Bürgerinitiativen mit ihren wohlhabenden und prozessierfreudigen Mitgliedern waren aus Sicht

¹⁰ Letzteres sorgte selbst im seinerzeit boomenden München zwischenzeitlich für ernste finanzielle Probleme, vgl. Georg Kronawitter, *Mein eigener Weg. Erinnerungen und Anliegen*, München 2014, S. 74.

¹¹ Jahrespressekonferenz des Deutschen Städtetages, in: *Mitteilungen des Deutschen Städtetages* 35, Folge 1/2 vom 22.01.1980, S. 1-3, hier S. 1; siehe auch Ursachen der Bürokratisierung, in: ebd., Folge 13 vom 10.07.1980, S. 295-299.

¹² Ebd., S. 296.

¹³ Manfred Rommel, *Die Demokratie auf dem Prüfstand* (1980), in: Ders., *Abschied vom Schlaraffenland. Gedanken über Politik und Kultur*, Stuttgart 1981, S. 38-52, hier S. 48; Walter Wallmann, *Die Herausforderung Großstadt bewältigen* (1979), in: Ders., *Der Preis des Fortschritts. Beiträge zur politischen Kultur*, Stuttgart 1983, S. 87-104, hier S. 91.

christdemokratischer ebenso wie sozialdemokratischer Kommunalpolitik zunächst wenig mehr als die politische Repräsentanz solcher Egoismen.¹⁴

Auch wenn die Rathaus-, Verbands- und Parteienperspektive im Mittelpunkt dieses Artikels steht, lohnt es sich, etwas breiter auf die Erwartungen an das städtische Regieren einzugehen. Das Spektrum war diffus und soll hier vergrößernd über eine konservativ-populistische und eine linksalternative Perspektive erschlossen werden. Den einen Pol markiert die Hamburger Ausgabe der BILD-Zeitung. Aus einer Vielzahl einschlägiger Artikel ergibt sich zunächst einmal das Bild einer urbanen Gesellschaft, die auch in Krisenzeiten zu marktwirtschaftlicher Selbstorganisation in der Lage war, wie an fusionsbereiten Reedereien, expansionsfreudigen Kinoketten und großzügigen Vermietern exemplifiziert wurde.¹⁵ An Senat und Verwaltung der Hansestadt richtete sich die Forderung, diese gesellschaftliche Dynamik zum einen nicht zu behindern und zum anderen die nötigen infrastrukturellen Bedingungen zu garantieren. Mobilität war dafür neuralgisch, weshalb BILD Hamburg gleichermaßen durch behördliche Eingriffe produziertes „Verkehrschaos“ anprangerte und für bessere Nahverkehrsverbindungen eintrat.¹⁶

Dies lief auf die Erwartungshaltung hinaus, den in den 1960er Jahren erreichten Standard städtischen Lebens zu erhalten und weiter auszubauen – wobei sich das Verständnis für neue Zielvorstellungen und veränderte Rahmenbedingungen in engen Grenzen hielt. Als aus ökologischen Erwägungen weniger Salz gestreut wurde und deshalb auf Straßen und Gehwegen Unfälle vorkamen, wurde die Regierung des Stadtstaats mit Fragen wie „Sind Bäume wichtiger?“ und „Können Sie das verantworten?“ konfrontiert.¹⁷ Erhöhungen von Hundesteuer und Parkgebühren boten ebenfalls Anlass zu regelrechten Kampagnen.¹⁸ Weniger kontrovers waren dagegen Maßnahmen, die nicht gegen breit

¹⁴ Manfred Rommel, Die unregierbare Stadt (1980), in: Ders., Abschied vom Schlaraffenland, S. 190–199, hier S. 195; Heinz Höller, Die Verdrossenheit nicht unterschätzen!, in: Die demokratische Gemeinde 29/8, August 1977, S. 681 f., hier S. 682.

¹⁵ Vgl. Doch eine Groß-Werft in Hamburg? Blohm + Voss und HDW wollen sich wieder an einen Tisch setzen, in: BILD Hamburg vom 24.11.1972; Prima! Wieder acht neue Kinos in Hamburg, in: ebd. vom 29.07.1976; Vielen Dank, Opa Framm! Hausbesitzer wurde 90 – und schenkte 30 Familien eine Miete, in: ebd. vom 01.07.1980.

¹⁶ Vgl. Nun macht endlich Schluß mit diesem Blödsinn! Immer noch Verkehrschaos in Altona, BILD Hamburg vom 24.6.1972; Prima! Die S-Bahn fährt auch abends weiter. Auch die Nachtfahrten der Busse bleiben. Die Proteste der BILD-Leser hatten Erfolg, in: ebd. vom 19.03.1976.

¹⁷ Vgl. Weniger Streusalz, mehr Unfälle – sind Bäume wichtiger?, in: BILD Hamburg vom 05.12.1980; BILD fragt Hamburgs Politiker: Können Sie das verantworten?, in: ebd. vom 09.12.1980.

¹⁸ Vgl. Sogar Finanzpräsident kämpft gegen Hundesteuer, in: BILD Hamburg vom 05.02.1984; Auch das noch: Parken in der City 500 Prozent teurer, in: ebd. vom 07.02.1984.

verankerte Interessen verstießen, etwa zum Bau neuer Stadtviertel oder zur Reinhaltung von Elbe und Alster.¹⁹

Das hinter alledem stehende Ideal politischer Führung war zwiespältig: einerseits zurückgenommen und konsensorientiert, andererseits entscheidungsfreudig und autoritär. Gerade in Hamburg blieb das Handeln des früheren Innensenators Helmut Schmidt, der sich während der Flut im Februar 1962 bekanntlich „nicht um Dienstwege und Vorschriften gekümmert“ hatte, präsent. Vor dieser Folie musste das sozialdemokratische Regierungspersonal der 1970er und 1980er Jahre, das sich allenfalls mühsam gegen den linken Flügel der eigenen Partei durchsetzen konnte, enttäuschen. „Wer Hamburg regiert? Keiner!“, schrieb BILD, als in der örtlichen SPD einmal mehr Opposition zum Kurs des Senats aufkam, und die Zeitung gab gerne der Kritik der CDU-Opposition Raum, der Stadtstaat leide unter „Führungsschwäche“.²⁰

Den offensichtlichen Gegenpol zur konservativen Boulevardzeitung bildeten die alternativen Publikationen, die in den 1970er und 1980er Jahren florierten. Das dort artikulierte Verständnis städtischer Gesellschaften basierte auf dem Engagement in Bürgerinitiativen und der eigenen emotionalen Betroffenheit – und stand damit in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zur Logik des Regierens und Verwaltens mit seiner ubiquitären Sachzwangrhetorik.²¹ Doch schon bald wurde deutlich, dass Ideen, etwa zur Verkehrsberuhigung und Begrünung öffentlicher Räume, einer institutionellen Adresse bedurften, sollten sie umgesetzt werden. Auch das Vorhaben, „einen offenen Brief an den Oberbürgermeister der Stadt zu schreiben“, damit die Stadt Nürnberg „endlich eine feste Anlaufstelle für eine umfassende Jugendarbeit“ und damit „sinnvolle Alternativen zu Rumhängen, Vandalismus und Schwulenticken“ schaffe, setzte eine handlungsfähige politische Führung sowie einen funktionierenden administrativen Apparat voraus.²² Dass die lokalen sozialen Bewegungen von der jeweiligen Regierung und Verwaltung abhängig blieben, führte bald zu einem wechselseitigen Anpassungsprozess, den Linksradikale deutlich erkannten,

¹⁹ Vgl. Hamburg baut neuen Stadtteil – mit viel Grün, in: BILD Hamburg vom 18.02.1984; Dohnanyis grüne Welle: Elbe und Alster sauberer, weniger Müll, bessere Luft, in: ebd. vom 15.11.1984.

²⁰ Wenn die Soldaten nicht gewesen wären. Verteidigungsminister Schmidt, damals Innensenator, antwortet BILD auf vier Fragen, in: BILD Hamburg vom 17.02.1972; Finanzsenator bleibt hart. Sparen! Trotz Krach in Hamburgs SPD, in: ebd. vom 17.12.1980; Dohnanyi verspricht: Ich bleibe in Hamburg, in: ebd. vom 25.2.1984.

²¹ Vgl. Joachim C. Häberlen, Feeling at Home in Lonely Cities. An Emotional History of the West German Urban Commune Movement in the Long 1970s, in: Urban History 48, 2021, S. 143-161.

