

Stadtprobleme und Unregierbarkeit

Das Stichwort „Unregierbarkeit von Großstädten“ löst Assoziationen unterschiedlicher Art aus. Zum einen verbindet man damit die Entwicklung in Metropolen Asiens und Lateinamerikas. In Bombay, Shanghai oder Mexico City explodieren die Einwohnerzahlen. New York, die „Weltstadt“, ist nicht mehr wie noch in der Mitte dieses Jahrhunderts die größte Agglomeration der Welt, sondern fällt in der Hierarchie der Megastädte auf einen hinteren Rang zurück.¹ Dies geschieht nicht etwa, weil die Bevölkerung in New York City zurückgeht. Vielmehr wachsen die Großstädte der Dritten Welt in ungeheurem Tempo. Nach Schätzungen wird Mexico City als größter Ballungsraum der Erde im Jahr 2000 27,6 Millionen Einwohner haben.² Diese Metropolen werden tatsächlich um so weniger kontrollierbar und regierbar, je mehr Menschen auf begrenztem Raum leben und arbeiten. Die meisten der Menschen, die in die Großstädte wandern, bleiben in Slums oder Favelas. 65 Prozent der Bewohner des Ballungsraumes von Mexico City leben in Slums, ebenso wie 52 Prozent der Einwohner Caracas', 70 Prozent der Bewohner von Lima oder 50 Prozent in Rio de Janeiro.³ Trotz der düsteren Aussichten hält der Strom in die Städte jedoch an, denn das Wohnen am Rand der Metropolen bedeutet für die Zuziehenden eine Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse im Vergleich zu ihrer früheren Situation. „Noch immer treffen täglich etwa tausend Personen auf der Suche nach Arbeit von anderen Teilen Mexikos in der inzwischen unüberschaubaren Hauptstadt ein und viele bleiben trotz enormer Schwierigkeiten. Daß diese ... Wanderungsbewegung noch immer anhält, ist nicht Ausdruck von Irrationalität, sondern Beweis der hoffnungslosen Situation auf dem Lande.“⁴ Die wie Waben um den Stadtkern geklebten „Vororte“ können von der kommunalen Politik kaum noch erreicht werden. Den betroffenen Ländern und Metropolen fehlt das administrative Instrumentarium, um die Stadtentwicklung unter Kontrolle zu halten. Stadtplanung ist angesichts des ungesteuerten Wachstums zum Scheitern verurteilt. Für Lösungsansätze wie zum Beispiel sozialpolitische Maßnahmen fehlen die politischen wie historischen Voraussetzungen. In Ländern, die kaum sozi-

alpolitische Traditionen vorweisen können, läßt sich die Armutsbekämpfung in Großstädten nur schwer implementieren. Und schließlich mangelt es überall an den notwendigen finanziellen Mitteln. In den armen Entwicklungsländern sind auch die Städte sehr arm.

Finanzielle Restriktionen sind auch der Auslöser für jene Klagen, die als zweite Assoziation zum Stichwort Unregierbarkeit auftauchen. Immer wieder weisen europäische und nordamerikanische Bürgermeister auf die Krise ihrer Städte hin. Die Ausgaben für die städtischen Dienstleistungen und öffentlichen Aufgaben steigen unaufhaltsam, die städtischen Einnahmen stagnieren – im günstigen Fall –, und die staatliche Unterstützung für die Kommunen bleibt hinter dem Notwendigen zurück. Der dem S.O.S.-Zeichen ähnelnde Hilferuf mehrerer Bürgermeister deutscher Großstädte: „Rettet unsere Städte jetzt!“⁴⁵ wird nicht der letzte Hinweis auf die Regierbarkeitsproblematik in Großstädten der Industriegesellschaften sein.

In den folgenden Abschnitten werde ich versuchen, einer Deutung solcher Hilferufe von Stadtregierungen näher zu kommen. Zuerst werde ich mich mit den Problemen von Großstädten der industrialisierten Welt insbesondere am Beispiel der Situation Berlins auseinandersetzen. Im zweiten Schritt möchte ich dann der Frage nachgehen, in welcher Hinsicht es die Probleme der Großstädte erlauben, von Unregierbarkeit zu sprechen. Was heißt Unregierbarkeit im Zusammenhang mit Großstädten?

1. Berlin im Vergleich deutscher Großstädte

Der Regierende Bürgermeister von Berlin nennt in seinem Beitrag zum Sammelband Kronawitters⁶ Zukunftsaufgaben und Schwierigkeiten der neuen Bundeshauptstadt. Angleichung der Lebensverhältnisse, Sicherung des Industriestandortes, Firmenschließungen, Abbau von Arbeitsplätzen, soziale Probleme, Wohnungsnot und Obdachlosigkeit, Innere Sicherheit, Umweltverschmutzung und Verkehrsentwicklung gehören zu den Punkten, die Diepgen anspricht. Die Gegenüberstellung mit den Klagen der anderen Bürgermeister deutscher Großstädte zeigt, daß es in der Bundesrepublik keine andere Metropole gibt, die eine solche Konzentration drängender Probleme aufweist wie Berlin. Im reichen Hamburg kämpft man gegen Armut, in München gegen Mangel an Wohnraum und zu hohe Mieten. Köln und Düsseldorf machen sich um Umwelt und Verkehr Sorgen.⁷ „Berlin kennt alle die Probleme der großen und kleinen Kommunen unseres Vaterlandes, nur treten sie in

der Regel in höheren Potenzen auf.⁴⁸ Angesichts dieser Sondersituation können die verantwortlichen Politiker in Berlin bei ihrer Suche nach Lösungsmöglichkeiten kaum auf die Erfahrungen in anderen Großstädten Deutschlands zurückgreifen.

