

---

**Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte**  
Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris  
(Institut historique allemand)  
Band 25/3 (1998)

DOI: 10.11588/fr.1998.3.61440

---

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

ELFI BENDIKAT

## KOMMUNALE INTERVENTION IM ÖFFENTLICHEN NAHVERKEHR IN BERLIN UND PARIS 1890–1914

In Paris und Berlin bewirkte die sprunghafte Stadtentwicklung auf demographischer, soziostruktureller und topographischer Ebene in den Jahrzehnten um die Jahrhundertwende eine quantitative und qualitative Vermehrung der kommunal-technischen und verwaltungsorganisatorischen Aufgaben. Nach der Errichtung von technischen Infrastrukturnetzen im Interesse der Volksgesundheit wie Kanalisation und Wasserzufuhr rückte das städtische Verkehrswesen auf der Skala kommunalpolitischer Probleme zunehmend an die Spitze. Zwar waren die Verteilungs-, Erschließungs- und Verbindungsfunktionen des städtischen Verkehrswesens grundsätzlich unverändert geblieben, jedoch hatten sich die Leistungsmaßstäbe und -ansprüche im Zuge der funktionellen stadträumlichen Gliederung und des Städtewachstums verändert. Die »Massenbeförderung« zwischen Wohn- und Arbeitsort wurde zum Merkmal des modernen Großstadtlebens, das der Berliner Stadtbauinspektor G. Pinkenburg 1892 anschaulich schilderte: »Der Straßenverkehr schwillt zu immer größeren Verhältnissen an, die äußerste Zeitausnutzung wird für den Einzelnen ein immer unabweisbareres Gebot. Es entsteht ein Drängen und Hasten der Massen, welche nicht schnell genug vorwärts kommen können«<sup>1</sup>.

Für die zeitgenössischen Verkehrsexperten war der städtische Verkehr ein internationales Phänomen geworden, das im Falle der Hauptstädte und Metropolen ähnliche Strukturmerkmale aufwies und ähnliche Problemlösungen erforderte. Ausdruck des verkehrspolitischen »Sonderwegs« der Metropolen waren die unterirdisch verlaufenden Schnellbahnen. Ungeachtet teilweise diachroner Entwicklungsabläufe bildeten die Metropolen eine exklusive Referenzgruppe, zu der in Europa London, Paris, Berlin und Wien, und aus Nordamerika New York und Chicago zählten. Aufschluß über das starke Interesse von Kommunalpolitikern und -beamten sowie technischen Experten am internationalen Informations- und Erfahrungsaustausch gaben die Fachliteratur, die Fachzeitschriften, die technischen Studienreisen, die Kongresse und internationalen Städteausstellungen wie 1910 in Berlin, 1913 in belgischen Gent und 1914 in Lyon. Der britische Stadthistoriker Anthony Sutcliffe bezeichnete die Bereitschaft der Zeitgenossen zum transnationalen Erfahrungsaustausch treffend als »creative internationalism«<sup>2</sup>. Im Falle von Kommunalpolitikern und -beamten entsprach die Kommunikationsbereitschaft dem sachbezogenen, ad-

1 Deutsche Bauzeitung (1892), Nr. 26, S. 337.

2 A. SUTCLIFFE, *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France 1790–1914*, Oxford 1981, S. 161–166, 176.

ministrativen Verständnis von Kommunalpolitik<sup>3</sup>. Auf Pariser Seite nahm sie solche Ausmaße an, daß der konservative »Figaro« 1909 die damit verbundenen Kosten für den Steuerzahler unter der ironischen Überschrift »Reisen bildet die Notabeln« kritisierte.

Pariser Verkehrsingenieure wie der Leiter des Metrobaus Fulgence Bienvenüe, oder der Infrastrukturexperte und »Chef de Service« der Seinepräfektur, Gaston Cadoux, zogen vorwiegend das mit seiner 1890 in Betrieb genommenen »tube« verkehrstechnisch führende Londoner Nahverkehrssystem als Lehrmodell heran. Von Berlin, dessen Pferdestraßenbahn und -omnibus erst seit den 1870er Jahren einen Netzcharakter erhielt, wurde lange Zeit lediglich die 1882 in Betrieb genommene, ebenerdig verkehrende urbane und suburbane »Stadt-Bahn« als vorbildlich angesehen. Umgekehrt schauten aus Berlin international orientierte Verkehrsingenieure wie Gustav Kemmann, Städtebauer wie Werner Hegemann und liberale Kommunalpolitiker wie Hugo Preuß gleichfalls hauptsächlich auf das verkehrstechnisch führende und geopolitisch offene London. Paris erhielt mit der Metro eine nahezu gleichrangige Vorbildfunktion.

Zwar war Berlin, das erst 1910 die Zwei-Millionen-Marke erreichte, gegenüber Paris, das bereits 1881 diese Einwohnerzahl aufwies, ein »Nachzügler« und »Parvenü« unter den Metropolen<sup>4</sup>; um so mehr strebte die Stadtvertretung danach, durch infrastrukturelle Innovationen und städtebauliche Leistungen die Strukturprobleme der jungen Metropole zu lösen. Erst im Rahmen der wilhelminischen Weltpolitik beanspruchte Berlin seit 1898 den Status einer »europäischen Hauptstadt«. Seit dieser Zeit strebte es danach, Paris als nationalpolitisches Konkurrenzsymbol und als städtebauliches Vorbild einzuholen. Von 1910 an sprachen deutsche Publizisten dann auch von Berlin als »Weltstadt«. Die von der in Berlin herausgegebenen »Städte-Zeitung« 1910 geäußerte Vermutung, daß »die Konkurrenz der wachsenden Großstädte unter einander« schon dafür Sorge, »daß die einzelnen nicht gar zu sehr hinter den Aufgaben der Zeit zurückbleiben«, hatte sich damit bewahrheitet<sup>5</sup>.

Die Zeit von 1890 bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges 1914 stellt stadtgeschichtlich eine beliebte Transformationsphase dar. Eine kreative Umbruch- und Experimentierphase war sie auch im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs. Auf technologischer Ebene ermöglichten Innovationen wie die Elektrifizierung der Schienenverkehrsträger, der Tiefbau für Schnellbahnen und die Motorkraft für Omnibusse den modernen Massennahverkehr. Auf verkehrswirtschaftlicher Ebene mußten die privaten Nahverkehrsunternehmen nach der Errichtung einer infrastrukturellen Grundausstattung ihre Kapazitäten auf den Druck von Öffentlichkeit und Kommunalvertretungen hin der freien Nachfrage- und Stadtentwicklung anpassen. Auf kommunalpolitischer Ebene galt es, öffentliche Nahverkehrsinteressen im Kontext von urbaner Funktionskrise, privaten Nahverkehrsunternehmen und staatlichen Instanzen zu sichern. Die städtischen Körperschaften taten dies, indem sie ihr Aufgabenspektrum im Sinne der »Leistungsverwaltung« und der »Daseins-

3 M. HIETALA, Städtischer Nahverkehr als Innovation. Verkehr als Thema des internationalen Erfahrungsaustausches, in: H. MATZERATH (Hg.), Stadt und Verkehr im Industriezeitalter, Köln etc. 1996, S. 243–259.

4 P. LINDENBERG, Berlin als Kleinstadt, Berlin 1893, S. 4.

5 Städte-Zeitung 8 (1910/11), S. 431.

vorsorge« erweiterten. Kommunalwirtschaftliche, sozialpolitische und planerische Interventionen waren die wichtigsten Elemente dieser Neuorientierung.

Zwar existierte seit Beginn der 1890er Jahre in beiden Hauptstädten ein breiter Konsens zur Unzulänglichkeit vorhandener Verkehrsanlagen – wie Pferdestraßenbahnen, Pferdeomnibusse und Eisenbahn –, dennoch ließen die Verbesserungen aus der Sicht von Verkehrsexperten und Öffentlichkeit zu wünschen übrig. Beispielsweise bezichtigte der renommierte Verkehrsingenieur Julius Kollmann trotz »Stadt-Bahn« und einer Hoch- und Untergrundbahnlinie die Berliner Kommunalverwaltung 1905 des verkehrspolitischen Versagens: »Man sollte hiernach annehmen, daß die städtischen Verwaltungen und die an der Entwicklung der Großstädte interessierten Staatsbehörden beizeiten Vorsorge treffen müßten, um den über den Zuwachs der Bevölkerungszahl hinaus stark zunehmenden allgemeinen Verkehr der Großstädte in die richtigen Bahnen zu lenken. Diese Aufgabe ist indessen in den meisten Fällen nicht richtig erkannt und darum in größerem oder geringerem Grade vernachlässigt worden«<sup>6</sup>. Im Rückblick bestätigte auch der im 1911 gebildeten regionalen Verwaltungsverbund für Nahverkehrsfragen zuständige Verkehrsingenieur Erich Giese diese Kritik<sup>7</sup>. In Paris war das Nahverkehrsangebot zwar ebenfalls breit gefächert, jedoch fehlten vor allem schnelle und billige Nahverkehrsträger mit ausreichender Transportkapazität. Es existierten 1903 zwar zwei Metrolinien, dennoch beklagten die Stadtverordneten der am Stadtrand gelegenen Arbeiterbezirke: »Nous sommes ... obligés de nous traîner à pied pendant plusieurs kilomètres pour trouver des moyens de communication, toujours encombrés, avec le centre«<sup>8</sup>.