²² Vgl. Leben ins Viertel, in: Kölner Volksblatt Nr. 9/September 1978, S. 3; Nürnberger Schwulenpost H. 35/Mai 1988, S. 5.

aber nicht zu verhindern vermochten. So wetterte etwa das Hamburger Autonomienorgan Große Freiheit gegen die staatliche Korruption der Opposition durch „Dialogbereitschaft“ und „partielle Anerkennung“, die durch die Naivität der grün-alternativen „Integrationsheinis“ erst ermöglicht werde.²³

Die Regierenden sahen sich also mit Erwartungshaltungen konfrontiert, die im Hinblick auf Automobilität, Energieversorgung und den Umgang mit Minderheiten gegensätzlich waren. Doch bestanden durchaus Gemeinsamkeiten zwischen konservativer und linksalternativer Kritik an anonymen administrativen Apparaten und einer von Alltagssorgen abgekoppelten politischen Klasse. Dass die Behörden es nicht verstünden, „mit Bürgerinitiativen klarzukommen“, dass Planungsprozesse allzu oft „am Bürger vorbei“ liefen, stand sinngemäß in zahlreichen Publikationen aus den neuen sozialen Bewegungen – doch entstammen beide Zitate der Springerpresse.²⁴ Konservativ-populistischen und links-staatskritischen Stimmen war ferner gemeinsam, dass sie gesellschaftliche Selbstorganisation befürworteten, wenn auch in jeweils unterschiedlicher Weise. Daraus folgte allerdings noch nicht die Bereitschaft, den rathäustypischen Verweis auf gravierende Problemlagen und eingeschränkte Handlungsspielräume zu akzeptieren. Vielmehr wurden in beiden Strömungen Ansprüche erhoben, die ohne aktive Regierungen und funktionierende Verwaltungsapparate ins Leere gelaufen wären. Damit waren sie sowohl Folge als auch Motor von „erhöhten Anforderungen an öffentliche Einrichtungen und Leistungen, die der Bürger heute an seine Stadt stellt“, wie sie der Deutsche Städtetag 1976 konstatieren musste.²⁵

Aus Sicht der Regierenden standen hohe, in sich widersprüchliche und tendenziell personalisierte Erwartungen in einem Spannungsverhältnis zu den institutionellen und politischen Grenzen, die ihrer Tätigkeit gezogen waren. „Der Bürger betrachtet den Oberbürgermeister als den politisch allein Verantwortlichen in der Kommune“, stellte das Dortmunder Stadtoberhaupt Günter Samtlebe fest, der es daher für verlorene Liebesmüh hielt, auf die parallele Existenz eines verbeamteten Oberstadtdirektors – ein Erbe der britischen Besatzungszeit in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen – hinzuweisen.²⁶ Im Gegensatz

²³ Vgl. Wenn die Bewegung sich nicht mehr bewegt, in: Große Freiheit Nr. 50/Mai 1982; Wohin treibt die große Freiheit?, in: ebd. Nr. 48/Juli 1981. Zur allmählichen Integration neuer Partizipationsansprüche in die institutionalisierte Stadtpolitik vgl. Sebastian Haumann, „Schade, daß Beton nicht brennt...“. Planung, Partizipation und Protest in Philadelphia und Köln 1940-1990, Stuttgart 2011, S. 228, 277-299.

²⁴ Versteckspiel der Behörden, in: B. Z. vom 22.04.1972; Leserbrief: Stadtplanung am Bürger vorbei, in: Berliner Morgenpost vom 25.09.1984.

²⁵ Die Städte in der 8. Legislaturperiode, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetages 31, Folge 21 vom 02.11.1976, S. 351-353, hier S. 351.

²⁶ Zweigleisig – nicht mehr tragbar, in: Die demokratische Gemeinde 25:5, 1973, S. 463 f.

zu Samtlebe und den meisten seiner Kollegen waren die Ersten Bürgermeister Hamburgs ranggleich mit den Ministerpräsidenten der anderen Bundesländer. Dennoch oder gerade deshalb betonten verschiedene Amtsinhaber, wie sehr sie sich durch die Gleichzeitigkeit von personalisierten Erwartungen und komplexer stadtstaatlicher Struktur eingeschränkt und überlastet fühlten. So fiel etwa Klaus von Dohnanyi Vergleich mit seinen beiden Pendants in Baden-Württemberg wenig vorteilhaft aus: „Oberbürgermeister Rommel zum Beispiel muss sich nicht um die Universitäten, um die Polizei, um die Lehrer für die Gymnasien und so weiter in Stuttgart kümmern; mein Kollege Späth wiederum wird nicht schlaflos über Müllabfuhr und Streusalz“.²⁷

Weder die von Samtlebe angeregte Vereinigung von Oberstadtdirektor und ehrenamtlichem Stadtoberhaupt zu einem hauptamtlichen Oberbürgermeister noch die von Dohnanyi verfolgte Stärkung seines Amtes im Wege einer Verfassungsreform kamen zu bundesrepublikanischen Zeiten einer Verwirklichung näher. Als ebenso veränderungsresistent erwies sich das Verhältnis zu Bund und Ländern, was die Dauerforderung nach einer verbesserten Finanzausstattung zunehmend unrealistisch erscheinen ließ. Die Gemeindefinanzreform von 1969 hatte die Kommunen weniger abhängig von der Gewerbesteuer mit ihren Ungleichheiten und Wechselfällen gemacht und sie stattdessen am Einkommenssteueraufkommen beteiligt – damit jedoch die Verflechtung mit Bund und Ländern erhöht, die sich zudem in zweckgebundenen Mittelzuweisungen niederschlug.²⁸ Diese Konstellation erschien trotz aller Klagen nicht mehr reversibel. Senkungen der Gewerbe- und Einkommenssteuer im Zuge der immer prominenteren Forderung nach Entlastung von Unternehmen und Bevölkerung liefen sogar auf weitere Verschlechterungen hinaus, ohne dass deshalb die Neigung abgenommen hätte, „durch gesetzliche Regelungen eine Erwartungshaltung des Bürgers gegenüber den Gemeinden zu wecken, die von den Gemeinden zwangsläufig nicht befriedigt werden kann“.²⁹

²⁷ Unternehmen Hamburg (20.11.1983), in: Vorträge vor dem Übersee-Club von Dr. Klaus von Dohnanyi, Sonderdruck aus Der Übersee-Club Hamburg. Mitteilungen, S. 1-28, hier S. 18. Hamburg. Stadtstaat und Verfassung: Eine Existenzfrage (11.02.1988), in: Vorträge vor dem Übersee-Club von Dr. Klaus von Dohnanyi, S. 57-87, hier S. 67. Zur Problematik eingeschränkter Handlungsspielräume bei Dohnanyi, seinem Vorgänger Hans-Ulrich Klose und seinem Nachfolger Henning Voscherau vgl. Föllmer, Regierbarkeit Hamburgs, S. 42-53.

²⁸ Vgl. Saldern, Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung, S. 14 f.

²⁹ Zur Finanzsituation der Städte, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetages 35, Folge 19 vom 09.10.1980, S. 480 f.; Die Städte in der 9. Legislaturperiode. Kundgebung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 27.11.1980 an Bundestag und Bundesregierung, in: ebd., Folge 24 vom 22.12.1980, S. 582 f., hier S. 583.

Neugliederungen von Bundesländern und Regionen hätten die finanzielle Situation und planerische Ausgangslage der Großstädte verbessern können. Die entsprechenden Ideen kamen jedoch nicht über begrenzte Kooperationen und unverbindliche Kommissionen hinaus, was vor allem an den verfestigten Identitäten und konkurrierenden Belangen der jeweiligen Kommunen und Länder lag. Dass der Mainzer Oberbürgermeister Jockel Fuchs mit Hinweis auf die enge Verflechtung mit Wiesbaden einen „Zwang zur Länderneugliederung“ beschwor, änderte daran ebenso wenig wie die Sachverständigenvorstellung, Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen müsse so sehr an einer engeren Zusammenarbeit gelegen sein, dass sie bereitwillig in den Bundesländern „Nordost“ und „Nordwest“ aufgehen würden.³⁰ Auch regionale Körperschaften zur Bewältigung überlokaler Probleme verblieben im Stadium vager Überlegungen, weil die Umlandgemeinden wenig geneigt waren, Infrastruktur und Kulturangebot in den Städten mitzufinanzieren.³¹ Zudem erschienen solche Initiativen politisch kaum mehr durchsetzbar, hatten doch die rationalistischen Gebietsreformen der 1970er Jahre zu zahlreichen Bürgerprotesten geführt.³²

Den großstädtischen Regierungen eröffnete sich also keine realistische Aussicht, ihre strukturellen Problemlagen zu mildern und ihre Handlungsspielräume zu erhöhen. Das zeigt sich auch an ihrer Haltung zu migrantischen Bevölkerungsgruppen. Diese changierte zwischen Forderungen nach Zuzugssperren in vermeintlich von „Ghettoisierung“ bedrohte Stadtviertel, dem pragmatisch motivierten Einsatz für Verbesserungen beim Aufenthaltsstatus und dem Ruf nach mehr Unterstützung durch Bund und Länder – und spiegelte doch vor allem den begrenzten Einfluss großstädtischer Regierungen auf gesellschaftliche Dynamiken und Verschiebungen des politischen Klimas wider.³³

³⁰ Jockel Fuchs, Keine Lebensqualität der Städte ohne Planung. Kommunale Zukunftskonzeptionen verhindern Zersiedlung und Mangel an Gemeinschaftseinrichtungen, in: Die demokratische Gemeinde 25:5 vom 08.05.1973, S. 545-548, hier S. 548. Zu Norddeutschland vgl. Christoph Strupp, Bundesdeutsche Zeitgeschichte regional. Kooperation und Konkurrenz im Norden, in: Frank Bajohr u. a. (Hrsg.), Mehr als eine Erzählung. Zeitgeschichtliche Perspektiven auf die Bundesrepublik, Göttingen 2016, S. 189-202, hier S. 194 f.

³¹ Siehe etwa die retrospektiven Betrachtungen von Manfred Rommel, Trotz allem heiter. Erinnerungen, Stuttgart 1998, S. 354-356.