Dies liegt nun zum einen an der seit 1989 vollständig gewandelten und sich ständig weiter ändernden Situation der Stadt. Der Fall der Mauer hat zwei ungleiche Hälften wieder zusammengebracht. Unterschiedliche Lebensstandards und Lebensstile treffen aufeinander. Die ökonomische Entwicklung variiert sowohl nach Stadtteilen als auch nach Branchen. Einerseits sieht die wirtschaftliche Situation in den westlichen Stadtbezirken⁹ noch besser aus als in den östlichen.¹⁰ Andererseits ist die Arbeitslosenquote in Westberlin inzwischen höher als im Osten. Dies liegt zum Teil am Zusammenbruch der Metall- und Elektrobranche in den Westbezirken durch den Wegfall der Berlinförderung.¹¹ Ebenso trägt die hohe Arbeitslosigkeit im Bausektor zu der schlechten Situation auf dem Arbeitsmarkt bei. Obwohl die Bauindustrie boomt, sind doch 30.000 Bauarbeiter in Berlin arbeitslos gemeldet. Ausländische Arbeitnehmer sind billiger.

Man merkt nicht nur an den Folgen des Endes der Berlinförderung, daß das beschauliche Inselleben für die (staatlich subventionierte) Wirtschaft vorbei ist. Viele Unternehmen stehen plötzlich im internationalen Wettbewerb, internationales Kapital fließt nach Berlin und die Stadt wird stärker als früher in weltweite Kommunikationsnetze eingebunden.

Die Verkehrsströme haben sich verändert. Der Individualverkehr nimmt rapide zu. 1990 waren in Berlin 1,3 Millionen Pkw registriert.¹² Die Ost-West-Verbindungsstraßen sind überlastet. Ob die begonnenen Projekte (wie z.B. der Tiergartentunnel) mehr Probleme lösen als sie schaffen, ist ungewiß. Neben den Maßnahmen im Straßenbau sollen auch das U-Bahn-, S-Bahn- und Eisenbahnnetz an die Anforderungen der neuen Metropole angepaßt werden. Auch bei diesen Vorhaben besteht unter Experten keine Einigkeit darüber, ob mit den gewählten Lösungen¹³ der zukünftige Bedarf richtig eingeschätzt wird.

Auch die Wahl Berlins zur Bundeshauptstadt bringt neue Aufgaben mit sich, auf die sich die Stadt vorbereiten muß. Für den Umzug von Parlament, Regierung, Ministerien und Verwaltungen werden Büroräume und Wohnungen erforderlich. Ein weiteres Anwachsen des Verkehrs ist absehbar, die Anforderungen an die städtische Infrastruktur werden sich ändern. Darüber hinaus wird eine kaum überschaubare Zahl von Personen und Institutionen nachziehen, die im Umfeld

der Regierung angesiedelt sind bzw. angesiedelt sein wollen: Botschaften und Konsulate, Verbände, Lobbyorganisationen und Journalisten. Zwar wird die Raumfrage vom Bundesbauministerium bearbeitet, die Lösung der Infrastruktur- und Verkehrsaufgaben liegt jedoch überwiegend beim Berliner Senat.

Sollten sich die Bundesländer Berlin und Brandenburg auf eine Fusion einigen,¹⁴ so ist zu erwarten, daß neben den innerstädtischen Umstrukturierungen in Kürze jene Arbeitsgebiete in den Vordergrund rücken werden, die sich mit der Entwicklung und Implementierung neuer Verwaltungsstrukturen sowie der Verbindung Berlins mit seinem Umland beschäftigen werden.

Schon diese, hier nur skizzierten Aufgaben und Probleme finden sich weder einzeln noch in Kombination in anderen deutschen Großstädten. Natürlich hat jede Stadt ihre Verkehrsprobleme, die aus dem stetigen Anwachsen des Individualverkehrs entstanden sind. Aber kaum eine Stadt sieht sich vor der Notwendigkeit, Autoverkehr in Berliner Dimensionen in neue Richtungen zu lenken. Auch die weiteren Aufgaben, die mit der Wiedervereinigung entstanden sind, gibt es – abgesehen vom allgemeinen Bauboom und Verkehrszuwachs in den größeren Städten der neuen Bundesländer – andernorts in der Bundesrepublik nicht.

Neben dieser Vielzahl von Aufgaben muß man für die Beurteilung der Situation der Stadt berücksichtigen, daß Berlin nun mit weitem Abstand die größte Stadt Deutschlands ist. Mit 3,4 Millionen Einwohnern ist Berlin mehr als doppelt so groß wie Hamburg, das mit einer Bevölkerungszahl von 1,6 Millionen auf dem zweiten Platz folgt. Das heißt, in Berlin leben mehr als 4 Prozent der Einwohner Deutschlands. Dieser Anteil ist höher als der New Yorks an der amerikanischen Bevölkerung.

Aus den Erfahrungen deutscher Großstädte lassen sich also kaum Hilfestellungen für die Steuerung der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung Berlins ableiten. Der Blick über die Grenzen verspricht mehr Einsicht in Problemstruktur und Lösungsmöglichkeiten.

2. Der Vergleich Berlins mit London und New York

An dieser Stelle kann kein vollständiger, inhaltlicher Vergleich von London und New York mit der deutschen Hauptstadt geleistet werden. Vielmehr geht es hier um einige methodische Überlegungen.