Die allseits konstatierten Defizite des Nahverkehrswesens werfen die Frage nach den nahverkehrspolitischen Zielvorstellungen, Entscheidungen und Maßnahmen der kommunalen Körperschaften auf. Zur Beantwortung dieser Fragen soll dargelegt werden, welchen Interventionskurs die Kommunalvertretungen unter dem Druck der Öffentlichkeit und in Reaktion auf staatliche Interventionsrechte gegenüber den privaten Nahverkehrsunternehmen zur Sicherung der Nahverkehrsversorgung verfolgten. Im Unterschied zur Vielzahl der aus technischer Perspektive von »Verkehrsfreunden« verfaßten Arbeiten konzentriert sich die Untersuchung auf die »policy«-Ebene und fragt nach allgemeinen Interventionsformen im Zusammenhang mit der Suche nach Wegen der Problembewältigung<sup>9</sup>. Der Vergleich eines synchronen Politikfeldes ermöglicht es, sowohl dem von der Herausbildung des modernen deutschen Interventionsstaates geprägten Bild einer im Sinne kommunaler »Daseinsvorsorge« und des »Munizipalsozialismus« intervenierenden Berliner Stadtvertretung als auch dem Klischee einer interventionsscheuen Pariser Stadtvertretung zu begegnen<sup>10</sup>.

6 J. KOLLMANN, *Der Großstadt-Verkehr. Modernes Verkehrswesen der Großstädte*, Berlin 1905, S. 6f.

7 E. GIESE, *Straßendurchbrüche als Mittel zur Lösung des Berliner Verkehrsproblems*, Berlin 1925, S. 6.

8 Ballière für Clignancourt, Conseil municipal, procès-verbal, 26.2.1903, S. 120.

9 Eine umfassende Darstellung hierzu von Elfi BENDIKAT, *Öffentliche Nahverkehrspolitik in Berlin und Paris 1890–1914*, Berlin/New York (De Gruyter) 1998.

10 L. GALL, *Zur Ausbildung und Charakter des Interventionsstaates*, in: *Historische Zeitschrift* 227 (1978), S. 552–570; H.-A. WINKLER (Hg.), *Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge*, Göttingen 1974; W. KRABBE, *Munizipalsozialismus und Interventionsstaat. Zur Ausbreitung*

## Organisatorisch-administrative Voraussetzungen nahverkehrspolitischen Handelns

Die kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen waren zwar unterschiedlichen Rechtskreisen zuzuordnen, die Munizipalverfassungen wiesen jedoch einige strukturelle Gemeinsamkeiten auf.

Im Falle von Paris prägten drei organisatorisch-administrative Prämissen das kommunale nahverkehrspolitische Handeln. Grundlage der hauptstädtischen Verwaltungsorganisation war das Kommunalgesetz vom April 1871, das mit einigen Veränderungen bis 1975 Gültigkeit hatte<sup>11</sup>. Allerdings beschränkte die von Napoleon I. im Jahre 1800 etablierte extensive Staatskontrolle via Präfektursystem über die lokalen Gebietskörperschaften die städtische Autonomie. Diese als »tutelle« bezeichnete, umfassende direkte Kontrolle durch den Zentralstaat verpflichtete die kommunalen beziehungsweise departementalen Institutionen zur Einholung von Vorabgenehmigungen durch den seinerseits mit umfassenden Interventionsbefugnissen ausgestatteten Präfekten<sup>12</sup>. Für Paris und das Seinedepartement war die Seinepräfektur oberste Verwaltungs-, Kontroll- und Planungsinstanz<sup>13</sup>. Im Unterschied zu Berlin verfügte die Agglomeration Groß-Paris mit dem »Conseil général de la Seine« jedoch über ein gemeinsames Vertretungsorgan, das allerdings von der Kernstadt mit 80 von 99 Mandaten majorisiert wurde. Die Beschlüsse der Departementsvertretung und des nach allgemeinem Männerwahlrecht gewählten »Conseil municipal de Paris« unterstanden in der Regel staatlicher Zustimmung. Sogar in der ureigenen kommunalen Domäne der »Vermögensverwaltung« waren den lokalen Institutionen engste Grenzen gezogen.

Für Berlin, das erst 1871 Hauptstadt des föderalen Deutschen Kaiserreichs wurde, stellten sich die nationalgeschichtlichen Rahmenbedingungen und die Beziehung der Stadt zu ihren Vororten anders dar. Die im Mai 1853 erlassene revidierte Städteordnung, die bis zum Inkrafttreten des Groß-Berlin-Gesetzes 1920 Geltung behalten sollte, gewährte ebenfalls keine Selbstverwaltung in Sinne einer eigenverantwortlichen Erfüllung örtlicher Aufgaben einschließlich des Rechtes auf Prioritätensetzung. Erschwerend kam hinzu, daß die Stadtverordnetenversammlung nach einem 1859 eingeführten und bis 1918 gültigen Dreiklassenwahlrecht gewählt wurde<sup>14</sup>. Die Staatsaufsicht übten der Oberpräsident für Berlin und die Provinz Brandenburg in erster Instanz, der preußische Innenminister in zweiter Instanz und der Polizeipräsident aus<sup>15</sup>. Im Unterschied zum Seinepräfekten fungierte der Oberpräsi-

der städtischen Leistungsverwaltung im Kaiserreich, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 30 (1979) S. 265–283; DERS., *Städtische Wirtschaftsbetriebe im Zeichen des »Munizipalsozialismus«: Die Anfänge der Gas- und Elektrowerke im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, in: *Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung im Vormärz bis zur Weimarer Republik*, Köln 1990, S. 117–138.

11 M. FÉLIX, *Le régime administratif du Département de la Seine et de la Ville de Paris*, Paris 1946.

12 G. THUILLIER, J. TULARD, *Pour une histoire de l'administration de Paris*, Paris 1979.

13 FÉLIX (wie Anm. 11).

14 P. WÖLBLING, *Berliner Stadtrecht*, Berlin 1911; E. ENGELI, W. HAUS (Hg.), *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Stuttgart 1975.

15 K. SCHWABE (Hg.), *Die preußischen Oberpräsidenten 1815–1945*, Boppard am Rhein 1985; G.-Chr. VON UNRUH, *Spannungen zwischen Staats- und Selbstverwaltung im bürgerlichen und im sozialen Rechtsstaat*, in: *Der Staat* 4 (1965), S. 441–468.

dent allerdings ausschließlich als Kontrollinstanz, während der Polizeipräsident weitestgehend für die im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt liegenden Verkehrsfragen zuständig war. Anders als die Dritte Republik legte der preußische Staat bei der Einräumung von Rechten an die Städte eine – wie der spätere preußische Finanzminister Johannes von Miquel 1876 feststellte – exzessive Ängstlichkeit an den Tag, und noch 1914 bezichtigte der Vorstand des Preußischen Städtetags die Regierung »städtefeindlicher Bestrebungen«<sup>16</sup>.

Einen weiteren für den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs abträglichen Unterschied bildete die administrative Organisation des Ballungsraumes Groß-Berlin. Dieser umfaßte die Stadt Berlin und ein im Umkreis von ca. 15 km vom Berliner Rathaus gelegenes Siedlungs- und Wirtschaftsgebiet. Die Zersplitterung in fragmentierte Subsysteme zog eine steuerliche und infrastrukturelle Konkurrenz nach sich, die der faktischen Fusion zur Wirtschafts- und Verkehrseinheit zuwiderlief. Erst am 27. Juni 1911 wurde ein »Zweckverband Groß-Berlin« aus sieben Städten und zwei Landgemeinden gebildet, dem als oberste Aufgabe die Vereinheitlichung der Verkehrsverhältnisse im Straßenbahnsektor und die Wahrnehmung regionaler Verkehrsbelange oblag<sup>17</sup>. Im Zusammenhang mit den Debatten um den als Zwangsinstitution kritisierten regionalen Verwaltungsverbund warnten linksliberale und sozialdemokratische Kommunalpolitiker 1910 vor der Institutionalisierung eines »Spree-Präfekten«<sup>18</sup>.

Beide Stadtvertretungen unterstanden demzufolge einer Mischung aus Staatsaufsicht und Selbstverwaltung, was ihre Problemlösungskompetenz einschränkte und Spannungen mit der Regierung barg. Auf politisch-administrativer Ebene hatte die Berliner Stadtvertretung allerdings schlechtere Ausgangsbedingungen für eigene nahverkehrspolitische Interventionen.