³² Vgl. Sabine Mecking, „Gegen den Imperialismus der Großstädte“. Protest und Bürgerengagement gegen die kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, in: Geschichte im Westen 22, 2007, S. 201-221; Dies./Janbernd Oebecke (Hrsg.), Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009.

³³ Vgl. Mark E. Spicka, West German Cities and the End of Guest Worker Recruitment, 1973-1978, in: German Politics, History & Society 137, Frühjahr 2023, S. 64-85.

Die Feststellung eines prominenten Politologen, „daß die Gemengelage der etablierten institutionellen Interessen sich offensichtlich inzwischen dermaßen verfestigt hat, daß nur noch inkrementale Veränderungen möglich sind“, ³⁴ entsprach also den Erfahrungen des kommunalpolitischen Führungspersonals. Ebenso wenig war damit zu rechnen, dass Bürger*innen und Medien ihre Erwartungen den eingeschränkten Möglichkeiten anpassen und sich damit die in den zeitgenössischen Sozialwissenschaften vielfach konstatierten Legitimationsprobleme mildern würden. ³⁵ Bei alledem mussten Oberbürgermeister und Ratsmehrheiten bei Strafe der Abwahl einigermaßen überzeugend agieren, konnten die Parteien schwerlich auf kommunalpolitische Profilierung verzichten. Wie aber sollten sie dies unter den gegebenen Bedingungen anstellen?

3. Engere Handlungsspielräume und zurückgenommene Gestaltungsansprüche

Ließ sich mit den allenthalben konstatierten engeren Handlungsspielräumen konstruktiv umgehen? Inwieweit gab es dennoch neue kommunalpolitische Ansätze? Es brauchte einige Zeit, bis die Sozialdemokraten, in den Rathäusern der westdeutschen Großstädte weitaus am stärksten vertreten, vom Machbarkeitsdenken der 1960er Jahre Abstand nahmen. Noch Anfang 1973 zeigte sich der Kaiserslauterner Oberbürgermeister Hans Jung optimistisch, dass „Planung, Entwicklung, Gestaltung machbar und regulierbar“ seien, selbst wenn sich die Prioritäten in Richtung Umweltschutz und Lebensqualität verschoben hätten, und plädierte für eine wissenschaftlich untermauerte Stadtentwicklung: „Nicht reagieren, sondern regieren, nicht kleistern, sondern gestalten: das ist unsere Aufgabe in den Rathäusern“. ³⁶

Von solchen Ambitionen war jedoch angesichts einer strukturell verschlechterten wirtschaftlichen Situation immer weniger die Rede. Stattdessen wurde unter Sozialdemokraten gelegentlich Frustration über die eingeschränkten Möglichkeiten großstädtischer Exekutiven laut, die sich der Abwanderung wichtiger Unternehmen bestenfalls durch kostspielige Subventionierung entgegenstemmen konnten. So klagte Hamburgs Erster Bürgermeister Hans-Ulrich Klose Ende der 1970er Jahre so medienwirksam wie ergebnislos, die öffentliche Hand müsse regelmäßig als „Reparaturbetrieb des Kapitalismus“ agieren, und

³⁴ Gerhard Lehbruch, Verfassungspolitische Alternativen der Politikverflechtung, in: Scharpf/Reisert/Schnabel, Politikverflechtung II, S. 87-93, hier S. 87.

³⁵ Vgl. u. a. Peter Graf Kielmannsegg (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Duisburg, Herbst 1975, Opladen 1976.

³⁶ Dr. Hans Jung, Stadt von Morgen – Aufgaben für heute (I), in: Die demokratische Gemeinde 25:2, Februar 1973, S. 109-111, hier S. 110; Ders., Stadt von Morgen – Aufgaben für heute (II), in: ebd. 25:3, März 1973, S. 208-210, hier S. 209 f.

beharrte geradezu trotzig auf dem eigenen Gestaltungsanspruch: „Ich will aber nicht ‚Krisenmanager‘ sein“.³⁷

Die Unionsparteien waren programmatisch weniger stark mit dem Planungsdenken verbunden gewesen und setzten stattdessen auf das Prinzip der Subsidiarität. Zudem konnten sie ihre Standpunkte zunächst aus der bundes- und (überwiegend) kommunalpolitischen Opposition heraus entwickeln und somit auch auf der Ebene der Großstädte den Kampf um die kulturelle Hegemonie aufnehmen. Dabei half den Unionsparteien ein zweifacher Unterschied zur sozialdemokratischen Konkurrenz: Zum einen konzentrierten sie sich von vornherein auf vergleichsweise wohlhabende Städte und Stadtviertel, was ihnen erlaubte, offener um die Zustimmung der urbanen Mittelschichten zu werben. Zum anderen hatten sie weit seltener für die kommunalpolitischen Weichenstellungen der 1960er Jahre verantwortlich gezeichnet und wurden nun, als diese zunehmend kritisch bewertet wurden, auch weniger mit ihnen identifiziert. Die Bürger*innen suchten wieder „eine Heimat der Geborgenheit“, hieß es selbstbewusst, sie strebten nach „Sicherheit und Bewahrung bestehender Verhältnisse und Strukturen“.³⁸ Deshalb öffneten sie sich den liberaler und moderner gewordenen Unionsparteien, die anstrebten, „die urbanen Qualitäten der Städte herauszutreiben, zu intensivieren, zu optimieren, um die Menschen in die Städte zurückzuholen“, wo ihnen bei allen Nachteilen eine große Auswahl „an Kinos, an Lokalen, an Kultur“ offenstehe.³⁹

Die alternative Protestkultur sowie der Dauerkonflikt zwischen linkem und rechtem Flügel in vielen sozialdemokratischen Unterbezirken boten dabei eine ideale Negativfolie, vor der sich die Kommunalpolitiker der Unionsparteien als Anwälte der Vernunft und des Ausgleichs präsentieren konnten. „Ich möchte mich um den Abbau von Spannungen und Auseinandersetzungen bemühen“, äußerte Walter Wallmann nach seinem Amtsantritt als Oberbürgermeister im Sommer 1977, „weil ich nicht glaube, daß unser Leben vor allem durch Interessengegensätze und Konflikttheorien reicher werde“. Von Frankfurt am Main, so der frisch gewählte Christdemokrat, müsse „der entschlossene politische Wille zur liberalen Erneuerung ausgehen“.⁴⁰ Wallmanns Wahlerfolg wurde als Durchbruch der Union im zuvor ungünstigen Umfeld der bundesrepublikani-

³⁷ Zit. nach Föllmer, Regierbarkeit Hamburgs, S. 45 f.

³⁸ Dr. Walther Schumann, Betonpaläste oder Eigenheim, in: Kommunalpolitische Blätter. Organ der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und der CSU Deutschlands vom 05.01.1977, S. 33; München als Lehrbeispiel, in: ebd. vom 05.02.1977, S. 207 f., hier S. 207.

³⁹ Dr. Heinz Willms, Progressive Urbanisierung, in: Kommunalpolitische Blätter vom 05.08.1977, S. 707 f., hier S. 708; Leben in der Stadt ist kein Unheil..., in: ebd., S. 709 f., hier S. 709.

⁴⁰ Liberalität und Toleranz, in: Kommunalpolitische Blätter vom 05.08.1977, S. 718 f., hier S. 719.

schen Großstädte verstanden – was eine Zeit lang durchaus plausibel erschien, weil Erich Kiesl 1978 in München und Richard von Weizsäcker 1981 in West-Berlin weitere sozialdemokratische Bastionen erobern konnten.

Zum Denken der Unionsparteien passte ein bescheidener Gestaltungsanspruch, dessen Vorzug darin lag, dass er selbst bei eingeschränkten Handlungsspielräumen kommunalpolitische Handlungsmöglichkeiten eröffnete. „Kleinträumige Lösungen“ etwa zur Verbesserung der Infrastruktur sollten an die Stelle überambitionierter planerischer Konzepte und politischer Leitbilder treten. Im Mittelpunkt der anvisierten Sozialpolitik stand die Zusammenarbeit mit Verbänden und freien Trägern und überhaupt die „Initiierung und Aktivierung der privaten persönlichen, individuellen Initiative“.⁴¹ Dazu passte es, wenn christdemokratische Oberbürgermeister die eigene Rolle betont bescheiden verstanden. „Ich würde mir niemals erlauben, im Gemeinderat zu sagen: Ich führe oder regiere diese Stadt“, erläuterte Manfred Rommel seine Stuttgarter Amtsführung: „Der Apparat steuert bei uns den Bürgermeister mindestens genauso stark wie der Bürgermeister den Apparat“.⁴² Sein Frankfurter Kollege Wallmann visitierte keine großen Veränderungen an, sondern bemühte sich, den „Nachholbedarf bei den Bürgern unserer Stadt an Identifikation und Heimatgefühl“⁴³ zu befriedigen, den verschiedene Protestbewegungen gegen lokale Modernisierungsprojekte schon länger artikuliert hatten. Konkrete Prioritäten seiner Amtszeit lagen auf der Verkehrsberuhigung von Einkaufsstraßen, der Anlage des Museumsufers am Main sowie dem Wiederaufbau der im Krieg zerstörten Alten Oper.⁴⁴

Dass das Frankfurter Stadtoberhaupt die integrative Bedeutung von Kulturpolitik so sehr hervorhob und dabei den sozialdemokratischen Kulturstadtrat Hilmar Hoffmann im Amt beließ, unterstrich wirkungsvoll das Image eines konsensorientierten, toleranten Stadtoberhaupts. Hinzu kamen demonstrative Bürgernähe und Traditionsverhaftung. Wallmann erinnerte sich später, wie er während des Festzugs des Sachsenhäuser Brunnenfestes von der Kutsche aus den Menschen zugewinkt und dabei versucht hatte, jedem „in die Augen zu schauen und ihm das Gefühl zu geben, daß man ihn meint“.⁴⁵ Rommel berichtete von seinen zahlreichen Volksfestbesuchen in den Stuttgarter Stadtvierteln:

⁴¹ Krise der Stadt?, in: Kommunalpolitische Blätter vom 05.08.1977, S. 715 f., hier S. 716; Willms, Progressive Urbanisierung, S. 708.