Es gehört zu den Standardfeststellungen in der Komparatistik, daß wissenschaftliches Vorgehen grundsätzlich vergleichend ist und vergleichend sein muß. „You can't be scientific if you're not comparing“ wird James Coleman bei Hague, Harrop und Breslin zitiert, und Guy Swanson schreibt: „Thinking without comparison is unthinkable. And, in the absence of comparison, so is all scientific thought and scientific research.“¹⁵ Diese recht apodiktisch klingenden Behauptungen deuten darauf hin, daß für die Analyse eines Phänomens ein Referenzrahmen nötig ist. Ohne Bezugsgrößen können die Beobachtungen vielleicht beschrieben, aber nicht erklärt oder bewertet werden.¹⁶ Hague, Harrop und Breslin verweisen in diesem Zusammenhang auf R. Kipling, der fragte: „What know they of England who only England know?“¹⁷

Diese Notwendigkeit, einen Referenzrahmen für den Untersuchungsgegenstand zu erarbeiten, ist zugleich ein Vorteil des vergleichenden Vorgehens. Am Beispiel Berlins läßt sich dies verdeutlichen: Eine isolierte Momentaufnahme Berlins würde vermutlich ergeben, daß die Stadt zahlreiche Aufgaben hat, bei deren Bewältigung sie vor Schwierigkeiten steht. Es wäre aber bereits kaum möglich zu sagen, ob die Probleme von der Größe der Stadt abhängen oder vielleicht infolge politischen Mißmanagements entstanden sind. So banal dies klingen mag: Um zu einer Bewertung zu kommen, sind Kriterien notwendig, die aus dem historischen Vergleich oder dem Vergleich mit anderen Städten abgeleitet werden.

Ebenfalls am Beispiel Berlins wird ein weiterer Vorteil der vergleichenden Analyse deutlich, nämlich deren Prognosefähigkeit. Auf der Basis eines Vergleichs können aus den Erfahrungen der Vergleichsobjekte für den Untersuchungskern Schlußfolgerungen gezogen und vorsichtige Einschätzungen für die zukünftigen Entwicklung gegeben werden. Da in den Sozialwissenschaften Experimente kaum möglich sind, eine gegebene Situation also beispielsweise nicht mit und ohne den Einsatz eines Politikinstrumentes getestet werden kann, ist die Betrachtung anderer, ähnlich strukturierter Vergleichsobjekte der bestmögliche Ersatz.¹⁸ Die Untersuchung Berlins, Londons und New Yorks könnte folglich dahingehend ausgewertet werden, ob und wenn ja, wie die Erkenntnisse über Londoner und New Yorker Stadtpolitik für Berlin nutzbar gemacht werden können.

Die Situationsanalyse und das Prognosepotential, das für Berlin aus dem Vergleich der Metropolen gezogen werden kann, sind zwei wesentliche Aspekte, um die Komparatistik mit Blick auf New York und London einzusetzen. Schon einige Hinweise zeigen, daß sich Lon-

don und New York wegen ihrer nationalen und internationalen Bedeutung und auch wegen ihrer historischen, sozialen und ökonomischen Erfahrungen als Bezugsgrößen für Berlin anbieten.

– In ihrer jeweiligen Entwicklung zur *Global City*¹⁹ haben sowohl London als auch New York ähnliche, tiefgehende Umstrukturierungen ihrer Wirtschaft vollzogen.²⁰ Aus den durch eine große Zahl von Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes geprägten Städten wurden Dienstleistungszentren mit Schwerpunkten im Finanz-, Immobilien- und Versicherungssektor. Ein solcher Wandel steht auch Berlin – in vermutlich viel höherem Tempo – bevor, die Einbrüche im Verarbeitenden Gewerbe sind bereits sichtbar.

– *Gentrification*, die Sanierung städtebaulich lange Zeit vernachlässigter Wohnviertel sozial schwacher Schichten und die damit einhergehende Erschließung dieser Gegenden für besserverdienende Erwerbstätige,²¹ ist in London²² und New York²³ inzwischen untrennbar mit Stadtplanungs- und Wohnungspolitik verbunden. Tendenzen der Umwidmung bisher stadtpolitisch uninteressanter Gebiete zeigen sich nun auch deutlich in Berlin. Stadtteile wie Kreuzberg oder der Prenzlauer Berg, die früher im Schatten der Mauer lagen und überwiegend von Studenten, Alternativen und Rentnern bevölkert wurden, liegen plötzlich im Zentrum der Stadt und werden für Investoren interessant. Der Verdrängungsprozeß hat bereits eingesetzt.

– New York als historischer Zielpunkt des europäischen Aufbruchs in die Neue Welt und London als Zentrum des Commonwealth sind Einwanderungshochburgen. In New York City liegt der Anteil der Weißen inzwischen unter 50 Prozent.²⁴ In Inner London sind 25 Prozent der Bevölkerung vor allem karibischer und schwarzafrikanischer Herkunft, in den Bezirken Outer Londons leben 17 Prozent Nichtweiße, vorwiegend indischer Abstammung.²⁵ Unabhängig davon, ob man eine dieser Städte zutreffend als „melting pot“²⁶ bezeichnen kann, sind sie durch das Aufeinandertreffen von Menschen unterschiedlicher Herkunft, nationaler Identität, Religion und Hautfarbe geprägt. Diese Mischung hat Folgen für die städtische Politik. Schon heute ist Berlin hinter Istanbul und Ankara die drittgrößte türkische Stadt. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß die legalen und illegalen Einwanderungsströme vor allem aus Osteuropa nach Berlin zunehmen werden.

– New York erlebte Mitte der siebziger Jahre eine dramatische Finanzkrise,²⁷ in der die Stadt nahezu in den Bankrott geriet. Als unmittelbare Folge dieser Erfahrung wurden dem Bürgermeister Kontrollorgane zur Prüfung der Haushaltspolitik vorgeschaltet. Parallel dazu

entwickelte sich eine stärkere Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung in der New Yorker Stadtpolitik, so daß sich in dieser Phase die politische Struktur New Yorks spürbar wandelte. Auch London erlebte eine weitgehende, sogar zweifache Umgestaltung der politischen Verwaltung. Mitte der sechziger Jahre wurde der traditionelle London County Council abgeschafft und eine zentrale Verwaltung für das auf den Bereich von „Greater London“ ausgedehnte Stadtgebiet eingeführt. Zwanzig Jahre später fiel dieser Greater London Council der Politik der Thatcher-Regierung zum Opfer, und London hat seitdem keine zentrale Stadtregierung mehr.²⁸ Beide Städte hatten also Umbruchsituationen zu bewältigen, wie Berlin sie heute erlebt und bei einer Fusion mit dem Land Brandenburg weiter zu erwarten hat.

