

Neuordnung erschöpft Reformkraft einer Politikergeneration

Hein Hoebinks großes Werk über Preußische Gebietsreform im Industriegebiet an Rhein und Ruhr

Von Friedrich Halstenberg

Die im Jahre 1987 als Habilitationsschrift angenommene Arbeit schließt eine Lücke der nordrhein-westfälischen Landesgeschichte und der Kommunalgeschichte des Reviers. Daß dieser Stoff trotz seiner großen verwaltungsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Bedeutung bislang nur fragmentarisch Eingang in das Fachschrifttum fand, erklärt sich aus der kriegsfolgebedingt höchst unvollständigen Archiv- und Quellenlage. Der großen Gründlichkeit des Verfassers gelingt dennoch ein aussagekräftiges Bild der kommunalen Gebietsänderungen, die im „rheinisch-westfälischen Industriegebiet“ im ersten Drittel dieses Jahrhunderts stattfanden. Eine willkommene Ergänzung bildet der umfangreiche Anhang mit Karten, Tabellen, Belegen.

Vor dem Ersten Weltkrieg hatten die daran interessierten Kommunen selbst die Initiativen zu den Gebietsänderungen ergriffen, darin von einflußreichen Industrieunternehmen gefördert. Eingehend werden zuerst die eben noch zu Beginn des Ersten Weltkrieges abgeschlossenen Eingemeindungen nach Essen dargestellt. Für die preußischen Instanzen nur von geringerem politischen Interesse: „Der Gesetzentwurf passierte beide Häuser ohne jede Aussprache und Änderung.“

Ein Kuriosum bleibt die Eingemeindung von Rothhausen nach Gelsenkirchen, 1922 veranlaßt durch politisch unhaltbar gewordene Zustände in der Gemeindevertretung und -verwaltung.

Nach Zwischenstufen der bis 1928 abgeschlossenen Neuordnung der Räume Gelsenkirchen, Bochum, „Groß-Dortmund“ und Düsseldorf entwickelten sich bei allen an der Willensbildung beteiligten kommunalen und staatlichen Stellen zunehmend fachlich qualifiziertere Urteilsmaßstäbe, an denen es anfänglich mangelte. Kommunal- und sozialwirtschaftliche, siedlungs- und finanzstatistische Instrumentarien standen nur in rudimentärem Zustand zur Verfügung.

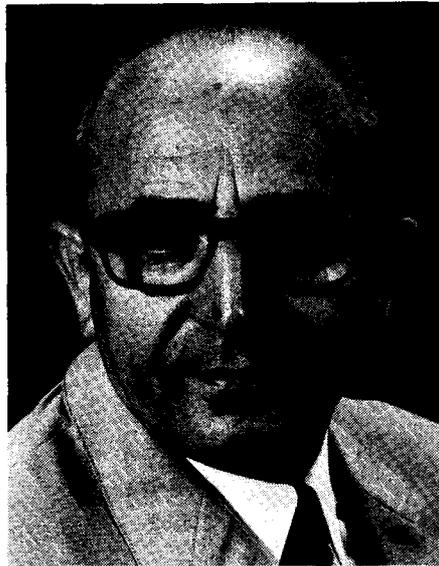
Erst spät konnte sich die Strategie durchsetzen, die mittelfristig anstehenden Gebietsänderungen, statt wie bisher als Einzelfall, nun möglichst in einem Zuge durchzusetzen mit dem Ziel der „Großzügigkeit und Dauerhaftigkeit“, wie der preußische Innenminister meinte.

Dieser Durchbruch zu einer gesamtäumlich übergreifenden und stärker staats- und wirtschaftspolitisch orientierten Betrachtungsweise gelang nun mit der „Großen Reform“, die im Revier 1929 die Zahl der Stadtkreise von 29 auf 22, die der Landkreise von 23 auf elf reduzierte.

Im Gesetzgebungsverfahren hatte es der Sache angemessene eingehende, auch streitige Verhandlungen gegeben. Gegen Hunderte von Abänderungswünschen setzte sich die Regierungsvorlage durch. Das Gesetz wurde am 10. Juli 1929 mit 211 gegen 167 Stimmen im Preußischen Landtag verabschiedet. Mit dieser bedeutenden Reform hatte Preußen seinen staatlichen Führungsanspruch durchgesetzt und im Gesetzgebungsprozeß dem politischen Rang einer möglichst optimalen kommunalen Raumordnung Rechnung getragen. Wie drei Jahrzehnte später wird um die Eignung der alten oder den Vorzug neuerer

Typen kommunaler Körperschaften gestritten, bis sich am Ende die bisherigen Strukturen denn doch bestätigen. Die Neuerung in Gestalt der obligatorischen „interkommunalen Arbeitsgemeinschaft“ gewann indes, trotz ihrer unbestreitbaren Rechtfertigung, keine praktische Bedeutung. Da bestätigt sich Hoebinks auf die Relevanz der Verwaltungsmacht anspielender Buchtitel: Macht kooperativ zu teilen, war und bleibt wohl immer weniger attraktiv! Auch die vom 29er Gesetz zugelassene innerstädtische Dekonzentration fand in der kommunalen Praxis wenig Gegenliebe.