⁴² Manfred Rommel, Regieren heißt führen (1983), in: Ders., Wir verwirrten Deutschen. Betrachtungen am Rande der großen Politik, Stuttgart 1986, S. 26–44, hier S. 26 f.

⁴³ Wallmann, Herausforderung Großstadt, S. 94.

⁴⁴ Vgl. ebd. Zum Frankfurter Kontext vgl. Andrew Demshuk, Three Cities After Hitler. Redemptive Reconstruction Across Cold War Borders, Pittsburgh 2021, S. 263–294, 352–368.

⁴⁵ Walter Wallmann, Im Licht der Paulskirche. Memoiren eines Politischen, Potsdam 2002, S. 99 f., 104, 118, 121 (Zitat).

„Überall trank ich als Zeichen der Bürgernähe mehrere Biere und Viertele und verschlang Zwiebelkuchen, Rote Würste und Laugenbrezeln“.⁴⁶

Kleinräumige Lösungen an die Stelle weitreichender Gestaltungsambitionen zu setzen und sich dabei konsensorientiert und bürgernah zu geben, erschien noch am ehesten als vielversprechender Umgang mit den begrenzten kommunalpolitischen Handlungsmöglichkeiten. Deshalb blieb dieser Umgang nicht auf die Unionsparteien beschränkt, sondern wurde auch von der planungsaffinen Sozialdemokratie zunehmend übernommen. Hans-Ulrich Klose hielt 1975 einen vielbeachteten Vortrag zur „Unregierbarkeit der Städte“, in dem er jedoch argumentierte, diese seien „durchaus regierbar“. Klose plädierte dafür, vermehrt „Stadtteilentwicklungspolitik“ zu betreiben, sich um Kindergärten, Parks und „Ermunterungssysteme“ für gemeinschaftliches Engagement (in Gestalt von Nachbarschaftszentren und -festen) zu bemühen, um dem breiten Bedürfnis nach Lebensqualität entgegenzukommen.⁴⁷ Ähnlich sah es sein Münchener Kollege Georg Kronawitter als „kommunale Hauptaufgabe“ an, die „Lebensqualität für alle Bürger zu verbessern“. Daher richtete er statt der früher üblichen „großen Versprechungen und Langzeitprojekte“ seine Energie auf „Aktionen, deren Ergebnis sich sogleich sehen ließ“ – worunter er unter anderem das Pflanzen zahlreicher Bäume verstand.⁴⁸ „Die spektakulären Aufgaben sind selten geworden“, konstatierte Ulrich Pfeiffer, früherer Spitzenbeamter und wohnungspolitischer Vordenker der SPD, Ende der 1980er Jahre: „Eine andere Stimmung ist eingeleitet, reparieren, umbauen, umnutzen, erneuern, verwalten, beraten, ausbilden, pflegen statt baggern und bauen“.⁴⁹

Führende sozialdemokratische Kommunalpolitiker bemühten sich zudem, nicht anders als ihre christdemokratischen Kollegen, um „ständigen Kontakt mit allen Gruppen der Bevölkerung“.⁵⁰ Da sich dieser Kontakt allein durch Begegnungen auf Wochenmärkten und Stadtteilfesten kaum aufrechterhalten ließ, musste er über die Medien erfolgen. So standen etwa die lokalen Boulevardzeitungen der Hamburger Sozialdemokratie oft kritisch gegenüber, aber sie eröffneten auch Chancen, sich als volksnahe Kümmerer zu profilieren. Die auszugsweise Veröffentlichung telefonischer Sprechstunden vermittelte den Eindruck, das jeweilige Anliegen werde zumindest ernstgenommen. Erster Bürgermeister oder Senator*innen mussten sich zwar meist für unzuständig erklären, versprachen aber, bei Bezirken oder Ortsämtern, gewerkschaftlichen oder

⁴⁶ Rommel, *Trotz allem heiter*, S. 237.

⁴⁷ Klose, *Unregierbarkeit der Städte*, S. 58, 60, 63.

⁴⁸ Kronawitter, *Mein eigener Weg*, S. 74 f., 81.

⁴⁹ Ulrich Pfeiffer, *Reform der Kommunalpolitik als Teil der Modernisierung des Staates*, in: *Die demokratische Gemeinde* 39:4, April 1987, S. 58-71, hier S. 59.

⁵⁰ So der Dortmunder Oberbürgermeister Günter Samtlebe: *Zweigleisig – nicht mehr tragbar*, S. 463.

kommunalen Wohnungsbauunternehmen nachzufragen. Fiel das Anliegen außerhalb des öffentlichen Kompetenzbereichs, mussten die Erwartungen gedämpft werden – denn „wenn einer Zuschüsse bekommt, wollen alle anderen sie auch haben“. Doch gelang es besonders Klos Nachfolger Klaus von Dohnanyi manches Mal, solche Gespräche ins Launige zu wenden: Die Schließung eines bei Senior*innen beliebten Cafés sei „Sache des Privatbesitzers“, erwiderte er auf eine entsprechende Klage. „Aber sie müssten mal mit mir losgehen, da würde ich ihnen genügend schöne Restaurants in Hamburg zeigen können“.⁵¹

Diese Beispiele mögen anekdotisch anmuten, aber sie verweisen auf parteiübergreifende Charakteristika von Kommunalpolitik in den 1970er und 1980er Jahren. Die westdeutschen Großstädte zu regieren, war mindestens ebenso sehr eine Frage der Inszenierung wie der Implementierung. Die so hohen wie diffusen Erwartungen der Bürger*innen, die wiederum durch Medien verstärkt oder sogar konstruiert wurden, richteten sich dabei nach wie vor an die öffentliche Person des Oberbürgermeisters. Und diese Person blieb, zu einer Zeit, in der es keine großstädtischen Oberbürgermeisterinnen und nur wenige Dezernentinnen oder Senatorinnen gab,⁵² eminent männlich konnotiert. Diese Männlichkeit war einerseits enttäuschungsanfällig, weil die immer noch weithin geschätzte Durchsetzungstärke mit den kommunalpolitischen Realitäten schwer zu vereinbaren war. Andererseits hatte sie auch eine unverbindlich-konsensorientierte Dimension, wenn Rommel auf Stadtteilstesten mit schwäbischem Wein anstieß oder Dohnanyi sich im Kavaliersgestus als Restaurantführer für Seniorinnen anbot. Stärke konnte man bei alledem immer noch zeigen, nämlich indem man sich unbeirrbar gegenüber den Vertreter*innen der Neuen oder alternativen Linken gab. So erinnerte sich Wallmann später stolz daran, er und seine christdemokratischen Parteifreunde hätten sich „von den Torheiten und Taktlosigkeiten der Grünen gar nicht beeindrucken lassen“, während Kronawitter eine von Linksradikalen dominierte Bürgerversammlung „mit erhobenem Haupt unter starken Buh-Rufen, die an mir abprallten“ geschlossen haben wollte.⁵³

Solch männliche Selbstbehauptung war nur begrenzt überparteilich, insofern als sie Christdemokraten eher offenstand als Sozialdemokraten, denen es aufgrund der Stärke des eigenen linken Flügels am nötigen Rückhalt gebrach.

⁵¹ Von Alster bis Steindamm: Wie wird Hamburg attraktiver? Wirtschaftssenator Volker Lange am BILD-Telefon, in: BILD Hamburg vom 19.11.1984; „Keine Lokale? Sie müssten mal mit mir mitgehen“. Bürgermeister Klaus von Dohnanyi eine Stunde am Morgenpost-Telefon, in: Hamburger Morgenpost vom 24.05.1985, Exemplar im Staatsarchiv Hamburg, 135-1 VI, Nr. 533; vgl. Föllmer, Regierbarkeit Hamburgs, S. 39 f.

⁵² Vgl. Sabine Mecking, „Chefin oder Mauerblümchen?“ Frauen in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik, in: GG 31, 2005, S. 465–497, hier S. 474, 477 f.

⁵³ Wallmann, Paulskirche, S. 135; Kronawitter, Mein eigener Weg, S. 80.