Diese kurze Sammlung zeigt nicht nur Ansatzpunkte für einen Vergleich Berlins mit den zwei Metropolen in den USA und Großbritannien. Sie deutet auf Krisenherde in den Städten hin. Stadtpolitik mußte und muß sich diesen Entwicklungen widmen und Instrumente zur Bewältigung der Probleme erarbeiten. Anderenfalls steigt die Gefahr des Legitimationsverlustes und der Unregierbarkeit.

3. Regierbarkeit

Das Thema „Unregierbarkeit“ ist nicht neu. Die deutschen Beiträge zu dieser Diskussion Ende der siebziger Jahre standen unter dem Eindruck der Belastung der Gesellschaft durch Wirtschaftskrisen, das Scheitern der Globalsteuerung, die Entwicklung von Bürgerinitiativen und Protestbewegungen und auch durch terroristische Anschläge auf führende Persönlichkeiten der deutschen Politik und Wirtschaft. Die am häufigsten genannte Ursache für die Krise der Regierbarkeit war die perzipierte Überforderung des Staates,²⁹ ausgelöst durch die „Vorstellungen seiner Allzuständigkeit und Allmacht, die die Politiker veranlassen, alles, was an gesellschaftlichen Schwierigkeiten entsteht, zur politischen Lösung zu übernehmen“ und, damit verbunden, „die diesem Verantwortungsgefühl durchaus entsprechenden Erwartungen der Bürger.“³⁰ Allerdings übersteigen die ihm übertragenen Aufgaben die Problemlösungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems. Ein Folgeproblem ergibt sich aus der „Abhängigkeit der Politik von der Zustimmung des Volkes“,³¹ denn: „Zustimmung muß bar bezahlt werden, wenn gemeinschaftsorientierte Zustimmungsmotivationen fehlen.“³² Als Indiz für „Zahlungen“ an die Wählerschaft galt die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates. Die politische Konkur-

renz um Zustimmung mündete im Teufelskreis aus staatlicher Anspruchsbefriedigung und steigenden Erwartungen der Bürger.

In weiteren Krisendiagnosen wurde das politisch-administrative System selbst als Ursache für die sinkende Fähigkeit zu effektiver Regierungstätigkeit angesehen. Wachsende Bürokratien, Kompetenzgerangel, mangelnde Koordination, Inkrementalismus waren die Charakteristika einer reaktiven und nur noch begrenzt leistungsfähigen Politik.³³ Fehlende Bürgernähe, hohe Politikverflechtung,³⁴ Unklarheiten über intendierte und nicht intendierte Politikeffekte behinderten die erfolgreiche politische Arbeit.

Darüber hinaus wurden in Analysen blockierende Faktoren im Zusammenspiel zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren ausgemacht. Nicht nur die Parteienkonkurrenz, auch die Abhängigkeit des politisch-administrativen Systems von der Wirtschaft, von Medien und Meinungsumfragen bedrohten dessen Legitimationsbasis. Erpreßt von konkurrierenden ökonomischen oder gesellschaftlichen Interessen bleibt mit Blick auf die nächsten Wahlen nur das „Durchwursteln“ als politische Strategie.³⁵ Ähnlich setzt Richard Rose mit seiner Erklärung von Unregierbarkeit bei der Frage der Legitimation an. Er sieht die Bedrohung der Regierbarkeit in „the prospect of a fully legitimate government losing its effectiveness, losing popular consent, or both.“³⁶ Da sinkende Effektivität der Regierungstätigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit sinkende Zustimmung in der Öffentlichkeit nach sich ziehen würde, sah Rose die eigentliche Bedrohung der Regierbarkeit in wachsender Indifferenz der Bevölkerung. Die Bürger würden sich von der Regierung abwenden und ihre Bedürfnisse mehr und mehr aus alternativen Quellen befriedigen.

Obwohl zahlreiche Autoren im Zusammenhang mit der Unregierbarkeit auf die Krise der Städte verweisen,³⁷ setzte kaum einer der Beiträge die Reflexion auf Stadtebene fort. Douglas Yates versuchte, eine Definition von Unregierbarkeit mit besonderem Bezug auf Städte zu geben: „... the urban policy-making system is incapable of producing coherent decisions, developing effective policies, or implementing state or federal programs.“³⁸ Sein Erklärungsansatz auf der Stadtebene entspricht im wesentlichen dem, was andere Autoren für das politisch-administrative System im Allgemeinen sagten.³⁹

Zusammenfassend läßt sich aus der Diskussion um die Regierbarkeit festhalten, daß ein nationales oder lokales Gemeinwesen in die Krise der Regierbarkeit geraten kann, wenn die Erwartungen der Bürger einerseits und die politischen Leistungen andererseits nicht zur

Deckung gebracht werden können, wenn die politische Leitung nicht in der Lage ist, bindende Entscheidungen zu fällen, oder wenn das politisch-administrative System durch ökonomische oder gesellschaftliche Interessen erpreßt wird und daher nur über eingeschränkte Problemlösungskapazitäten verfügt. Diese Faktoren kann man in der stadtpolitischen Realität einzeln oder gemeinsam vorfinden. Dennoch ist keineswegs sicher, ob man diese Fälle wirklich als Unregierbarkeitssituationen definieren und Konsequenzen fordern muß. Vielmehr ist zusätzlich zu überprüfen, *wer* von Unregierbarkeit spricht und vor allem, *wer folgenreich* von ihr sprechen kann.