### Nahverkehrswesen und kommunale Intervention in Paris

Beide Städte unterschieden sich allerdings in zwei für das Nahverkehrswesen wichtigen Punkten. Aus städtebaulicher Sicht war Paris eine für Kontinentaleuropa typische kompakte und zentralisierte Stadt. Seine bauliche Geschlossenheit bedingte der 1845 errichtete, 35 km lange Festungsring, der als administrative, soziale und wirtschaftliche Barriere zu den Vororten wirkte. Nach dem deutsch-französischen Krieg 1871 setzte zwar eine Debatte über seinen Abriß ein, Eigentumskonflikte blockierten jedoch seinen Abriß bis 1919. Der dezentralisierenden Verteilungsfunktion durch Nahverkehrsträger waren folglich von vornherein Grenzen gesetzt.

Zum anderen erleichterten die in der Ära Haussmann konzipierten und größtenteils bereits fertiggestellten breiten Straßen und geometrischen Plätze<sup>19</sup> den straßenbezogenen Verkehrsträgern zumindest anfänglich die Verbindungs- und Verteilungsfunktion, ehe seit den 1880er Jahren ein hohes Verkehrsaufkommen den Ver-

16 Johannes von MIQUEL, Reden, 2. Bd., Halle 1911, S. 316; Städte-Zeitung 11 (1913/14), S. 704.

17 E. TAKÁTS, Der Verband Groß-Berlin vom 19. Juli 1911 bis 1. Oktober 1920, seine wirtschaftlichen Aufgaben und Leistungen insbesondere im Verkehrs- und Siedlungswesen, Köln 1933.

18 Städte-Zeitung 8 (1910/11), S. 168f.

19 M. CORNU, La conquête de Paris, Paris 1972; J. DESCARS, Haussmann, la gloire du Second Empire, Paris 1978; DERS., P. PINON, Paris. Haussmann, Paris 1991; J. GAILLARD, Paris, la ville 1852–1870, Paris 1977; J. STÜBBEN, Der Bau der Städte in Geschichte und Gesellschaft, Berlin 1895.

kehrfluß behinderte. Deutsche Städtebauer wie Albert Hofmann sprachen noch 1910 davon, daß in Paris »die Geometrie des Grundrisses« im Unterschied zu Berlin »zur rhythmischen Empfindung werde«<sup>20</sup>.

Die Bevölkerungszahl – Paris hatte bereits 1891 auf 470 qkm 2,5 Millionen Einwohner – sowie die frühe und ausgeprägte Citybildung bedingten ein hohes Fahrgastaufkommen. Im Jahre 1890 transportierten die vom Monopolunternehmen »Compagnie Générale des Omnibus« (GGO) geleiteten Pferdeomnibusse und -straßenbahnen 186 Millionen Fahrgäste, 1900 – im Jahr der Weltausstellung – waren es 318 Millionen und 1910 289 Millionen Fahrgäste. Rechnet man in jenem Jahr noch die von der Metro transportierten 152 Millionen Fahrgäste hinzu, dann belief sich das Gesamtverkehrsaufkommen auf 441 Millionen. Der nahverkehrliche Bewältigungsdruck stieg in Paris kontinuierlich und war lange Zeit größer als in Berlin.

### Staatliche Interventionskompetenzen im Nahverkehrswesen

Für die Dritte Republik war die Hauptstadt ein wichtiges Instrument zur Selbstdarstellung und Sicherung des nationalen Prestiges. Sie führte den im Zweiten Empire unter Seinepräfekt Georges-Eugène Haussmann eingeleiteten »Kultus der Straße« fort. Der französische Staat hatte Haussmanns Straßenbauprojekte im Interesse der Erleichterung polizeilich-militärischer Operationen und der Repräsentation mit einem Zehntel der Gesamtsumme, subventioniert<sup>21</sup>. Nach 1871 sollte die Hauptstadt nach Meinung von Regierung und »Conseil municipal« nicht mehr allein mit ihren städtebaulichen Leistungen, sondern auch mit ihrer modernen Städtetechnik international führend werden. Diesen Anspruch sollten auch die Weltausstellungen dokumentieren<sup>22</sup>. Obwohl die Provinz gegenüber der Hauptstadt eine ambivalente Haltung einnahm, sah sie in ihr doch – wie es 1890 der Abgeordnete Terrier im Namen der Departements Eure und Eure-et-Loire ausdrückte – »le flambeau éclatant du progrès et de la civilisation, dont le rayonnement, comme on l'a dit pendant l'Exposition universelle, illumine et rechauffe le monde«<sup>23</sup>. Dem Verkehrswesen fiel in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Im engeren Sinne leitete es der Weltausstellung die Besucherströme zu, im weiteren Sinne ermöglichte es Mobilität und sozio-kulturelle Kommunikation als Grundlage moderner Urbanität.

Die zentralstaatliche Eingriffsverwaltung basierte auf direkten legislativen und institutionellen Kompetenzen. Kommunalrechtlich war die Seinepräfektur der Haupttransmissionsriemen staatlichen Einflusses. Ihr oblagen im Nahverkehrswesen vier Kompetenzen: Ihre Hauptaufgabe waren die Datenerhebung und die Erstellung von Fachgutachten. Dabei stützte sie sich auf ihre Fachressorts, die Anfragen seitens der Stadtvertretung beantworteten und Empfehlungen aussprachen. Für schienengebundene Nahverkehrsträger wie die Metro und die Straßenbahnen waren die »Direction générale des services techniques«, die »Direction des ponts et chaussées«, die »Direction administrative des travaux de Paris« und die »Direction des affaires départementales et générales« zuständig. Neben der Bauaufsicht leitete die

20 Deutsche Bauzeitung (1910), Nr. 37, S. 181.

21 G.-E. HAUSSMANN, Mémoires du Baron Haussmann, 2. Bd., Paris Neuaufgabe 1979.

22 E. MONOD, L'Exposition universelle de 1889: Grand ouvrage illustré, Paris 1890.

23 Chambre des députés, Débats parlementaires, 23. sess., 1/1890, S. 302.

Präfektur das Planfestellungsverfahren und entwarf die Konzessionsverträge. Den zweiten Aufgabenbereich bildete die Konzeptualisierung von Handlungsprogrammen zur Stadt- und Nahverkehrsplanung. Die dritte Tätigkeitsebene umfaßte die Führung von Verhandlungen zwischen den privaten Nahverkehrsunternehmen und der Stadtvertretung. Auf dieser Ebene erntete die Präfektur seitens der Stadtvertretung die stärkste Kritik. In den bis 1895 währenden Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Stadtvertretung über den Metrobau wie auch in den zahlreichen Konflikten mit der CGO um das Straßenbahnwesen vertrat die Präfektur nach Meinung des »Conseil municipal« die Interessen der Privatunternehmen und der Regierung.

Den vierten Aufgabenkomplex bildete die Koordination und Organisation von Infrastrukturvorhaben. Im Rahmen des Metrobaus wurden unter dem von 1896 bis 1911 amtierenden Seinepräfekten Justin de Selves sowohl die Fachkompetenz durch Neueinstellung technischer Mitarbeiter als auch das Verwaltungshandeln durch gemischte Kommissionen verbessert. Ein Technikkomitee wurde eingerichtet, das Mitglieder des Generalrates von »Ponts et chaussées«, Architekten und Bauingenieure umfaßte. Durch die zeitliche Überlagerung von Metrobau und Modernisierung des Straßenbahnnetzes war die Präfektur seit 1897 jedoch in ihrer Verwaltungsleistung überfordert, was zu Verschleppungen insbesondere im Rahmen der von 1903 bis 1911 währenden Reorganisation des Straßenbahnwesens führte.

An der Bewilligung von schienengebundenen Nahverkehrsträgern waren im Falle der Metro auch weitere staatliche Instanzen beteiligt. Zustimmung mußten der Minister für öffentliche Arbeiten, das Kriegs-, Innen-, Post- und Telegraphieministerium, der Staatsrat, die Deputiertenkammer und der Senat. Nach deren Beschlußfassung unterzeichnete der Staatspräsident das Dekret. Dieser Instanzenweg bot Möglichkeiten zur Restriktion und zur Blockade von Entscheidungsabläufen. Im Falle der Metro durchlief das Bewilligungsverfahren jedoch angesichts der Weltausstellung 1900 die Rekordzeit von 15 Monaten.

Unter den Spezialgesetzen begründete das Gesetz von 1853 den für das Straßenbahnnetz relevanten Sonderstatus der Pariser Straßen. Während die Unterhaltung städtischer Straßen zu den wenigen obligatorischen Aufgaben französischer Gemeinden zählte, oblag sie in Paris staatlichen Institutionen. Zwar beschränkte das 1866 erlassene Gesetz die staatliche Zuständigkeit auf Nationalstraßen, der Zentralstaat behielt sich im Falle hauptstädtischer Straßen jedoch Interventionsrechte vor.