Doch sorgte sich auch etwa Wallmann, dass „die Grünen in den Städten eine intellektuell beherrschende Stellung einnehmen“⁵⁴ könnten. In der Tat formierte sich um 1980 eine grün-alternative Kommunalpolitik, die den neuen sozialen Bewegungen verbunden blieb und gleichzeitig in die Gemeinderäte und Stadtverordnetenversammlungen einzog. Damit erhielten ihre Vertreter*innen Zugang zu wichtigen Informationen, konnten die jeweilige lokale Öffentlichkeit besser erreichen und sie durch lebensweltnahe Vorschläge für sich gewinnen. Doch erwies es sich als schwierig, einen eigenen Weg „jenseits politikunfähiger Fundamentalopposition und parlamentsfixierter Realpolitik“ zu finden. An der Verabschiedung kommunaler Haushalte oder der Wahl sozialdemokratischer Oberbürgermeister mitzuwirken, brachte einerseits Teilerfolge ein, erforderte aber andererseits schmerzhaftes Zugeständnisse, sodass „mann/frau sich doch manchmal nach den angeblich so harten Oppositionsbänken“ zurücksehnte.⁵⁵

Parlamentarische Kompromisspolitik drohte auf eine Übernahme der Regierungs- und Verwaltungslogik hinauszulaufen. „In der Exekutive – bzw. deren Handlungsperspektive, die mensch sich als Ratsmitglied schnell zu eigen macht –, wird der/die Grüne leicht zum Verwalter vorgegebener Sachzwänge bzw. Notstände“, konstatierte ein kritischer Beobachter. Das Problem verschärfe sich mit dem Einzug in die Umweltbehörden, weil die Ökologiebewegung sich damit das Dilemma zwischen bedrohlicher Müllverbrennung und nicht weniger problematischer Mülldeponierung zu eigen machen müsse. Damit drohe „angesichts der Allgegenwart der Umweltschäden politische Handlungslosigkeit“ – aus der man nur herauskomme, wenn man durch Abschalten von Verbrennungsanlagen eine „politische Dynamik“ in Richtung von Vermeidung und Wiederverwertung in Gang setze.⁵⁶ Uwe Lahl, erster grüner Umweltdezernent in Bielefeld, äußerte sich skeptisch über seine Exekutiverfahrenungen. Er müsse zwischen der Trägheit der etablierten Verwaltungskultur und der Schwierigkeit, sich „intern bei seinen Mitarbeitern als Antreiber bemerkbar“ zu machen, lavieren, auch wenn es ihm dabei gelinge, bestehende Vorschriften effektiver durchzusetzen, Initiativen zum Naturschutz zu ergreifen und einen offeneren Kommunikationsstil einzuführen.⁵⁷

⁵⁴ Forderung nach totaler Umorientierung. Tagung des Arbeitskreises „Große Städte“ der Bundes-KPF, in: Kommunalpolitische Blätter 37:1, 05.01.1988, S. 38 f.

⁵⁵ Detlev Holloh/Rainer Schiller-Dickhut, 3x Haushalt mit der SPD. Erfahrungen der Bunten Liste Bielefeld, in: Alternative Kommunalpolitik. Fachblatt für Grüne und Alternative Politik 4:2, März/April 1984, S. 8 f., hier S. 9; Bernhard Kölbl, Rot-Grüne Zusammenarbeit in Nürnberg. Sie liebt uns, sie liebt uns nicht..., in: ebd. 4:4, Juli/August 1984, S. 14 f., hier S. 15.

⁵⁶ Rainer Schiller-Dickhut, Im Eiertanz um den Giftmüll. Die GRÜNEN auf allen Seiten, in: Alternative Kommunalpolitik 6:3, Mai/Juni 1986, S. 5.

⁵⁷ „Viel weniger Spielraum als ein Minister“. Interview mit Uwe Lahl, Grüner Umweltdezer-

In den grün-alternativen Diskussionen blieb unklar, inwiefern sich die der Kommunalpolitik gesetzten institutionellen und finanziellen Grenzen überhaupt überwinden ließen, und kontrovers, ob man angesichts beschränkter Steuerungsmöglichkeiten die eigenen ökologischen Ziele modifizieren sollte.⁵⁸ Im Frühjahr 1989 ließ eine „Debatte über 10 Jahre alternative Kommunalpolitik“ die kommunalpolitische Alternative zu Tage treten, sich der herrschenden Logik der Regierung und Verwaltung entweder pragmatisch anzupassen oder sich ihr resigniert zu verweigern. Ralf Fücks, Bremer Bürgerschaftsmitglied auf dem Weg in die Exekutive (ab 1991 Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz) wollte sich zwar „nicht mit den Resten von politischen Gestaltungsmöglichkeiten“ abfinden, „die den Kommunen heute gelassen worden sind“, und an einem „Moment von Dissens und Distanz“ festhalten. Er berichtete aber vom „Praxischock“, der in der Konfrontation mit den „vielfältigen Abhängigkeiten“ gelegen habe, denen politisches Handeln unterworfen sei. „Die Vorstellung von einheitlichen Würfeln und radikalen Veränderungen“ sei ihm darüber abhandengekommen. Christine Kukielka, Bürgerschaftsabgeordnete in Hamburg, teilte die Meinung, die Grün-Alternativen hätten „relativ wenige sogenannte machbare Erfolge“ vorzuweisen. Zudem würden deren eigenen Standpunkte von den etablierten Parteien zunehmend übernommen und sodann verwässert. Doch zog sie daraus systemkritischere Konsequenzen als Fücks. Gerade in solchen Aneignungen durch die Etablierten liege „das Integrationsmuster eines Kapitalismus in der Krise“, der Bewegung und Konflikt dämpfe und ein trügerisches Erscheinungsbild präsentiere: „Schöner leben in der Katastrophe“.⁵⁹

Bis Ende der 1980er Jahre hatte sich also ein Prozess der Adaptation an die eingeschränkten Handlungsspielräume vollzogen, wie sie das Regieren westdeutscher Großstädte bestimmten. Dieser Prozess war den Unionsparteien mit ihrem Subsidiaritätsdenken relativ leicht gefallen, ja sie konnten sogar mit einigem Recht hoffen, vom Negativimage unüberschaubarer Verwaltungsapparate und sozialdemokratischer Konfliktfreudigkeit zu profitieren. Doch auch die

nent in Bielefeld, in: *Alternative Kommunalpolitik* 7:1, Januar/Februar 1987, S. 44 f., hier S. 45. Die Aktivposten in Lahls Bilanz betonte Rainer Schiller-Dickhut, Umweltdezernate. Eine Falle für die Grünen? Eine Zwischenbilanz, in: ebd. 8:3, Mai/Juni 1988, S. 25-27.

⁵⁸ Eckart Reidegeld/Christian Wend, Neue Formen kommunaler Demokratie. Eine Zwischenbilanz zur Öffnung des politischen Systems der BRD gegenüber Basisbewegungen, in: *Alternative Kommunalpolitik* 4:4, Juli/August 1984, S. 42-44; Wolfgang Helm, Die Müllverbrennung kann kein Tabu GRÜNER Politik bleiben. Ein Diskussionsanstoß, in: ebd. 9:4, Juli/August 1988, S. 36 f.; Jörg Viole, MVAs blockieren ökologische Abfallkonzepte. Eine Replik, in: ebd., S. 38 f.

⁵⁹ Strategische Bilanz. Debatte über 10 Jahre alternative Kommunalpolitik mit R. Fücks, Chr. Kukielka und T. Koenigs, in: *Alternative Kommunalpolitik* 10:3, Mai/Juni 1989, S. 24-30, hier S. 25, 26, 28, 29.

planungsaffine SPD und, gewissermaßen im Zeitraffer, die idealistischen Grün-Alternativen passten sich an die eingeschränkten kommunalen Handlungsspielräume an. Am Ende stand die Einsicht, bestenfalls kleine und konkrete Erfolge erzielen zu können und von großen Projekten mit ihren systemischen Unwägbarkeiten und politischen Risiken lieber Abstand zu nehmen. Das betraf nicht bloß ambitionierte städtebauliche Vorhaben, sondern auch etwa die Idee, durch Schließung kommunaler Müllverbrennungsanlagen die Vermeidung und Wiederverwertung von Abfällen zu erzwingen. Stattdessen richtete sich viel Energie auf die inszenierte Nähe zu den Bürger*innen sowie auf das, was man später Erwartungsmanagement nennen sollte. Die Regierbarkeit der westdeutschen Großstädte erschien nicht länger zweifelhaft, weil das Regieren bescheidener verstanden wurde als noch zu Beginn der 1970er Jahre. Doch wie veränderte sich diese Konstellation nach 1990, in der Zeit von Einigungsprozess und Globalisierung?

4. Die 1990er Jahre – Verschärfte Finanzprobleme und neoliberale Auswege

Auch wenn die westdeutsche Kommunalpolitik seit der deutschen Einheit zahlreiche Kontinuitäten aufwies, war sie in mehrfacher Hinsicht von der Situation in den Städten der ehemaligen DDR betroffen. Einerseits fühlte man sich in der eigenen Kompetenz bestätigt, weil die unerfahrenen Stadtregierungen in den neuen Bundesländern auf „Aufbauhilfe“ und „Verwaltungshilfe“ aus der alten Bundesrepublik angewiesen waren.⁶⁰ Andererseits nährten die Berichte über ostdeutsche Kommunalverwaltungen, welche sich noch ohne einschlägige Rechtskenntnisse mit einer „Flut von Anträgen“ herumschlagen mussten, die Zweifel am hochkomplizierten Ordnungsrahmen der eigenen Tätigkeit. Vor allem wurde in der Wirtschaftskrise der frühen 1990er Jahre bald deutlich, dass die westdeutschen Gemeinden nolens volens an der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen beteiligt sein würden, selbst wenn dies „zu drastischen Einschränkungen von kommunalen Ausgaben, auch von sehr dringlichen“ führen musste.⁶¹

Die deutsche Einheit trug also nach anfänglichem Optimismus dazu bei, die fragile Balance des großstädtischen Regierens erneut in Frage zu stellen. Dies geschah jedoch nicht isoliert, sondern in Verbindung mit anderen Trends. Der

⁶⁰ Vgl. etwa Die Städte in den neuen Bundesländern – eine Zwischenbilanz, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetags 47:3, 07.02.1992, S. 41-43; Rommel, Trotz allem heiter, S. 391-396.