4. Akteure in der Stadt

Wer kümmert sich um die Situation der Städte? Ich sehe im wesentlichen drei Gruppen von beteiligten Akteuren: Stadtpolitiker, Stadtbürger und Stadtforscher. Um mit letzteren zu beginnen: Wenn Stadtforscher die Situation einer Stadt als unregierbar bezeichnen, oder die Krise der Regierbarkeit konstatieren, kann dies folgenlos bleiben. Solange Stadtforscher nicht in Verbindung mit den politischen Entscheidungszentren der Stadt stehen, haben sie nur wenige Kanäle zur Verfügung, um für ihre Analysen und Vorschläge Gehör zu finden. Solange Politiker und Bürger in der Stadt zufrieden sind, erwächst kaum politischer Handlungsbedarf. Allerdings scheint eine solche Situation eher unwahrscheinlich, denn die Beobachter entwickeln die Krisensymptome nicht, sondern analysieren sie. Das heißt, sie stellen ihre Diagnosen vor demselben empirischen Hintergrund, der auch von Politikern und Bürgern wahrgenommen wird. Gleichwohl bleibt eine Differenz, denn ein und dieselbe Situation kann von unterschiedlichen Akteuren mit unterschiedlichen Erfahrungen verschieden wahrgenommen und interpretiert werden. Die wissenschaftliche Diskussion um Unregierbarkeit, dies mag die Debatte der siebziger Jahre gezeigt haben, bleibt ohne Ergebnis, wenn sie nicht von den Betroffenen geteilt wird.⁴⁰

Dies führt zur Analyse der Situation der Politiker. Wenn Bürgermeister und Stadträte die Stadt als unregierbar einschätzen, wächst die Wahrscheinlichkeit für politische Konsequenzen. Der Auftrag an Stadt- und Kommunalforscher zur Untersuchung der Problemsituation und zur Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten ist eine mögliche Reaktion der Stadtpolitiker. In diesem Zusammenhang nimmt die Bedeutung der Wissenschaftler für die Regierbarkeit der Stadt zu. Die Kommunalpolitiker müssen sich mit oder ohne wissenschaftliche

Unterstützung bemühen, Mißstände zu beseitigen, das politisch-administrative System den Notwendigkeiten anzupassen oder Blockadesituationen zu beheben. Anderenfalls droht der Ruf der politischen Führung in der Öffentlichkeit Schaden zu nehmen. Darüber hinaus müssen die Politiker versuchen, vorausschauend tätig zu werden und stadtpolitische Probleme zu lösen, noch bevor sie in das Bewußtsein der Bevölkerung treten. In jedem Fall hängt das Urteil der Stadtbürger über die politischen Leistungen mit dem Erfolg bei der Vermeidung von städtischen Problemen, mit der Bewältigung kommunaler Aufgaben, mit dem Einsatz adäquater Mittel und auch mit dem Stil zusammen, der sich bei der Arbeit im Rathaus entwickelt.⁴¹

Die Unzufriedenheit der Bürger über die Verhältnisse in ihrer Stadt ist die eigentliche Basis für die Rede von der Krise der Regierbarkeit. Wenn die Bevölkerung wirksam deutlich macht, daß sie sich in der Stadt nicht mehr wohl fühlt, wächst der Handlungsdruck auf die verantwortlichen Politiker. Eine Ursache für Unzufriedenheit in der Öffentlichkeit ist das Gefühl mangelnder Sicherheit. Wer sich aufgrund häufiger Zeitungsberichte über wachsende Kriminalität in der Stadt nicht mehr sicher fühlt, wird daraus folgern, daß die städtischen Politiker die Lage nicht im Griff haben. So findet sich als Erklärung dafür, daß der New Yorker Bürgermeister Edward Koch 1989 die *primaries* zur Bürgermeisterwahl verlor, immer wieder der Hinweis auf die zu dieser Zeit sehr angespannten Beziehungen zwischen Weißen und Nichtweißen. 1986 hatten weiße Jugendliche im New Yorker Stadtteil Howard Beach in Queens einen Farbigen zu Tode gehetzt, Anfang 1989 war eine weiße Bankangestellte im Central Park von einigen schwarzen Jugendlichen vergewaltigt worden, und Ende desselben Jahres erschossen weiße Jugendliche einen Schwarzen in Bensonhurst. Mit diesen Vorfällen ging eine Verunsicherung in der Bevölkerung einher. Vermittelt durch die Presse entstand „a wave of public sentiment that race relations were deteriorating badly in New York City.“⁴² Koch gelang es nicht, die Situation in New York City überzeugend und nachhaltig zu entspannen.

Ebenso ruft sichtbare Armut in Gestalt von Bettlern oder Obdachlosen Unzufriedenheit hervor, sei es aus Mitgefühl oder sei es, weil die eigene Lebensqualität durch die Gegenwart der Armut anderer verschlechtert wird. Auch Beeinträchtigungen des normalen täglichen Lebens, zum Beispiel durch überhandnehmenden Individualverkehr, Parkplatznöte und verpestete Luft können in der Bevölkerung den Eindruck unkontrollierter oder unkontrollierbarer Verhältnisse hinterlas-

sen. Wenn aber Unregierbarkeit von den Betroffenen thematisiert wird, wenn sich also Bürger einzeln oder in Gruppen mit ihrer Kritik an die Stadtverwaltung wenden oder die Medien das Thema aufnehmen, sind die verantwortlichen Politiker gezwungen, sofort Maßnahmen mit sichtbarem Erfolg zu ergreifen, möglicherweise gegen ihren Willen und trotz finanzieller Engpässe. Verzichten sie auf Reaktionen, laufen sie Gefahr, die Unterstützung und Legitimation aus der Bevölkerung zu verlieren.