Für den Bau und Betrieb lokaler schienengebundener Nahverkehrsträger lieferte das unter Staatspräsident Jules Grévy erlassene Gesetz vom Juni 1880 die Interventionsgrundlage. Es sicherte dem Staat die Richtlinienkompetenz und ordnungspolitischen Kontroll- sowie Initiativrechte zu. Artikel 27 garantierte ihm das Recht der Konzessionsvergabe für auf Nationalstraßen verlaufenden Verkehrsstrecken. Der Minister für öffentliche Arbeiten hatte zwar die Möglichkeit, das Recht zur Konzessionsvergabe an Paris und das Seinedepartement zu delegieren, er machte davon jedoch zum Leidwesen der lokalen Körperschaften im Falle der Straßenbahnen nur wenig Gebrauch. Erst bei den Regierungen mit starkem linksbürgerlichem Flügel leiteten die durch rasches Agglomerationswachstum erhöhten Infrastrukturanforderungen und Koordinationsprobleme einen Einstellungswandel zugunsten kom-

munaler Zuständigkeiten ein. Das 1899 unter Waldeck-Rousseau gebildete Ministerium der »republikanischen Verteidigung« verfolgte gegenüber der Hauptstadt einen politischen Befriedungs- und Modernisierungskurs, den die »Radicaux« 1902 fortführten. Die vom erhöhten urbanen Problemdruck ausgehende »Kraft des Faktischen« förderte im Falle von Paris die funktionale Kooperation staatlicher und lokaler Verwaltungsinstanzen in Verkehrsfragen und schwächte die Bedeutung unterschiedlicher Vorstellungen zwischen einem gemäßigt republikanischen »Conseil municipal« und einer linksrepublikanischen Regierung ab, so daß kommunale Interessen schließlich die 1903 einsetzende Reorganisation des Straßenbahnwesens bestimmen konnten.

### Das privatwirtschaftliche Nahverkehrswesen

Die privatwirtschaftliche Struktur des Pariser Nahverkehrswesens wurde im Zweiten Empire geprägt. In Reaktion auf die Leistungsdefizite der seit 1828 im Pferdeomnibussektor konkurrierenden Privatunternehmen wurden diese auf Intervention des Polizeipräfekten Piétri 1855 von einem Großunternehmen abgelöst. Per kaiserlichem Dekret erhielt die neugegründete »Compagnie Générale des Omnibus« (CGO) die Exklusivrechte für den öffentlichen Nahverkehr in Paris und in zwei Vororten. Die mit der Eingemeindung von 11 Kommunen und Gebietsteilen von 14 weiteren Kommunen 1859 einhergehende Stadterweiterung veranlaßte Haussmann 1860 schließlich zu einer Erneuerung des Konzessionsvertrages.

Dieser Konzessionsvertrag, der bis 31. Mai 1910 Gültigkeit hatte, legte die allgemeinen Geschäftsbedingungen für die Tätigkeit der CGO fest. Er verlangte dem Privatunternehmen zwar Leistungen im Interesse der Allgemeinheit ab und behielt den Präfektoren technisch-bauliche Kontrollrechte vor, korrespondierend wurde der CGO jedoch auf einem hohe Gewinne versprechenden Markt das ausschließliche Recht zur Wegenutzung zugestanden<sup>24</sup>. Die CGO legte dieses Recht allerdings als Monopol aus, was in der Folgezeit Anlaß zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten gab. Zum Ausgleich für die Exklusivitätszusage verlangte die Stadt hohe Abgaben und sicherte sich in detaillierten »cahiers des charges« eine Vielzahl von Kontrollrechten im Interesse des Gemeinwohls. Dies umfaßte die Fahrplangestaltung, die Linienführung, die Fahrpreisgestaltung und die Betriebsleistung. Die Grundprinzipien der öffentlichen Nahverkehrsleistung wurden damit erstmals – wenn auch noch vage – formuliert. Im Jahre 1856 erhielt die CGO zusätzlich eine Konzession im Straßenbahnsektor. Hier expandierte sie allerdings erst nach 1871. Derartige Konzessionsverträge blieben auch während der Dritten Republik das vorherrschende System für den Betrieb von öffentlichen Dienstleistungsunternehmen.

Mit der Dritten Republik machten Industrialisierung und demographisches Wachstum quantitative und qualitative Veränderungen im Nahverkehrswesen notwendig. In der Zeit von 1872 bis 1900 wanderten vor allem Textil- und Metallurgieunternehmen aus der Innenstadt in die Vororte ab. Bis zum Ersten Weltkrieg wurden die im Seinedepartement gelegenen Vororte durch die Niederlassung von modernen Schlüsselindustrien wie der Elektro-, Foto- und Automobilindustrie zur führenden Industrieregion in Frankreich. Gleichzeitig verstärkte sich die Citybil-

24 Konzessionsvertrag, in: ROUANET, Conseil municipal, rapports, Nr. 30, 1893, Annexe 1.

derung im VIII. und IX. Arrondissement<sup>25</sup>. Beide Prozesse wurden von einer etappenweisen demographischen Randwanderung begleitet<sup>26</sup>. Diese Strukturveränderungen, insbesondere der damit einhergehende Anstieg des Berufspendlertums, erhöhten die gegenüber den Nahverkehrsunternehmen seitens der Öffentlichkeit und der Kommunalpolitiker gestellten Leistungsanforderungen.

Die Grundprinzipien der öffentlichen Nahverkehrsleistung wurden zu den Hauptkonfliktpunkten zwischen CGO und Stadtvertretung. An erster Stelle stand die Frage der Betriebsleistung. Das kernstadtzentrierte Streckennetz mit seinen filigranen Ausläufern in die Randbezirke blieb bis in die 1890er Jahre bestehen und wurde erst durch die an andere Privatunternehmen konzessionierten Vorort-Zentrum-Straßenbahnlinien korrigiert. Die alte Kernstadt der Arrondissements I–V war aufgrund der engen Straßen die Domäne des Pferdeomnibusses und ab 1906 des Autobusses. Sowohl Omnibusse als auch Straßenbahnen bedienten vorrangig die Industrie-, Geschäfts- und Verwaltungsbezirke auf dem rechten Ufer der Seine. Hier waren die Einnahmen nicht nur durch hohes Fahrgastaufkommen, sondern auch durch häufigen Fahrgastwechsel hoch.

Die Randbezirke XII–XX verfügten hingegen trotz hoher Einwohnerzahlen über völlig unzureichende Verkehrsverbindungen. Die wenigen radialen Vorort-Zentrum-Linien der Straßenbahn waren in der Regel überfüllt und Busverbindungen gab es nur wenige. Aufgrund ihres geringen Fahrgastwechsels wurden diese Strecken von der CGO als unrentabel eingestuft.

Die kommunalen Körperschaften gingen bei ihren Forderungen nach Erweiterung des Streckennetzes davon aus, daß unrentable Strecken intern durch rentable Strecken per Mischkalkulation subventioniert würden. Die CGO hingegen verstand unter Mischkalkulation nur die Erweiterung der Betriebsführung auf rentablen Linien. Sie stellte deshalb eigenmächtig defizitäre Strecken ein, veränderte Streckenverläufe und verzögerte beziehungsweise ignorierte die städtischen Beschlüsse zur Neueinrichtung von Linien und zur Steigerung der Betriebsleistung. Aus Gründen der Gewinnmaximierung führte das Unternehmen eine qualitative und quantitative Erweiterung seiner Transportleistung nur zu Zeiten sicherer und hoher Nachfrage durch, wie zum Beispiel während der Weltausstellungen 1878, 1889 und 1900. In der Öffentlichkeit rechtfertigte es sein Vorgehen mit dem gleichbleibenden Argument: »La Compagnie a fait ce qu'elle a pu ... et c'est la Ville qui n'est pas raisonnable, qui est exigeante ... Ce que vous demandez aujourd'hui dépasse les bornes et il nous est impossible de vous l'accorder«<sup>27</sup>.

Den zweiten Anforderungskomplex bildete die Beförderungsleistung und die Fahrplanpflicht. Es galt die Beförderungsnachfrage zu befriedigen, den Wagenpark entsprechend zu dimensionieren und eine zuverlässige, sichere und schnelle Transportleistung zu erbringen. Dennoch bildete technisches Versagen eine Konstante öffentlicher Kritik. Pferdeomnibusse und -straßenbahnen, und in der Anfangszeit der

25 M. DAUMAS, u. a., *Evolution de la géographie industrielle de Paris et sa proche banlieue aux XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris 1976, Bd. 1.

26 M. HALBWACHS, *La population et les tracés de voies à Paris depuis un siècle*, Paris 1928; L. BONNIER, *La population de Paris en mouvement, 1800–1916*, in: *la Vie urbaine* (1919), S. 7–76; L. CHEVALIER, *La formation de la population parisienne au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris 1950.

27 *La Compagnie des Omnibus*, in: *Paris* 17.3.1897.

Elektrifizierung 1897 bis 1900 auch die Straßenbahn, waren infolge mangelhafter Wartung technisch unzuverlässig. »Reste-en-panne« war eine häufige Erfahrung der Bewohner der Randbezirke, was Fahrplanverzögerungen, Verlängerungen der Fahrzeiten und Überfüllungen nach sich zog<sup>28</sup>.