⁶¹ Problemberge erdrücken ostdeutsche Kommunen, in: Demokratische Gemeinde 43:3, März 1991, S. 14 f., hier S. 15; Manfred Rommel, Kommunalpolitik im Zeichen der Wiedervereinigung, Heidelberg 1993, S. 12.

ökonomische Globalisierungsschub gefährdete auch in prosperierenden urbanen Räumen, was lange selbstverständlich gewesen war, wie etwa der Wegzug des Chemieunternehmens Hoechst aus dem Frankfurter Westen zeigte.⁶² Die Konkurrenz um Unternehmensansiedlungen innerhalb des europäischen Binnenmarkts übte ebenso zusätzlichen Außendruck aus wie die im Vertrag von Maastricht festgelegten Kriterien für die öffentliche Verschuldung.⁶³ Dass nach Jahrzehnten der Suburbanisierung viele westdeutsche Städte einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen konnten, war zwar insofern willkommen, als es den kommunalen Anteil an der Einkommenssteuer erhöhte. Es vergrößerte jedoch die Herausforderungen, vor denen die städtische Wohnungspolitik bei steigenden Wohnraumbedürfnissen, eingeschränkten Handlungsspielräumen und Widerständen gegen Neubauprojekte stand: „Wollte die Politik sich auf Maßnahmen beschränken, die nur Vorteile haben, könnte sie gar nichts tun. Nichts zu tun hätte aber die schädlichsten Folgen“.⁶⁴

Das 1994 unter dem Titel „Rettet unsere Städte jetzt!“ erschienene „Manifest der Oberbürgermeister“ bilanzierte diese Problemwahrnehmungen und spitzte sie zu einer umfassenden Krisendiagnose zu. Kulturkritische Jeremiaden über „den rigorosen Individualismus und das überzogene Anspruchsdenken“ standen neben dem schon rituell gewordenen Ruf nach mehr bundes- und landespolitischer Unterstützung – allerdings im impliziten Bewusstsein, weder das eine noch das andere direkt beeinflussen zu können. Gefordert wurde vor allem, „die Aufgabenfülle der Metropolen“ nicht noch mehr auszuweiten, als es durch umweltpolitische Auflagen, die Abschiebung von Langzeitarbeitslosen in die kommunale Sozialhilfe und den neu eingeführten Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ohnehin schon der Fall sei. Doch jedwede Unterstützung setze voraus, dass die Kommunen zunächst die „eigenen Hausaufgaben“ erledigten; denn zu Sanierungs- und Rationalisierungsanstrengungen „auf allen Ebenen“ bestehe keine Alternative.⁶⁵

An diesem Denken war wenig neu. Schon in den Jahren um 1980 hatten sich zunächst die Unionsparteien und dann die SPD die „Stärkung der Eigeninitiative, der Selbsthilfe und Selbstorganisation“ auf die Fahnen geschrieben, hatte Klaus von Dohnanyi öffentlichkeitswirksam vom „Unternehmen Hamburg“ ge-

⁶² Vgl. Petra Roth, *Aufstand der Städte. Metropolen entscheiden über unser Überleben*, Frankfurt am Main 2011, S. 42.

⁶³ Vgl. Editorial. In eigener Sache, in: *Kommunalpolitische Blätter* 45:1, Januar 1993, S. 1; Dramatische Zuspitzung der städtischen Finanznot, in: *Mitteilungen des Deutschen Städtetags* 51:13 vom 10.07.1996, S. 311 f.

⁶⁴ Die Städte zur Wohnungspolitik, in: *Mitteilungen des Deutschen Städtetags* 47:18 vom 23.09.1992, S. 474-487, hier S. 484.

⁶⁵ Das Manifest, in: Georg Kronawitter (Hrsg.), *Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister*, Düsseldorf 1994, S. 7-15, hier S. 9, 10, 12.

sprochen.⁶⁶ Doch nun wurde die ökonomische Orientierung verbreiteter und dringlicher – ja, sie erschien als einziger Weg zur Wiedergewinnung von Handlungsspielräumen, weil sich an den nur allzu vertrauten Problemlagen ohnehin nichts ändern würde. Auf die Frage, ob München unter den gegebenen Bedingungen „überhaupt noch regierbar“ sei oder „nur noch verwaltet“ werden könne, antwortete der neue Oberbürgermeister Christian Ude, diese Unterscheidung hänge nicht an Zuwachsen oder Einschnitten: „Ich finde, die Situation ist wesentlich anspruchsvoller, wenn man mit Verstand sparen muß, als wenn man ohne viel Verstand Wohltaten verteilen kann“. Und der Hamburger Finanzsenator Ortwin Runde äußerte sogar, seine Aufgabe mache ihm „Riesen-Spaß“, weil „die Probleme riesengroß“ seien.⁶⁷

Konsequent Sparmaßnahmen zu ergreifen und sich so von den Vorgängerregierungen abzusetzen, rückte zunehmend in das Zentrum kommunalpolitischer Profilierungsbemühungen. Andreas von Schoeler, sozialdemokratischer Oberbürgermeister von Frankfurt am Main, wollte zwar die kulturpolitischen Projekte unter dem Christdemokraten Wallmann nicht als Fehlinvestitionen hinstellen, kritisierte aber, dass sie auf der „überoptimistischen Hoffnung auf wachsende Einnahmen“ beruht und somit die „langfristige Stabilität und Handlungsfähigkeit der Stadt“ gefährdet hätten. Weil gleichzeitig ungebremst andere öffentliche Einrichtungen geschaffen oder ausgebaut worden seien, käme man nun nicht mehr um die lange vermiedenen harten Entscheidungen herum: „Es gilt, entweder eines der vor gerade zehn Jahren mit einem zweistelligen Millionenaufwand errichteten Spaßbäder zu schließen, die sich natürlich heute des größten Publikumsinteresses erfreuen, oder schweren Herzens auf langjährig etablierte Schwimmbäder der alten Art mit einem kleinen, aber regelmäßig aktiven Besucherstamm zu verzichten“.⁶⁸ Auf großzügige Kultur- und Freizeitangebote wurde topisch verwiesen, um den Vorwurf verschwenderischen Finanzgebarens zu untermauern. Schoelers christdemokratische Kontrahentin und spätere Nachfolgerin prangerte wiederum die angebliche rot-grüne Miss-

⁶⁶ Leitlinien für Sozialdemokraten. Die achtziger Jahre – Herausforderung für die Kommunalpolitik, in: Die demokratische Gemeinde 35:3, März 1983, S. 158 f.; Dohnanyi, Unternehmen Hamburg. Für die Unionsparteien etwa Willms, Progressive Urbanisierung, S. 708.

⁶⁷ „Lied vom Niedergang Münchens verstummt“. Interview mit Christian Ude, in: Die demokratische Gemeinde 46:1, Januar 1994, S. 22-24, hier S. 22; Hamburg verschuldet – die Bürger müssen drunter leiden. BILD-Interview mit Finanzsenator Ortwin Runde, in: BILD Hamburg vom 29.03.1996.

⁶⁸ Andreas von Schoeler, Die Großstadt als Sanierungsfall – am Beispiel Frankfurt am Main, in: Kronawitter, Rettet unsere Städte, S. 207-228, hier S. 212 f., 213, 214. Vgl. Wallmanns Rechtfertigung seiner kulturpolitischen Projekte in Wallmann, Licht der Paulskirche, S. 118: „Natürlich strapazierten wir damit die städtischen Finanzen, aber das Steueraufkommen Frankfurts war auch überdurchschnittlich hoch“.

wirtschaft an – und ließ dabei den Beitrag ihres Parteifreundes Wallmann zu den von ihr benannten Strukturproblemen unerwähnt: „Die fetten Jahre der Kommunalpolitik, die sich mit Stadthallen, Schwimmbädern und Museen ihre Symbole gesetzt haben, gehören für Petra Roth der Vergangenheit an“.⁶⁹ Um die eigenen Handlungsspielräume auch und gerade in einer Zeit der finanziellen Konsolidierung zu erweitern, verschrieben sich die großstädtischen Regierungen einem „effektiveren Verwaltungsmanagement“ und dem „Wettkampf um den Bürger als Kunden“.⁷⁰ Diese Zitate entstammen zwar dem kommunalpolitischen Organ der Unionsparteien, doch die Neuorientierung wurde von der Sozialdemokratie ebenso betrieben. Schoeler erklärte, eine „leistungsfähige, moderne und hochmotivierte Dienstleistungsverwaltung“ anzustreben, während sich sein Kollege Kronawitter später erinnerte, wie die Mitarbeiter*innen seiner Stadtverwaltung selbst „fast durchgehend ‚mehr Eigenverantwortlichkeit‘ und eine schlankere Hierarchie“ wünschten und sich daher bereitwillig am Reformprozess beteiligten.⁷¹ Strukturschwache Städte wandten die Prinzipien des New Public Management noch weitgehend an als Frankfurt am Main oder München. Ihnen war daran gelegen, sich auf diese Weise überregional zu profilieren, auch um zu zeigen, dass alle Einsparungspotentiale ausgeschöpft und noch schärfere Einschnitte unmöglich seien.⁷² So schrieb Die demokratische Gemeinde bewundernd über das „Offenbacher Modell“ Gerhard Grandkes, der vom Dozent in der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit zum Unternehmensberater avanciert war und nun als Oberbürgermeister der krisengeschüttelten Stadt das Freibad schloss, Wohnungen verkaufte, Teile des Gärtnereibetriebs privatisierte und das Stadion der Offenbacher Kickers verpachtete.⁷³