Kaum verwundern kann die erst allmählich zuwachsende Problem- und Ortskenntnis der maßgebenden Beamten und Abgeord-



Professor Dr. Friedrich Halstenberg

neten in Berlin. Kein Vergleich zu den höchst detailkundigen Experten, die die Gebietsreform der 70er Jahre in Nordrhein-Westfalen in Landtag und Regierung verhandelten.

Verwaltungshistorisch aufschlußreich, welch deutlich höheren Stellenwert infolge der weiten Entfernung zur Staatshauptstadt Berlin die Mittelinstanzen, Provinz, Regierungen, Siedlungsverband in der Praxis der Verwaltung besaßen und speziell bei der Gebietsreform ausübten.

Die bei der 29er Reform noch geringe Leistungsfähigkeit der überörtlichen, der regionalen und der Landesplanung fand eine bemerkenswerte Kompensation durch die fast in jedem Neuordnungsfall gutachtlich beigezogene Sachkunde und Urteilsfähigkeit der Leitung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, der sich damals als Regionalplanungsinstitution auf der Höhe seiner nationalen und internationalen Geltung befand.

Das große Reformwerk hatte (bis auf die Wiederaufhebung der Vereinigung von Mönchen-Gladbach) langfristigen Bestand bis zur nordrhein-westfälischen Gebietsreform der 70er Jahre.

Den entscheidenden Unterschied zur Gebietsreform 1929 macht in den 70er Jahren die systematische, von der Landesplanung ausgehende landesweite Gesamtplanung und das ernsthafte Bemühen um

Objektivierung nach politisch-wissenschaftlich übergeordneten Maßstäben und Standards. Gewiß war dennoch allemal mancher Kompromiß über die Hürden zu heben.

Die Arbeit von Hoebink bestätigt unsere Erfahrung, daß anspruchsvolle Neuordnungsmaßnahmen dieser Größenordnung die Reformkraft einer Politikergeneration erschöpfen. Daraus und aus dem Bedarf an Restabilisierung folgt, daß der Abstand zur nächsten Verwaltungsreform, so unausweichlich diese ist, wohl wieder eine Generation ausmachen wird, selbst wenn man akzeptiert, daß die geplante Arbeit weder 1929 noch 1975 zur Gänze hatte bewältigt werden können.

Nicht erst weit nach der Jahrhundertwende werden die neuen Maßstäbe der europäischen Politik und ihrer Institutionen grundlegende Veränderungen in staats- und verwaltungsrechtlichen Maßstäben als unvermeidlich erfordern. Es sei hier nur auf die Notwendigkeit hingewiesen, den in der europäischen Diktion zentralen Begriff der „Region“ räumlich, funktional und im Verwaltungsaufbau zu bestimmen und auszufüllen. Wenn im weiteren Verlauf der längst wirkenden Entwicklung die supranationale Ebene einerseits und die kommunale Basis andererseits die Gewinner bleiben werden, muß ein gegenüber heute reibungsloseres Funktionieren auch auf den Zwischenebenen gesichert werden. Das wird mit den gegenwärtigen Strukturen ohne Reparaturen kaum gelingen.

Unmittelbar fällig ist, auch als ein Element bundesweiter Mindestharmonisierung, die kommunale Maßstabsvergrößerung in den neuen Bundesländern. Anlaß genug für alle, die das angeht, sich den Lehren der Vergangenheit zu öffnen, auch denen, die das ausgezeichnete Werk von Hoebink aus der Preußischen Gebietsreform im rheinisch-westfälischen Industriegebiet vermittelt.

(Hein Hoebink, Mehr Raum – mehr Macht, Preußische Kommunalpolitik und Raumplanung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet 1900–1933, Düsseldorfer Schriften zur Neueren Landesgeschichte und zur Geschichte Nordrhein-Westfalens, Band 26, Klartext Verlags GmbH, 419 S., 78 Mark.

★

Der Autor, Dr. Hein Hoebink, ist Privatdozent für Neueste Geschichte an der Heinrich-Heine-Universität zu Düsseldorf. Sein hier besprochenes Werk ist von deren Philosophischer Fakultät in einer erweiterten Fassung im Jahre 1987 als Habilitationsschrift angenommen worden.

★

Der Rezensent, Professor Dr. Friedrich Halstenberg, war enger politischer Vertrauter des ehemaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Heinz Kühn (beide SPD). Der Jurist Halstenberg leitete als Staatssekretär ab 1966 die Düsseldorfer Staatskanzlei, ein Amt, das er beibehielt, als er 1972 zum Minister für Bundesangelegenheiten ernannt wurde. 1975 berief ihn Kühn zum Landesfinanzminister. 1978 wählte ihn die SPD in Bonn auf Vorschlag von Willy Brandt zum Schatzmeister der Partei. 1984 trat Halstenberg aus gesundheitlichen Gründen von diesem Amt zurück.)