Die Transportnachfrage insbesondere zu den morgendlichen und abendlichen Spitzenzeiten des Berufsverkehrs erfüllte die CGO ebenfalls nur unzureichend. Aus eigenwirtschaftlichem Interesse handelte sie nach dem Prinzip, wenig Wagen einzusetzen, um deren hohen Auslastungsgrad zu sichern und die teilweise auf die Wagenzahl erhobenen Abgaben an die Stadt niedrig zu halten. Die Folge dieser Betriebspolitik war, wie 1894 die linksrepublikanische Zeitung »Lanterne« beklagte, »le service est mal fait, les voitures sont trop rares et des mesures aussi draconniennes que ridicules viennent tous les jours indisposer le public qui en fin de compte, finit par se décider à faire ses courses à pied, seul moyen d'arriver au but avec rapidité et sans ennuis«<sup>29</sup>. Allerdings waren dieser Alternative im Zuge wachsender stadträumlicher Expansion zunehmend Grenzen gesetzt.

Den dritten Konfliktbereich bildete die Fahrpreisgestaltung. Hier existierte bis in die 1880er Jahre ein nach Wagenklassen gestaffelter hoher Tarif, der Arbeiter weitgehend von der Benutzung dieser Verkehrsträger ausschloß. Erst mit der Einführung eines intra muros einheitlichen Zwei-Wagenklassen-Tarifs, der ungeachtet der Elektrifizierung bis zum Bau der Metro und zur Reorganisation 1903 gleich blieb, erweiterte sich der Kreis der Benutzer.

In der Zeit von 1890 bis 1900 verbuchte die CGO entgegen ihren öffentlichen Verlautbarungen einen stetigen Einnahmezuwachs. Nach wie vor investierte sie eher in Immobilien denn in die Verkehrsinfrastruktur, da diese nach Ablauf des Konzessionsvertrages 1910 in ihrem Besitz blieben. Dadurch bildete das Unternehmen keine Rücklagen, modernisierte zögerlich und anfangs unzureichend und nahm im Bedarfsfall Kredite auf. Forderungen zur quantitativen und qualitativen Erweiterung der Transportleistung wehrte es mit dem Standardargument ab, »nous aurons bien de la peine à rembourser notre capital à l'époque fixée«<sup>30</sup>. Um das Vertrauen ihrer Aktionäre zu erhalten, schüttete die CGO hohe Dividenden aus. Im Jahr 1890 zahlte sie eine Dividende von 55 Francs pro Aktie, in den Jahren der beginnenden Elektrifizierung 1897 und 1899 jeweils sogar 65 Francs. Im Zuge extensiver technischer Modernisierungen sank die Dividende dann auf 30 Francs und 1901 wurde sie eingestellt. Die Metro löste 1901 einen bis 1905 währenden Einnahmerückgang aus. Erst die Motorisierung der Omnibusse verbesserte die Ertragslage dieses betrieblichen Sorgenkindes durch eine Erhöhung der Transportleistung; 1912 näherten sich die Gesamteinnahmen der CGO dann wieder dem Rekordjahr der Weltausstellung 1900<sup>31</sup>.

Die Konflikte zwischen dem Monopolunternehmen und den öffentlich-rechtlichen Körperschaften spitzten sich in den 1890er Jahren zu. Die linksrepublikanische Mehrheit im »Conseil municipal« sah im Monopol eine politische Erblast des Em-

28 La Compagnie des Omnibus, in: Le Radical 12.9.1894.

29 Le monopole des omnibus, in: La Lanterne 24.1.1894.

30 Paris (wie Anm. 27).

31 Conseil municipal, rapports, Nr. 60, 1907, S. 11.

pire. Ihr Standardvorwurf lautete, die CGO »abuse décidément de son monopole«<sup>32</sup>. Dieses Monopol ermögliche es ihr, »de se moquer agréablement du public«<sup>33</sup>. Allerdings räumten auch gemäßigte Republikaner ein, daß die CGO die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben nur unzulänglich erfülle, daß die Stadt jedoch mit Recht auf ihren Ansprüchen beharre: »Il est clair que la Compagnie des Omnibus trouvera toujours ses sacrifices trop étendus et qu'elle cherchera à exploiter jusqu'en 1900 sans engager davantage ses capitaux. Mais il faut bien avouer que les nécessités d'un service public ne sauraient s'accommoder des convenances et des intérêts personnels. La Ville de Paris a un contrat avantageux; elle en demande l'exécution, elle n'a pas à envisager si la Société fait ou non ses affaires. Aucune entreprise publique ne serait possible si la Ville, qui traite à l'amiable ou par adjudication, devait considérer les résultats de l'opération«<sup>34</sup>.

Zu den Verfechtern des Monopols zählten bis Anfang der 1890er Jahre der Staatsrat, mehrere Seinepräfekten und die Konservativen. Sie verbanden mit dieser Unternehmensform die Garantie, den Pariser Nahverkehrsmarkt bedienen zu können. Darüber hinaus waren die eigenwirtschaftlichen Interessen der CGO mit denen der Stadt insoweit verflochten, als die Aktionäre, Gläubiger und Beschäftigten des Unternehmens von der Stadtvertretung den Schutz ihrer wirtschaftlichen Interessen erwarteten. Die CGO sah sich hingegen als Opfer einer politischen Verschwörung und warf dem »Conseil municipal« vor, ihre betriebswirtschaftlichen Probleme mit überhöhten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen zu verschärfen.

### Die Mitwirkung der Öffentlichkeit

In der Pariser Öffentlichkeit stießen Nahverkehrsfragen auf großes Interesse. Sie wurden nicht als Ergebnis anonymer »Sachzwänge« hingenommen, sondern von der Bevölkerung wurden kommunale Nahverkehrsentscheidungen als politische Entscheidungen begriffen. Die von Stadtsoziologen nach dem Zweiten Weltkrieg vertretene These, daß die bürgerschaftliche Beteiligung an öffentlichen Fragen in Großstädten weniger ausgeprägt sei als in Klein- und Mittelstädten, galt in Paris in den Jahrzehnten um die Jahrhundertwende nur mit Einschränkungen. Die Identifikation der Bewohner mit der Stadt war groß, und die kleinräumigen Quartiers waren Einheiten des sozialen und politischen Lebens<sup>35</sup>. Darüber hinaus motivierte das allgemeine Männerwahlrecht den Bürger stärker als das preußische Dreiklassenwahlrecht, als politische Stimme in Erscheinung zu treten.

Die für öffentliche Bauvorhaben wie Straßenbahnen und die Metro geltende Planfeststellung sah eine Einbeziehung der Öffentlichkeit vor. Schließlich waren die unmittelbar betroffenen Anwohner in Fragen der Streckenführung und der Anlage von Haltestellen urteilsfähig. Dennoch war die Grundeinstellung zur Mitwirkung der Öffentlichkeit paternalistisch, da aus der Überlegenheit des Fachmannes ein Kompetenzanspruch von weitgehender Ausschließlichkeit abgeleitet wurde. Die

32 Le Radical (wie Anm. 28).

33 La Lanterne (wie Anm. 29).

34 Paris (wie Anm. 27).

35 P.-H. CHOMBART DE LAUWE, *Des hommes et des villes*, Paris 1965; DERS., *Paris. Essais de sociologie 1952-1964*, Paris 1965.

Seinepräfektur legte die Beschlüsse des »Conseil municipal« und die fertigen Baupläne einen Monat lang im zentralen Rathaus und in den 20 Bürgermeistereien der Arrondissements nach öffentlicher Bekanntmachung aus. Die Auswertung der Stellungnahmen nahm eine Enquêtekommission vor<sup>36</sup>. An den Planfeststellungsverfahren der Metro beteiligten sich besonders in den Randbezirken mehrere tausend Bürger. Allerdings nahmen besonders Interessengruppen, die ohnehin ein größeres politisches Gewicht als einzelne Bürger besaßen, die Möglichkeit wahr, ihre Einwände geltend zu machen.

Das wichtigste direkte Interventionsinstrument waren Petitionen an den Stadtverordneten des »Quartiers«. Die Bewohner äußerten sich darin zu den Leistungsdefiziten der privaten Verkehrsunternehmen, forderten Verkehrsanbindungen und Haltestellen, die Veränderung von Fahrplänen und Streckenverläufen sowie die Verbesserung des Fahrkomforts. Die meisten Petitionen reichten die mehrheitlich linksrepublikanisch-sozialistischen Randbezirke ein, gefolgt von den zentralen Arrondissements auf dem linken Ufer der Seine. Die Unterzeichnenden waren in den meisten Fällen Gewerbetreibende mit großem Interesse an innerstädtischen Attraktivitätsverbesserungen.

Innerhalb des kommunalpolitisch aktiven Verbandsspektrums bildeten sozio-professionelle Verbände, wie zum Beispiel die »Ligue des commerçants et industriels détaillants« des IX. Arrondissements die größte Gruppe. Sie setzten sich mit dem Argument, »la facilité de circulation est, à notre époque, une partie de la richesse publique«, für eine quantitative und qualitative Verbesserung der Nahverkehrsleistung ein<sup>37</sup>. Im Unterschied zu Berlin entfalteten Haus- und Grundbesitzervereine wie die »Chambre syndicale des propriétaires« weder in der Tagespresse noch im Stadtrat eine nennenswerte eigene nahverkehrspolitische Agitation. Die zweite Gruppe bildeten Bürgervereine auf Arrondissements-, Quartiers- und Straßenzugebene. Ihre Forderungen beschränkten sich auf konkrete Anliegen und momentane Beeinträchtigungen. Hier wie auch in den sozio-professionellen Vereinen arbeiteten Stadträte und Hausbesitzer mit. Ein weiteres Instrument der Meinungsäußerung waren die Tageszeitungen.