Unmittelbar nach seiner Wahl zum New Yorker Bürgermeister begann Rudolph Giuliani, der als Bundesanwalt des Southern District von New York schon Ende der sechziger Jahre Korruption in der New Yorker Polizei verfolgt hatte und als „tough guy on crime“⁴³ bekannt war, 1993 seinen Feldzug gegen Kriminalität und Obdachlosigkeit. Er erhöhte u.a. die Polizeipräsenz gegen Drogenkriminalität und ließ Obdachlose in öffentliche Asyle bringen. Tatsächlich sinkt seitdem die New Yorker Kriminalitätsrate und die Zufriedenheit der Bürger steigt.⁴⁴

Schließlich kommt noch erfolglose, ineffektive, an Nebensächlichkeiten orientierte Politik als weiterer Grund für die Unzufriedenheit der Bürger in Frage. Die Konsequenzen der erfolglosen Olympiabewerbung Berlins müßten diesbezüglich untersucht werden.

5. Regierbarkeit auf föderaler und kommunaler Ebene

Wenn es darum geht, die Chancen zur Bewältigung einer Krise der Regierbarkeit einzuschätzen, ergeben sich unterschiedliche Konsequenzen je nachdem, ob man von der lokalen oder – wie überwiegend in der Unregierbarkeitsdebatte der Fall – von der nationalen Ebene spricht.

Schon für die höhere Politikebene wurde festgehalten, daß reaktive Politik überwiegt und daß dagegen vorausschauende, gestaltende, aktive Maßnahmen zu kurz kommen.⁴⁵ Dies gilt noch stärker für Stadtpolitik, die Yates grundsätzlich als besonders „fragmented, unstable and reactive“ bezeichnet.⁴⁶ „It is erratic and uncertain because so many different problems are constantly arising from the street level“.⁴⁷ Das heißt, Politik in der Stadt wird in hohem Maße durch die ständig auftretenden Anforderungen von außen bestimmt. Die Distanz zwischen den Problemen und der Problembearbeitungsbehörde ist in Städten und Kommunen geringer als auf anderen politischen Ebenen. Die Meldung von Mißständen und die Kritik Betroffener können das Rathaus rasch und ohne große Umwege erreichen. Darüber hinaus be-

steht Stadtpolitik aus Verwaltungsarbeit, um den städtischen Organismus funktionsfähig zu halten. Zum großen Teil geht es um die Erhaltung des Bestehenden und um effizientes Problemmanagement. Angesichts der Finanzknappheit in den kommunalen Haushalten bleibt neben diesen Aufgaben wenig Spielraum für die Bearbeitung zukunftsorientierter Fragen, beispielsweise in der Stadtentwicklungsplanung.

Selbst solche reaktive Politik wird noch behindert, wenn die politische Verantwortung in der Kommunalverwaltung stark aufgegliedert ist. Die Hierarchien zwischen verschiedenen Ressorts, die Zuständigkeit mehrerer Abteilungen, Kompetenzgerangel bei der Entscheidungsfindung verzögern und erschweren den Problembearbeitungsprozeß. New Yorks ehemaliger Bürgermeister Lindsay illustrierte das Problem folgendermaßen: „For example, a complaint about water could be handled by the Buildings Department, the Health Department, or the Department of Water Supply, depending on whether the caller was complaining about no water, insufficient water, or insufficient hot water.“⁴⁸ Solche Faktoren können der Rede von der Unregierbarkeit der Städte neue Nahrung geben.

Auf der anderen Seite mag gerade die größere Bürgernähe der politischen Instanzen in Städten für die Entwicklung problemadäquater Reaktionsformen von Vorteil sein. Auf nationaler Ebene drücken die Bürger ihre Stimmung in der Regel etwa alle vier Jahre bei den Wahlen aus. In den Gemeinden wird zwar auch in ähnlichen Abständen gewählt, aber die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen ist meistens viel niedriger als bei landesweiten Wahlen. Die Partizipation der Bürger in der Kommune findet in geringerem Ausmaß über diesen formalisierten Politikprozeß statt. Die Stadtbewohner können leichter informelle Kanäle für ihren Protest wählen, sie können die größere Nähe der verantwortlichen Politiker leichter für Kritik und Einflußnahme nutzen.

Die Verwaltungsorganisation Londons stellt einen interessanten (Kontrast-) Fall dar, vor dessen Hintergrund diese These zu überprüfen ist. Seit der Abschaffung des Greater London Council hat London kein Stadtoberhaupt mehr. Eine zentrale Stadtverwaltung, von der als Anlaufstelle für Bürgerbeteiligung zumeist ausgegangen wird, gibt es in London nicht. Die Verwaltung wurde nachhaltig zersplittert. Ein großer Teil der städtischen Aufgaben wurde den Bezirken oder Arbeitsgemeinschaften übertragen, die sich aus mehreren Bezirken zusammensetzen. Institutionalisierte Kanäle für die Partizipation der Öffentlichkeit scheinen nicht auf. Dennoch ist die Bürgernähe durch

die Verantwortlichkeit der Bezirke relativ hoch. Zusammen mit dem Zorn der Londoner über die Abschaffung des GLC scheint die neue Rolle der Boroughs zur hohen Identifikation der Londoner mit ihrer Stadt beigetragen zu haben.⁴⁹ In anderen Städten organisiert sich der Protest der Bevölkerung in Bürgerinitiativen, deren Wurzeln in den Kommunen liegen.⁵⁰ In New York ist die Bürgerbeteiligung durch die Community Boards deutlich stärker institutionalisiert, als sie es durch Bürgerinitiativen in deutschen Städten ist. Dort hatte 1973 die State Charter Revision Commission for New York City „citizen dissatisfaction with government unresponsiveness“⁵¹ festgestellt und daraus den Wunsch der Bürger nach größeren Mitspracherechten in der Stadtpolitik abgeleitet. In einem anschließenden Verfassungsreferendum beschlossen die New Yorker Bürger die Einrichtung von 59 community boards, um die Repräsentation der Bevölkerung zu verbessern.⁵²