Der reformerische Elan der Regierenden versprach Klarheit und mobilisierte Energien, musste aber in einem Kontext widersprüchlicher Erwartungshaltungen umgesetzt werden. Die Ansiedlung neuer Unternehmen und Institutionen hatte positive Auswirkungen auf Arbeitsplatzangebot und Steuereinnahmen,

⁶⁹ „Es gibt keine Besitzstandswahrung“. Petra Roth – Kandidatin für das höchste Amt im Frankfurter Römer, in: Kommunalpolitische Blätter 45:2, Februar 1993, S. 146 f., hier S. 147. Dass „neoliberales Regieren“ zur Zeit der rot-grünen Koalition Anfang der 1990er Jahre hegemonial wurde, argumentiert Sebastian Schipper, Genealogie der „unternehmerischen Stadt“. Neoliberales Regieren in Frankfurt am Main 1960–2010, Münster 2013, S. 191–212.

⁷⁰ Editorial. In eigener Sache.

⁷¹ Schoeler, Großstadt als Sanierungsfall, S. 221; Kronawitter, Mein eigener Weg, S. 152.

⁷² So, am Beispiel von Duisburg, Alina Marktanner, The Only Game in Town? New Steering Models as Spaces of Contestation in 1990s Public Administration, in: Administory 6, 2021, S. 172–186, hier S. 180.

⁷³ Vgl. Hartmut Blinten, Offenbacher Modell. Harter Sanierungskurs führte zum Erfolg, in: Die demokratische Gemeinde 46:12, Dezember 1994, S. 22 f.

sorgte jedoch regelmäßig für Proteste in den betroffenen Stadtteilen. Rationalisierungsmaßnahmen zeitigten zunächst vor allem verwaltungsinterne Effekte, deren Nutzen sich den Bürger*innen nicht unmittelbar erschloss. Konsequente Sparpolitik wurde zwar prinzipiell weithin befürwortet und wohlwollend kommentiert.⁷⁴ Sie rief aber häufig Protest hervor, sobald konkrete Einschnitte den gewohnten Leistungsstandard bedrohten, und wurde zudem durch populäre Forderungen nach kostspieligen Problemlösungen konterkariert.⁷⁵ Ebenso diffus waren die Erwartungen, die sich an das kommunale Führungspersonal richteten. Die Männlichkeit des Stadtoberhauptes verlor nun ihren selbstverständlichen Charakter, weil Christa Meier, Marlies Smeets und Petra Roth in die Regensburger, Düsseldorfer beziehungsweise Frankfurter Rathäuser einzogen, wo sie zur „Ansprechpartnerin für einfach alles“ wurden und trotz aller Widerstände die Art des politischen Handelns und Kommunizierens zu verändern begannen.⁷⁶ Doch gleichzeitig mündete die Berichterstattung über Drogenkriminalität etwa in Hamburg in die Forderung nach maskulin-entschlossenem Eingreifen.⁷⁷ Einerseits wurde die multikulturelle Prägung der westdeutschen urbanen Gesellschaften zunehmend akzeptiert, wenn etwa Integration für Manfred Rommel nicht „Zwangsassimilierung“ bedeutete, sondern, „daß auch die ausländischen Mitbürger als gleiche unter gleichen in einer Stadt leben können“, und er sich für die doppelte Staatsangehörigkeit aussprach.⁷⁸ Andererseits setzte die Flüchtlingswelle der frühen 1990er Jahre die großstädtischen Regierungen unter Druck, zumal die Medien sie als „Flut“ metaphorisierten und Notlösungen zur Unterbringung anprangerten.⁷⁹

Ähnliche Ambivalenzen prägten die Diskussionen zur grün-alternativen Kommunalpolitik. Deren Vertreter*innen hatten bereits zuvor immer wieder kritisiert, dass das System der Gemeindeeinnahmen wirtschaftsfreundliches

⁷⁴ Vgl. etwa die Forderung nach „Regieren mit weniger und nicht ständig mehr Geld“: Politik auf Pump, in: Der Spiegel 39 vom 25.09.1994; Mirow tritt in die Ausgaben-Bremse, in: BILD Hamburg vom 02.07.1996.

⁷⁵ Vgl. Jede 3. Hamburger Straße kaputt. Aber die Stadt hat kein Geld für die Reparatur, in: BILD Hamburg vom 29.03.1996; Hamburg: Wehe du wirst krank!, in: ebd. vom 13.11.1996; Senat verschleppt den Wohnungsbau, in: ebd. vom 13.03.1992.

⁷⁶ Christa Meier, Vorausgehen, Bonn 2023, S. 154; vgl. auch Roth, Aufstand der Städte, S. 157 f.

⁷⁷ Bild-Leser zur Hamburger Innenpolitik, in: BILD Hamburg vom 11.07.1996; Die Polizei-Krise. Senator und Polizeipräsident unter schwerem Beschuß, in: ebd. vom 23.07.1996.

⁷⁸ Multikulturelle Vielfalt in den Städten. Ein Cappenberger Gespräch, Köln 1990, S. 12.

⁷⁹ Fast jede Minute ein neuer Asylant. Die Flut steigt – wann sinkt das Boot?, in: BILD Hamburg vom 02.04.1992; Irrsinn! Eine Schule wird eingezäunt. Über Nacht 60 Asylanten einquartiert, in: ebd. vom 03.04.1992; Asylantendorf in Fuhlsbüttel. Anwohner fühlen sich gestört, in: ebd. vom 17.07.1992. Aber auch: Danke, liebe Hamburger! Flüchtlinge aus Bosnien in Poppenbüttel. Die erste Nacht ohne Angst, in: ebd. 29.07.1992.

Verhalten prämiere. Im Zeichen der ökonomischen Krise wurde nach einer neuen Strategie gerufen: „mit knapper werdenden Finanzressourcen ‚Kahlschlagspolitik‘ vermeiden und sozial-ökologische Handlungsspielräume schaffen“.⁸⁰ In der Exekutive musste man sich zudem der Tatsache stellen, dass Müllverbrennungsanlagen, Kindertagesstätten und Asylunterkünfte regelmäßig auf lokalen Widerstand stießen, womit eine Grenze der Konsensfindung durch Diskussion markiert war. In Essen erhob sich sogar „ziviler Ungehorsam von rechts“, als christdemokratische Ortsvereine Bürgerinitiativen gegen die Unterbringung von Flüchtlingen gründeten. Uwe Lahl argumentierte deshalb vor dem Hintergrund seiner Bielefelder Erfahrungen, „daß die Übernahme von Regierungsverantwortung (selbst als Amtsleiter, Umweltdezernent oder Ausschußvorsitzender einer kleinen Gemeinde) zu Standortdurchsetzungen zwingen wird“.⁸¹

Die Folgen der Einheit, aber auch des Globalisierungs- und Europäisierungsschubs waren in den westdeutschen Großstädten also sehr spürbar. Sie verschärften deren finanziellen Probleme – ohne dass die seit langem erhobene Forderung nach einer Reform des Verhältnisses zwischen Bund, Ländern und Gemeinden einer Verwirklichung näher gekommen wäre. Aus dem Aufruf „Rettet unsere Städte jetzt!“ schien zu folgen, dass sie sich vor allem selbst würden retten müssen. Das motivierte Bemühungen, die eigenen Handlungsspielräume auch und gerade unter Konsolidierungszwang zu erweitern und somit die Regierbarkeit der Großstädte zu sichern – ja sich sogar mit Sparmaßnahmen, Verwaltungsreformen und Privatisierungen politisch zu profilieren und beruflich zu verwirklichen. Diese Entwicklung vollzog sich jedoch im Kontext widersprüchlicher Erwartungshaltungen, was die Regierenden bis hin zu grün-alternativen Dezernent*innen vor die Frage stellte, wie sie Konsensorientierung und Entscheidungsfreudigkeit balancieren sollten.

5. Schlussbetrachtung: Was hieß Regierbarkeit?

Wie lässt sich der westdeutsche Diskurs über die Regierbarkeit der Großstädte im ausgehenden 20. Jahrhunderts bilanzieren? Zunächst einmal blieb offen, ob der Begriff des Regierens die Tätigkeit des kommunalen Führungspersonals überhaupt adäquat beschrieb oder nur mehr eine Wunschvorstellung wieder-

⁸⁰ Jörg Frank, Umdenken. Grüne Haushaltspolitik unter Krisenbedingungen, in: Alternative Kommunalpolitik 13:3, Mai/Juni 1992, S. 54 f., hier S. 54. Siehe auch Raimund Nowak, Rot-grün spart in Hannover, in: ebd., S. 56 f.