Das Partizipationsniveau war im Unterschied zu Berlin hoch, wo das Pariser Publikum als anspruchsvoll galt. Der Berliner Ingenieur Geissler wies 1906 auf die Spiralwirkung von Ansprüchen und Verbesserungen hin: »Die Ansprüche von allen Seiten wachsen im selben Verhältnis, wie alle Zweige der Verwaltung großzügiger und gemeinnütziger werden«<sup>38</sup>. Zur Bewunderung deutscher Verkehrsingenieure hatte das Pariser Publikum Wartehallen an zentralen Haltestellen durchgesetzt, die in dessen Sicht jedoch unzureichend waren<sup>39</sup>.

36 Conseil municipal, Procès-verbaux, 17.6.1901, S. 1105.

37 Ligue permanente pour la défense des intérêts des contribuables et des consommateurs, Extrait du procès-verbal, 29.11.1890, in: Archives nationales, F14 15008.

38 Städte-Zeitung, 4 (1906/07), S. 407.

39 KOLLMANN (wie Anm. 6), S. 40; Les omnibus et le public, in: La France 15.8.1892.

## Kommunale Interventionen

Die politische Zusammensetzung des »Conseil municipal« war ein wichtiger Einflußfaktor für nahverkehrspolitische Interventionen. Analog zur nationalen Parteienlandschaft existierten drei politische Lager, die im Unterschied zu den Freisinnigen in Berlin Nahverkehrsfragen mittelbar politisch verstanden<sup>40</sup>. Die mandatsschwachen Konservativen befürworteten das Institut zentralstaatlicher Eingriffsverwaltung und die privatwirtschaftliche Trägerschaft des öffentlichen Nahverkehrs. Aus ihren Reihen und Teilen der Linksgruppen rekrutierten sich die von 1900 bis 1907 einflußreichen »Nationalisten«. Der Anstieg der kommunalen Verschuldung, Steuererhöhungen und wirtschaftliche Kriseneinbrüche waren die Gründe für die Bildung dieser Sammlungsbewegung, die eine protektionistische Vergabepolitik für kommunale Bauvorhaben befürwortete.

Die gemäßigten Republikaner waren bis 1892 die stärkste Gruppierung. Von ihnen spalteten sich 1893 die linksbürgerlichen »Radicaux« ab. Beide Gruppierungen verteidigten das Ideal der freien Konkurrenz und unterschieden sich in sozialpolitischen Fragen. Lediglich die Radikalsozialisten, die zusammen mit den »Radicaux« von 1893 bis 1900 die Mehrheit innehatten, befürworteten Kommunalisierungen<sup>41</sup>. Die Konzipierung des ersten Metronetzes und der wirtschaftsliberale antimonopolistische Kurs im Straßenbahnsektor wurde von dieser Mehrheit getragen, den die seit 1900 herrschenden Mehrheiten der rechten Mitte unter Abschwächung der anti-monopolistischen Stoßrichtung fortführten. Für alle Gruppierungen war die Metro ein Ausweis kommunaler Entscheidungskompetenz.

Mit dem Bau der Metro wurde die Stadt im Nahverkehrswesen mit öffentlichen Investitionen direkt leistend initiativ. Erst 1895 hatte der Minister für öffentliche Arbeiten, Barthou, angesichts der unhaltbaren Verkehrszustände und der nahenden Weltausstellung in das Bahnkonzept der Stadt eingewilligt. Die Planung dieses Verkehrsträgers leitete eine vom »Conseil municipal« eingesetzte Kommission aus Stadtverordneten, Ingenieuren und Vertretern berufsständischer Interessenverbände. Die Stadt war für die technische und finanzielle Seite des Baus zuständig<sup>42</sup>. Die Zuständigkeit für die mobile technische Ausrüstung, die Energieversorgung und die Betriebsführung hatte sie der privaten »Compagnie de Traction«, die sich in »Metrogesellschaft« umbenannte, übertragen. Für die Stadt bestand der Vorteil dieser auf 35 Jahre vereinbarten Pachtkonstruktion darin, daß sie hohe Anforderungen zur Betriebsleistung stellen konnte, ohne für deren betriebliche Umsetzung verantwortlich zu sein.

40 R. von ALBERTINI, Parteiorganisation und Parteibegriff in Frankreich 1789–1940, in: Historische Zeitschrift 193 (1961), S. 529–600; M. DUVERGER, les partis politiques, Paris 1964; R. HUDEMANN, Fraktionsbildung im französischen Parlament, München 1979; S. QUADRUPPANI, Des permanents des partis politiques, Paris 1979.

41 S. BERSTEIN, Histoire du Parti radical, Paris 1980, Bd. 1; J. DEFASNE, la Gauche en France de 1789 à nos jours, Paris 1983; G. LEFRANC, Les gauches en France (1789–1972), Paris 1973; A. MILHAUD, Histoire du Radicalisme, Paris 1951; C. NICOLET, Le Radicalisme, Paris 1983; J. NORDMANN, Histoire des radicaux, 1820–1973, Paris 1974; J. TOUCHARD, La Gauche en France depuis 1900, Paris 1977.

42 P. MERLIN, Les transports parisiens. Etude de géographie économique et sociale, Paris 1967; J. ROBERT, Notre Métro, Paris<sup>2</sup>1969.

Die städtischen Körperschaften hatten mit diesem Nahverkehrsträger zwar eine effiziente und einträgliche Zukunftsinvestition getätigt, das ausschließlich kernstadtbezogene Streckennetz sollte sich angesichts der Agglomerationsentwicklung jedoch bereits 1913 als kurzfristig erweisen. Zum einen war es Ergebnis der traditionellen Vorstellung von einem konzentrierten, abgeschlossenen Stadtsystem; zum anderen hatten sich Gewerbetreibende, Hausbesitzer und der Fiskus mit ihrer Angst vor einer Abwanderung von Kunden, Mietern und Steuerzahlern in die Vororte durchgesetzt. Die stärker regional orientierten Berliner Nahverkehrsexperten Gustav Kemmann, Werner Hegemann und Julius Kollmann kritisierten dieses Streckennetz als »engherzig«<sup>43</sup>.

Für die Metro war die Verpachtung als Betriebsart gewählt worden. Der finanzwirtschaftliche Vorteil dieser Betriebsart bestand darin, dem öffentlichen Haushalt für den Konzessionszeitraum in gewissem Maße stetige Einkünfte zu sichern. Für Kommunalisierungen im Nahverkehrswesen hatten sich lediglich die sozialistischen Vertreter der Randbezirke eingesetzt, die 1902 mit Blick auf britische Städte die »Regie« für Straßenbahnen und Omnibusse forderten. Ihr Vorstoß hatte jedoch keine Realisierungschance, da der mehrheitlich konservative Senat 1905 »munizipal-sozialistische« Lösungen für die Gasversorgung mit der Begründung ablehnte, daß die Kommunkörperschaften mit einer gewerblichen Betätigung ihren Aufgabenbereich überschritten<sup>44</sup>. Im Nahverkehrswesen argumentierten die Regieanhänger vor allem mit der Sicherung gemeinwirtschaftlicher Grundprinzipien und einer zügigen technischen Modernisierung. Hinzu kamen soziale Interventions- und politische Kontrollargumente<sup>45</sup>. Die Gegner, zu denen auch Seinepräfekt Justin de Selves zählte, benannten marktwirtschaftliche Tätigkeiten und Risiken als Problem sowie das für wirtschaftliche Tätigkeiten ungeeignete inflexible Verwaltungsrecht<sup>46</sup>. Erst die Versorgungsprobleme des Ersten Weltkrieges ermöglichten 1915 die »régie intéressée«.

Der »Conseil municipal« hatte auf die Leistungsdefizite des Nahverkehrsmonopols in den 1880er Jahren zum einen mit Beschlüssen zur Aufhebung des Konzessionsvertrages von 1860 reagiert, die allerdings am Widerstand des Ministers für öffentliche Arbeiten, des Seinepräfekten und des Staatsrates scheiterten. Zum anderen hatte er Forderungen zur quantitativen und qualitativen Verbesserung der Transportleistung erhoben, die von der CGO weitgehend ignoriert wurden. Angesichts des Scheiterns dieser indirekt-kontrollierenden Interventionsbeschlüsse schwenkten die Kommunalvertretungen von 1892 an auf die Schwächung des Monopols via Vergabe konkurrierender Konzessionen im Straßenbahnsektor ein.