6. Fazit

Welche Schlüsse kann man aus diesen Überlegungen ziehen? Die Entwicklungsprobleme moderner Gesellschaften manifestieren sich als Krisen der Städte. Unregierbarkeitstendenzen scheinen auf kommunaler Ebene noch stärker sichtbar zu werden als auf nationaler Ebene. Was die verfügbaren Politikinstrumente angeht, sind die Chancen für eine erfolgreiche Reaktion auf mögliche Unregierbarkeitssymptome weder auf föderaler noch auf lokaler Ebene besonders gut. Hier wie dort dominiert die an den Symptomen kurierende, unter finanziellen Zwängen handelnde Politik. Der Vorteil der Kommunalpolitik kann jedoch darin bestehen, daß die lokalen Instanzen schneller von Problemen erfahren und leichter darauf reagieren können. Und er besteht darin, daß die Bürger in stärkerem Maße auf die eingeschlagene Politik verpflichtet werden können, wenn ihre Interessen und Wünsche in die Entscheidungsfindung integriert werden. Insofern scheint die Schlußfolgerung von Yates überzogen: „... given its present political organization and decisionmaking processes, the city is fundamentally ungovernable.“⁵³ Allerdings muß berücksichtigt werden, daß die Größe der Stadt für dieses Urteil eine wichtige Rolle spielt. Bedenkt man, daß die größten Städte der Welt mehr Einwohner haben als manche Nationalstaaten, wird die Grenze zwischen nationaler und lokaler Ebene fließend.⁵⁴ In kleinen Städten mögen Unregierbarkeitssymptome rasch zu bewältigen sein. In Metropolen kann man Krisen der Regierbarkeit

vermutlich nur beikommen, wenn die Großstädte sich für die Problembearbeitung virtuell in kleinere, überschaubare Gemeinden teilen und den Zugang für die Bürger dadurch verbessern.

- 1 Vgl. D. Bronger, Megastädte: „Erste“ Welt – „Dritte“ Welt, in: P. Feldbauer/E. Pilz/D. Rünzler/I. Stacher (Hrsg.), Megastädte. Zur Rolle von Metropolen in der Weltgesellschaft, Wien 1993, S. 91.
- 2 Vgl. G. Schweizer, Zeitbombe Stadt: Die weltweite Krise der Ballungszentren, Stuttgart 1987, S. 334.
- 3 Vgl. M. Castells, Die zweigeteilte Stadt – Arm und Reich in den Städten Lateinamerikas, der USA und Europas, in: T. Schabert (Hrsg.), Die Welt der Stadt, München 1991, S. 202.
- 4 P. Feldbauer/P. Mar Velasco, Megalopolis Mexiko, in: P. Feldbauer/E. Pilz/D. Rünzler/I. Stacher (Hrsg.), Megastädte. (Anm. 1), S. 248.
- 5 G. Kronawitter (Hrsg.), Rettet unsere Städte jetzt! Düsseldorf 1994.
- 6 Ebenda.
- 7 Diese städtischen Probleme wurden auf dem Kongreß der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK) Ende Oktober 1995 in Berlin auch von Bürgermeistern kleinerer Städte immer wieder genannt.
- 8 E. Diepgen, Berliner Hoffnungen, Berliner Sorgen, Berliner Nöte, in: G. Kronawitter (Hrsg.), Rettet unsere Städte jetzt! (Anm. 5), S. 76.
- 9 Tiergarten, Wedding, Kreuzberg, Charlottenburg, Spandau, Wilmersdorf, Zehlendorf, Schöneberg, Steglitz, Tempelhof, Neukölln und Reinickendorf.
- 10 Mitte, Prenzlauer Berg, Friedrichshain, Treptow, Köpenick, Lichtenberg, Weißensee, Pankow, Marzahn, Hohenschönhausen und Hellersdorf.
- 11 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 16.10.1995.
- 12 C. Stroschein, Metropole Berlin, Berlin 1994, S. 64.
- 13 Zum Beispiel Ausbau des Lehrter S-Bahnhofs in der Nähe des Reichstages zum Berliner Zentralbahnhof mit Einkaufs- und Erlebniszentren, U-Bahnanschlüssen und Großgaragen.
- 14 Vgl. dazu den Beitrag von Stroschein in diesem Heft, S. 42-52.
- 15 G. Swanson, Framework for comparative research: Structural anthropology and the theory of action, in: I. Vallier (Hrsg.) Comparative Methods in Sociology: Essays on Trends and Applications, Berkeley 1971, S. 145. Coleman zitiert nach R. Hague/M. Harrop/S. Breslin, Comparative Government and Politics: An Introduction, Houndsmill 1992, S. 23.
- 16 Vergleiche A. Przeworski, Methods of Cross-National Research: An Overview, in: M. Dierkes/H. N. Weiler/A. Berthoin Antal (Hrsg.), Comparative Policy Research. Learning from Experience, Aldershot 1987, S. 31-49.
- 17 R. Hague/M. Harrop/S. Breslin. Comparative Government and Politics (Anm. 15), S. 24.
- 18 Vgl. A. Lijphart, Comparative Politics and the Comparative Method, in: American Political Science Review, 65 (1971), S. 682-693.
- 19 S. Sassen, The Global City, New York, London, Tokyo. New York u.a. 1991.
- 20 Vgl. dazu H. Clout/P. Wood (Hrsg.), London: Problems of Change. London 1986. S. S. Fainstein/I. Gordon/M. Harloe (Hrsg.), Divided Cities. New York & London in the Contemporary World, Oxford 1992. H. Häußermann/W. Siebel (Hrsg.), New York.