⁸¹ Walter Wandtke, lange währt... CDU-Asylpolitik am Beispiel Essen, in: Alternative Kommunalpolitik 13:1, Januar/Februar 1992, S. 21 f., hier S. 22; Uwe Lahl, Mediation. Einlullende Sozialtechnik oder Methode demokratischen Verwaltungshandelns?, in: ebd. 13:6, November/Dezember 1992, S. 45-47, hier S. 47.

gab. Kritische Medien und auch ein vergleichsweise selbstreflexiver Akteur wie Hans-Ulrich Klose diskutierten, ob die komplexeren und stärker politisierten urbanen Gesellschaften der 1970er und 1980er Jahre noch regierbar waren. Und angesichts budgetärer Problemlagen und bundes- ebenso wie landespolitischer Auflagen drohte die Kommunalpolitik, auf Verwaltung reduziert zu werden, statt selbst gestalten zu können. Vor diesem Hintergrund mussten sogar Grün-Alternative ihre Erneuerungsansprüche relativieren und konnten schwerlich vermeiden, durch ihre Aktivitäten in Gemeinderäten oder Umweltdezernaten in bürokratische Logiken hineingezogen zu werden. Am anderen Ende des politischen Spektrums beklagten etwa die Hamburger BILD-Zeitung und die christdemokratische Opposition Führungsschwäche und fragten provozierend, wer die Hansestadt eigentlich regiere.

Die Regierenden in den westdeutschen Großstädten mussten also nach Wegen suchen, von Anderen – und letztlich auch sich selbst – noch als solche ernst genommen zu werden. Sie versuchten auf verschiedene Weise, die eigenen Handlungsspielräume zu erweitern. Sich individuell und kollektiv für strukturelle Veränderungen einzusetzen, war so naheliegend wie frustrierend. Angesichts institutionell festgefahrener Verhältnisse erschien es vielversprechender, das Regierungsverständnis hin zu kleinen und konkreten Verbesserungen, zur Performanz von Bürgernähe und zur Koordination zwischen verschiedenen öffentlichen Instanzen und gesellschaftlichen Gruppen zu verschieben.⁸² Die christdemokratischen Oberbürgermeister Manfred Rommel und Walter Wallmann leisteten in dieser Hinsicht Pionierarbeit, und auch ihre sozialdemokratischen Kolleg*innen schlugen bald ähnliche Wege ein – bis hin zum Hamburger Ersten Bürgermeister Ortwin Runde, der seine Aufgabe darin sah, „arbeitsteilige Verwaltung zusammenzuführen“, statt sich als „Zampano“ in alle möglichen Einzelfragen einzumischen. Gerade Runde musste jedoch im Zusammenhang mit der Drogenkriminalität erfahren, dass die medial geschürte Erwartung männlich-dezidierte Führung auch um die Jahrtausendwende fortbestand und die Amtsinhaber*innen unter massiven Druck setzen konnte.⁸³

In den 1990er Jahren wurde es angesichts finanzieller Einschnitte und verstärkter ökonomischer Ungleichgewichte zu einer noch größeren Herausforderung, die Regierbarkeit der Großstädte zu sichern. Gleichzeitig wuchs der Drang, endlich wieder zu gestalten, statt bloß den Mangel zu verwalten und mit

⁸² Vgl. die Feststellung bei Metzler, Staatsversagen, S. 253, dass „seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre [...] umfassende Planungen nicht mehr unternommen bzw. in leichter überschaubare sektorale Planungen heruntergebrochen wurden“.

⁸³ Ortwin Runde: Ich bin doch nicht der Zampano. Bürgermeister zu Gast bei der WELT – ein Gespräch über die Lage der Koalition, seine Rolle als Stadtoberhaupt und den Sparkurs, in: WELT vom 15.07.1998. Vgl. Föllmer, Regierbarkeit Hamburgs, S. 55-57.

weiter schwindenden Erfolgsaussichten das „Wehklagen über die engen Kompetenzen, die knappen Finanzen und die anschwellenden Pflichtausgaben“ fortzusetzen.⁸⁴ Das ließ eine Programmatik attraktiv erscheinen, die aus dem Zwang zur Konsolidierung neue Handlungsspielräume zu gewinnen, aus der haushälterischen Not eine kommunalpolitische Tugend zu machen versprach. Die Adaptation neoliberaler Denkweisen und Politikrezepte in der Stadtpolitik des ausgehenden 20. Jahrhunderts ist plausibel mit Erschöpfung erklärt worden – nämlich der Hoffnung, dass sich gesellschaftliche Großprobleme durch staatliche Interventionen lösen ließen.⁸⁵ Dem lassen sich Erschöpfungserscheinungen hinzufügen, die aus den vielfältigen Herausforderungen, beschränkten Möglichkeiten und so hohen wie widersprüchlichen Erwartungen resultierten, mit denen sich das großstädtische Führungspersonal herumzuschlagen hatte. Dass die Krisenerscheinungen weniger dramatisch, die Barrieren für einen grundlegenden Kurswechsel höher und die Kontinuitätsinteressen fester verankert waren als in Großbritannien oder den Vereinigten Staaten, verweist wiederum auf die Grenzen, die der Durchsetzung neoliberaler Politikrezepte in Westdeutschland gesetzt waren.⁸⁶

Seit den 1990er Jahren haben sich viele Aspekte des großstädtischen Regierens verändert. Umweltschutz hat an Bedeutung gewonnen und Diversität ist in die stadtpolitischen Leitbilder eingegangen. Die Ambition, Städte könnten und sollten bei der Lösung zentraler Probleme der Gegenwart voranschreiten, die in den 1980er Jahren geradezu vermessen erschien, ist erneut gängig geworden. Die Unionsparteien sind in den Rathäusern seltener vertreten, stattdessen gibt es seit einiger Zeit mehr grüne Oberbürgermeister. Weitere Oberbürgermeisterinnen und der offen schwule Klaus Wowereit in Berlin haben die männlichen Konnotationen des Amtes verflüssigt, während Belit Onay in Hannover und Mike Josef in Frankfurt am Main die multiethnische Zusammensetzung der städtischen Bevölkerungen auf eine Weise reflektieren, die noch vor wenigen Jahrzehnten kaum vorstellbar gewesen wäre. Ebenso wenig vorstellbar waren jedoch seinerzeit die persönlichen Bedrohungen, denen Kommunalpolitiker*innen ausgesetzt sind und die im rechtsextrem motivierten Attentat auf die Kölner Oberbürgermeisterin Henriette Reker im Oktober 2015 einen traurigen Höhepunkt fanden.

⁸⁴ So die pointierte Formulierung bei Pfeiffer, *Reform der Kommunalpolitik*, S. 58.

⁸⁵ So Ariane Leendertz, *Der erschöpfte Staat. Eine andere Geschichte des Neoliberalismus*, Hamburg 2022.

⁸⁶ Vgl. Frank Bösch/Thomas Hertfelder/Gabriele Metzler (Hrsg.), *Grenzen des Neoliberalismus. Der Wandel des Liberalismus im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 2018 mit der meines Erachtens zu glatten Erzählung bei Arndt Neumann, *Unternehmen Hamburg. Eine Geschichte der neoliberalen Stadt*, Göttingen 2018.

Auf der anderen Seite sind die Kontinuitäten nicht zu übersehen. Klagen über institutionelle Blockaden und budgetäre Zwänge, eingeschränkte Handlungsspielräume und so überhöhte wie diffuse Erwartungen haben sich durch den Reformeifer der 1990er Jahre mitnichten erledigt. Zielkonflikte zwischen Umweltschutz und Automobilität sind keineswegs entschieden worden, sondern flackern immer wieder auf und haben im Februar 2023 maßgeblich zum Wahlerfolg der CDU in Berlin beigetragen. Bürgernähe zu pflegen, zu inszenieren und über Medien zu kommunizieren, gehört nach wie vor zum Anforderungsprofil besonders der Oberbürgermeister*innen, noch mehr, seit sie überall außer in den Stadtstaaten direkt gewählt werden. Ob großstädtisches Regieren überhaupt möglich ist, wie es verstanden und praktiziert werden kann – diese Fragen tragen mehr als historischen Charakter und werden kommunalpolitisches Führungspersonal und interessierte Öffentlichkeit aller Voraussicht nach weiter beschäftigen.

Moritz Föllmer ist Associate Professor of Modern History an der Universität von Amsterdam. Seine Forschungen konzentrieren sich auf Weimarer Republik und Nationalsozialismus, Stadtgeschichte und die Geschichte der Individualität. Publikationen unter anderem: Moritz Föllmer, *Individuality in Berlin. Self and Society between Weimar and the Wall*, Cambridge 2013; Moritz Föllmer/Mark B. Smith (Hrsg.), *Urban Societies in Europe since 1945*. Themenheft, in: *Contemporary European History* 24:4, 2015; Moritz Föllmer, „Ein Leben wie im Traum“. Kultur im Dritten Reich, München 2016; Moritz Föllmer, *The Quest for Individual Freedom. A Twentieth-Century European History*, Cambridge 2025.
m.foellmer@uva.nl