Das Ziel, mittels liberalistischen Wettbewerbs ein nachfragegerechtes und leistungsstarkes Straßenbahnwesen zu erhalten, scheiterte aus mehreren Gründen. Zum einen erfolgte die Konzessionsvergabe durch den Minister für öffentliche Arbeiten und die subkonzessionierten Kommunalvertretungen planlos und uneinheitlich. Zum anderen konkurrierten sich die zahlreichen Kleinanbieter mit unwirt-

43 G. KEMMANN in: Deutsche Bauzeitung (1904), Nr. 38, S.469; W. HEGEMANN, Der Städtebau nach den Ergebnissen der Allgemeinen Städtebau-Ausstellung in Berlin, Berlin 1913, S. 241; KOLLMANN (wie Anm. 6), S. 9.

44 Conseil municipal, procès-verbaux, 27.3.1905, S. 65; 22.3.1907, S. 4.

45 Conseil général, procès-verbaux, 5.2.1908, S. 212.

46 Betr. Omnibusse, in: Archives Départementales de la Seine V1 0913.

schaftlich niedrigen Fahrpreisen und hoher Betriebsleistung wechselseitig nieder. Die unrentablen Streckenführungen in demographisch und industriell schwache Vororte, die ruinöse Fahrpreisgestaltung, die Streckenüberschneidungen und die Konkurrenz der Metro brachten viele Kleinunternehmen an den Rand des Konkurses und bewirkten eine Verschlechterung der Transportleistung<sup>47</sup>.

Das Scheitern dieser Interventionsmaßnahme veranlaßte den »Conseil municipal«, eine umfassende Reorganisation des Straßenbahnsektors zu fordern. Von 1903 bis 1911 reorganisierte eine Kommission aus Vertretern der Pariser und Seine-Kommunalvertretung, staatlicher Instanzen und Nahverkehrsunternehmen die traditionellen Verkehrsträger in Paris und den Vororten. In der CGO hatte ein Führungswechsel eine kooperative Neuorientierung bewirkt. Von 1900 bis 1907 amtierte Ernest Boulanger als Direktor der CGO, der gleichzeitig 1. Präsident des französischen Rechnungshofes war. Per indirekt regulierender Intervention wurden drei regionale Straßenbahnnetze gebildet, die Nahverkehrsträger nach funktionalen Gesichtspunkten koordiniert und die Tarife neu festgelegt. In den wenigen bis Ausbruch des Ersten Weltkrieges verbleibenden Jahren galt diese Intervention als erfolgreich.

Sozialpolitische Belange verfolgte der »Conseil municipal« im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Auflagen. Dies betraf die Differenzierung von Fahrpreisen und Leistungen im Interesse der Arbeiterschaft. Die Fahrpreise mußten erschwinglich sein, und die Betriebszeiten ihrem Arbeitsrhythmus angepaßt werden. Die Interventionserfolge waren in dieser Hinsicht allerdings aufgrund privatwirtschaftlicher Rentabilitätsinteressen mittelmäßig.

Als Regulierungsinstrument für die Krise auf dem Arbeiterwohnungsmarkt wurde der Nahverkehr vom »Conseil municipal« nur in geringem Maße verstanden. Die Kommunalvertretung reagierte auf die Arbeiterwohnungskrise erst auf Initiative des 1894 gegründeten »Musée social«, indem sie 1900 eine Untersuchungskommission einrichtete, die 1911 einen Bericht vorlegte<sup>48</sup>. Angesichts der aus der Ära Haussmann geerbten hohen städtischen Verschuldung entschied sich der »Conseil municipal« mit dem Metrobau für eine große Investition im Nahverkehr, die eine kernstadtbezogene Dezentralisierung des Wohnungsmarktes sowie die Belebung von Geschäftsleben, Kulturinstitutionen und Tourismus versprach.

Für die Beibehaltung der privatwirtschaftlichen Trägerschaft sprachen auch die seitens der Kommune zu erzielenden Einnahmen. Zwar fielen die Abgaben und Steuern der Nahverkehrsunternehmen mit 1,9% der ordentlichen Einnahmen im Jahre 1895, mit 2,4% im Jahre 1900 und mit 5,3% im Jahre 1910 im Verhältnis zum »octroi« (Akzise) gering aus; infolge des Gesetzes von 1897 sank dieser jedoch von durchschnittlich 50% der ordentlichen Einnahmen in den 1890er Jahren auf 30% nach 1900<sup>49</sup>. Hinzu kam, daß die von 1900 bis 1904 regierenden »Nationalisten« und

47 Zeitschrift für Kleinbahnen (Nov. 1904), S. 709–714.

48 C. TOPALOV, De la »question sociale« aux »problèmes urbains«: les réformateurs et le peuple des métropoles au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, in: Revue internationale des Sciences Sociales, Histoire des villes 125 (August 1990), S. 359–376; A. MITCHELL, The Municipal Council of Paris and the problems of Public Welfare in France (1885–1914), in: Francia 14 (1986) S. 435–450; Conseil municipal, rapports, Nr. 76, 1911; F. BRUNET, Pour le logement, Paris 1911.

49 G. CADOUX, Les finances de la Ville de Paris de 1798 à 1900, Paris 1900; Annuaire statistique de la Ville de Paris, Finances municipales, voitures publiques, Kapitel 14 des Budgets, Bde. 1890–1913.

die ab 1908 regierende Mitte-Rechts-Koalition eine Erhöhung der direkten Steuern ablehnten. In dieser Konstellation waren die steigenden Einnahmen aus dem privatwirtschaftlichen Nahverkehrssektor nicht nur budgetpolitisch von Bedeutung, sie waren auch allgemein politisch für die Stadtvertretung opportun, da sie ihr nicht – wie im Falle der Regie – Verwaltungsausgaben abverlangten und keine politischen Konflikte über das Verhältnis von Gewinnerzielung und der Erfüllung einer im Interesse der Allgemeinheit liegenden Aufgabe aufwarfen.

### Nahverkehrswesen und kommunale Intervention in Berlin

Mit dem Abriß der alten Ringmauer wurde in Berlin bereits 1864 begonnen. Die Verkehrsverbindung mit den Vororten wurde dadurch erheblich verbessert. Eine mit der Ära Haussmann vergleichbare Phase großer Straßendurchbrüche und -anlagen hatte Berlin im 19. Jahrhundert nicht erfahren. Bei dem von Stadtbaurat Hobrecht im Auftrag des preußischen Handelsministeriums für Berlin und seine Umgebung aufgestellten Bebauungsplan, der 1862 rechtskräftig wurde, handelte es sich vielmehr um einen Erweiterungsentwurf und nicht um einen Gesamtplan<sup>50</sup>. Albert Hofmann brachte 1910 die Meinung mehrerer Städtebauer zum Ausdruck, als er dem Berliner Stadtplan einen »erstaunlichen Mangel an klarer Gliederung« bescheinigte und den verworrenen Grundriß kritisierte, dessen Folgen »Kleinlichkeit und Unübersichtlichkeit« seien<sup>51</sup>. Der Stadtanlage fehle Ordnung, Rhythmus und Harmonie. Es existierten nur wenige Verbindungsstraßen zwischen den einzelnen Stadtbezirken und Diagonalstraßen. Bereits 1898 hatte die königliche Akademie des Bauwesens in ihren »Anregungen zur baulichen Entwicklung« darauf hingewiesen, daß die Forderungen des Verkehrs nicht genügend berücksichtigt worden seien<sup>52</sup>.

Die rasante Stadtentwicklung verhalf Berlin bereits vor 1914 zum Image einer »amerikanischen Stadt«<sup>53</sup>. Im Jahre 1877 erreichte es die Ein-Millionen-Marke, 1910 wies die Kernstadt über zwei Millionen Einwohner zuzüglich der 1,4 Millionen Einwohner aus dem Groß-Berliner Umland auf. Innerstädtisch war eine »kohärente Steinmasse« das bauliche Ergebnis<sup>54</sup>. Anders als in Paris empfanden Berliner Stadtexperten dieses Wachstum als »bedrohlich«, was 1905 die Vereinigung Berliner Architekten und den Architektenverein zu Berlin zu ihrer Initiative veranlaßte, durch einen Städtebau-Wettbewerb planerische Vorsorge zur Bewältigung der urbanen Entwicklungsprobleme zu treffen. Für die Verkehrsunternehmen bedeutete dieses Bevölkerungswachstum einen Anstieg von 42 Millionen 1877 auf 1,3 Milliarden Fahrgäste 1913. Der nahverkehrliche Bewältigungsdruck war in Berlin im Vorort-Zentrum-Verkehr innerhalb einer kurzen Zeit schneller angestiegen und übertraf Paris quantitativ.

50 E. HEINRICH, H. JUCKEL, Der Hobrechtplan, in: Jahrbuch für Brandenburgische Landesgeschichte 13 (1962) S. 41–58; I. THIENEL-SAAGE, Städtische Raumplanung 1850–1920: Der Bebauungsplan von den Umgebungen Berlins, in: H. H. BLOTEVOGEL (Hg.), Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik, Wien 1990, S. 183–202.