- Strukturen einer Metropole, Frankfurt a. M. 1993.
- 21 J. Blasius, Gentrification und Lebensstile, Wiesbaden 1993.
- 22 Docklands, Canary Wharf.
- 23 „Yupper“ West Side, Battery Park City.
- 24 J. H. Mollenkopf, A Phoenix in the Ashes: The Rise & Fall of the Koch Coalition in New York City Politics, Princeton 1992, S. 58. Vgl. auch den Beitrag Mollenkopfs in diesem Heft, S. 74-92.
- 25 J. Simmie (Hrsg.), Planning London, London 1994, S. 164.
- 26 N. D. Glazer/P. Moynihan, Beyond the Melting Pot, Cambridge, Mass. 1970.
- 27 M. Shefter, Political Crisis - Fiscal Crisis: The Collapse & Revival of New York City, New York 1985.
- 28 M. Hebbert/T. Travers (Hrsg.), The London Government Handbook, London 1988. Vgl. auch Hebbert in diesem Heft, S. 53-73.
- 29 Vgl. für die Analyse des „Overload of the Decision-Making-System“ auf europäischer Ebene: M. Crozier/S. Huntington/J. Watanuki, The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, New York 1975, S. 12ff.
- 30 U. Matz, Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen, in: W. Hennis/P. Graf Kielmannsegg/U. Matz (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 90. Vgl. im selben Band: K. Eichenberger, Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben, S. 103-117.
- 31 P. Graf Kielmannsegg, Demokratieprinzip und Regierbarkeit, in: W. Hennis/P. Graf Kielmannsegg/U. Matz (Hrsg.), Regierbarkeit (Anm. 30), S. 123.
- 32 Ebenda, S. 125.
- 33 Vgl. F. W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, Frankfurt a. M. 1973; R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973.
- 34 F. W. Scharpf/B. Reissert/F. Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Taunus 1976.
- 35 P. Bachrach/M. S. Baratz, Macht und Armut, Frankfurt a. M. 1977.
- 36 R. Rose, Ungovernability: Is there fire behind the smoke?, in: Political Studies, 27 (1979), H. 3, S. 351.
- 37 Vgl. D. Läßle, Zum Legitimationsproblem politischer Herrschaft in der kapitalistischen Gesellschaft, in: R. Ebbinghausen u.a., Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, Frankfurt a. M. 1976, S. 106. B. Guggenberger, Sind wir noch regierbar? Zur Dialektik von Stärke und Schwäche des modernen Staates, in: G.-K. Kaltenbrunner (Hrsg.), Der überforderte schwache Staat. Sind wir noch regierbar?, München 1975, S. 30. Im selben Band: G.-K. Kaltenbrunner, Vorwort des Herausgebers, S. 8.
- 38 D. Yates, The Ungovernable City, Cambridge Mass. 1977, S. 5.
- 39 Allerdings vernachlässigt Yates den Aspekt der notwendigen öffentlichen Zustimmung zur Politik.
- 40 Dagegen waren die Initiativen zur Verwaltungsreform des Bundes in den siebziger Jahren Ausdruck einer Übereinstimmung von wissenschaftlicher Problemanalyse und politischen Reformbestrebungen. Vgl. R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation (Anm. 33).
- 41 Vgl. die Analyse der Gründe für das Scheitern von David N. Dinkins als Bürgermeister in New York City bei Mollenkopf in diesem Heft.
- 42 J. H. Mollenkopf, A Phoenix in the Ashes (Anm. 24), S. 170.
- 43 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 5.11.1993
- 44 Weniger Obachlose auf den Straßen, Bettler in den U-Bahnen und Drogendealer auf

öffentlichen Plätzen erwecken zumindest den Anschein, als seien diese Probleme gelöst. Faktisch sind die Problemgruppen zum Teil jedoch nur an andere, weniger sichtbare Orte der Stadt verschoben worden. Den höheren Ausgaben für die öffentliche Sicherheit stehen erhebliche Einsparungen in anderen Budgetbereichen (Soziales, Gesundheit, Bildung, vgl. New York Times, 11.6.1995) gegenüber, so daß man nicht von einer dauerhaften Lösung der Schwierigkeiten ausgehen kann.

- 45 Vgl. R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation (Anm. 33).
- 46 D. Yates, *The Ungovernable City* (Anm. 38), S. 41.
- 47 Ebenda, S. 40.
- 48 Zitiert nach D. Yates, *The Ungovernable City* (Anm. 38), S. 32. Diese Blockade ist jedoch auch auf föderaler Ebene bekannt. Vgl. u.a. F. W. Scharpf zum Stichwort „Koordinationsplanung“ in: R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation (Anm. 33), S. 107-114.
- 49 Vgl. Hebbert in diesem Heft.
- 50 Vgl. den Protest gegen das Atommüllager in Gorleben oder gegen die Frankfurter Startbahn West. Dazu: D. Rucht, (Hrsg.), Flughafenprojekte als Politikum. Die Konflikte in Stuttgart, München und Frankfurt, Frankfurt a. M. 1984.
- 51 R. F. Pecorella, *Community Power in a Postreform City. Politics in New York City*, Armonk, N.Y. 1994, S. 127.
- 52 Die *community boards* haben vor allem beratende Funktionen. Sie sind im wesentlichen Anlaufstellen für Bürgerbeschwerden und müssen bei der Entwicklung der Flächennutzungspläne gehört werden. Obwohl ihre rechtlichen Einflußmöglichkeiten gering sind, haben sich einige der Ämter erhebliche politische Bedeutung für die Stadtpolitik erarbeitet. Vgl. A. Windhoff-Héritier, *Stadt der Reichen, Stadt der Armen*, Frankfurt a. M. 1991, S. 75ff.
- 53 D. Yates, *The Ungovernable City* (Anm. 38), S. 5.
- 54 Vgl. Berner/Korff in diesem Heft, S. 9-25.