51 Deutsche Bauzeitung (1910), Nr. 37, S. 181.

52 Ibid, S. 184.

53 Städte-Zeitung, 4. Jg. (1906/07), S. 621.

54 HEGEMANN (wie Anm. 43), S. 44.

## Staatliche Interventionskompetenzen im Nahverkehrswesen

Für das Deutsche Kaiserreich nahm Berlin eine mit Wien vergleichbare Rolle im Rahmen der nationalen Selbstdarstellung wahr. Darüber hinaus liefen andere Landeshauptstädte Berlin städtebaulich zum Teil den Rang ab. Initiativen, in Berlin eine Weltausstellung stattfinden zu lassen, wurden von monarchischer Seite mehrmals abgeschmettert.

Die staatliche Eingriffsverwaltung basierte ebenfalls auf direkten legislativen und institutionellen Kompetenzen. Neben dem Oberpräsidenten und dem preußischen Innenminister fungierte der Polizeipräsident in Berlin als staatliche Kontrollbehörde. Die Entscheidung des Preußischen Obergerichtes von 1882 verengte den polizeilichen Aufgabenbereich auf die Gefahrenabwehr und bestritt die bisherige Gepflogenheit, auch im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt tätig zu werden. Dennoch wirkte der Polizeipräsident im Nahverkehrswesen aufgrund des Kleinbahngesetzes über die technische Aufsicht hinaus an der Tarif-, Fahrplan- und Streckengestaltung mit. Auch seitens des Kommunalfreisinns traf ihn der Vorwurf, seine Befugnisse zu überschreiten. So hatte er den Berliner öffentlich-rechtlichen Körperschaften 1910 beispielsweise Anweisungen gegeben, wie sie mit anderen Gemeinden verhandeln sollten<sup>55</sup>. Die kommunale Selbstverwaltung konnte folglich nur, wie Hugo Preuß feststellte, »im wahren Verfassungsstaat Wahrheit werden«<sup>56</sup>.

Gegenüber Berlin verfolgte der preußische Staat einen autoritär-restriktiven Kurs. Im Rahmen der Diskussion über das Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin kritisierte der Berliner Oberbürgermeister Kirschner 1911 vor dem Herrenhaus deshalb, daß die Staatsregierung von der Bedeutung der Gemeinden und von ihrer Wichtigkeit für den Staat nicht überzeugt sei, und daß sie ohne zwingenden Grund den Versuch mache, in diese Gemeindeverfassung einzugreifen, Teile der Verwaltung den Gemeinden zu entziehen und diese anderen Nichtgemeindegorganen auf Grund von Beschlüssen von Verwaltungsbehörden unter Mitwirkung staatlicher Beamten zu übertragen. Auch auf Gesetzgebungsebene habe die Staatsregierung immer mehr Gebiete der Selbstverwaltung entzogen: »Das Kleinbahngesetz war ein ganz eminenter Eingriff in die Selbstverwaltung«<sup>57</sup>.

Das preußische Kleinbahngesetz vom Juli 1892 sicherte dem Staat das Hoheitsrecht im lokalen Schienennahverkehr zu<sup>58</sup>. Die Konzession wurde nicht mehr von der Kommunalvertretung, sondern von den staatlichen Aufsichtsbehörden erteilt. Da ein öffentlicher Weg benutzt wurde, war zusätzlich die Zustimmung der für die öffentlichen Straßen zuständigen Gemeinden erforderlich. Kam zwischen Stadt und Privatunternehmen keine Verständigung zustande, dann konnte die Genehmigung durch das sogenannte Ergänzungsverfahren erbracht werden, in dem der Oberpräsident oder der Minister der öffentlichen Arbeiten die Zustimmung unter Ausschluß jeglichen Rechtsweges ergänzten. Andererseits wurde den Gemeinden ein Übernah-

55 Stadtverordnetenversammlung, Protokolle, 27.4.1911, S. 223.

56 H. PREUSS, Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, in: Handbuch der Politik, Bd. 1 (1922), S. 198.

57 Preußisches Herrenhaus, Protokolle, 17.6.1911, S. 263f.

58 Gesetz-Sammlung für die kgl. Preußischen Staaten, Nr. 25, S. 225–238.

merrecht zu Vertragsende zugesprochen, was ihre Stellung gegenüber den Nahverkehrsunternehmen stärkte. Angesichts der kommunalen Kompetenzeinbußen stieß das Kleinbahngesetz bei den Liberalen und Sozialdemokraten auf Ablehnung.

Die Oberhoheit über ihre Straßen hatte die Stadt im Dezember 1875 erhalten. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten sich der Polizeipräsident, die Ministerial-Baukommission, die Tiergarten-Verwaltung und die Regierung in Potsdam für befugt erachtet, Konzessionen für Straßenbahnanlagen zu erteilen. Demzufolge fielen die Konzessionsverträge sehr unterschiedlich aus, wurde auch keine Pachtsumme für die Benutzung des Straßenlandes gefordert. Für die Weiterentwicklung des Tiefbauwesens – im Nahverkehrsbereich betraf dies die Untergrundbahn – war diese Kompetenzübertragung von großer Bedeutung.

Gegenüber Groß-Berlin verfolgte der preußische Staat eine Politik des *divide et impera*. Unter dem Druck der Agglomerationsentwicklung bewilligte er 1911 lediglich einen auf die Aufgaben der Verkehrsverbindungen, den Entwurf von Baufluchtplänen und die Sicherung von Freiflächen reduzierten »Zweckverband«, was zur Folge hatte, daß sich 1920 alle Probleme moderner Selbstverwaltung mit einem Schlage und unter weitaus ungünstigeren Voraussetzungen als in der Vorkriegszeit stellten<sup>59</sup>.

Im Unterschied zu Frankreich intervenierte der preußische Staat seit 1871 mit dem Bau der Ringbahn und insbesondere der »Stadt-Bahn« direkt leistend. Beide Schienenverkehrsträger wurden ursprünglich nicht als gemeinnützige, sondern als rentable Unternehmen gebaut. Ihre konkurrenzlos niedrige Fahrpreisgestaltung machte sie faktisch jedoch zu einem gemeinnützigen Unternehmen. Ihre Bedeutung für den Stadt- und Vorortverkehr war von keiner Seite vorausgesehen worden. Die rapide steigenden Fahrgastzahlen brachten vor allem die »Stadt-Bahn« seit 1895 an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Trotz alledem wurde die Elektrifizierung, die eine Steigerung der Betriebsleistung ermöglicht hätte, staatlicherseits aus Kostengründen verschleppt. Der Staat erleichterte mit diesem Verkehrsträger zwar vielen Bürgern das Wohnen in den Vororten, er sah es aber nicht als seine Aufgabe an, den Vorortverkehr zur Dezentralisierung des Wohnungsmarktes auszubauen. In Berlin verbesserte der erhöhte urbane Problemdruck im Unterschied zu Paris nicht die Kooperation zwischen Staatsregierung und Kommunalvertretung. Lediglich die Gemeinden der Agglomeration begannen in infrastrukturellen Fragen schrittweise zu kooperieren.

### Das privatwirtschaftliche Nahverkehrswesen

Die allgemeinen Geschäftsbedingungen für die Tätigkeit der privaten Schienenverkehrsunternehmen regelten Zustimmungsverträge. Wie der 1860 zwischen Haussmann und der CGO geschlossene Konzessionsvertrag waren sie das Instrument zur indirekt kontrollierenden und regulierenden Intervention der Stadt. Der Hauptkonzessionär war die 1873 gebildete »Große Berliner Pferdebahn-Aktien-Gesellschaft«, die sich 1898 in »Große Berliner Straßenbahn AG« (GBS) umbenannte. Vor der Elektrifizierung im Jahre 1897 beförderten die drei größten Pferdestraßenbahnun-

59 H. HERZFELD, Berlin auf dem Wege zur Weltstadt, in: R. DIETRICH (Hg.), Berlin, neun Kapitel seiner Geschichte, Berlin 1960, S. 248f.

ternehmen 190 Millionen Fahrgäste. Dieses Fahrgastaufkommen brachte der Stadt den Ruf ein, die »Großstadt der Pferdestraßenbahnen par excellence« zu sein<sup>60</sup>.

Die erste Konzession hatte 1871 die Große Berliner Pferdebahn-Gesellschaft für zehn Jahre erhalten. Vor Vertragsende beantragte das Unternehmen eine neue Konzession für 30 Jahre. Hierzu war der Magistrat nur nach entsprechenden Gegenleistungen bereit. Der 1880 zwischen der Stadt und dem Privatunternehmen geschlossene Zustimmungsvertrag regelte die gemeinwirtschaftlichen Auflagen neu und wurde zum Modell für weitere Vertragsabschlüsse mit anderen Straßenbahngesellschaften. Die Konzession endete am 31. Dezember 1909, sie wurde 1884 in einem Nachtragsvertrag bis 1911 verlängert. Sofern keine neue Konzessionsverlängerung vereinbart wurde, gingen die Gleisanlagen in das Eigentum der Stadt über. Im Unterschied zum Pariser Konzessionsvertrag war die Frist kürzer, was der Stadt gegenüber dem Unternehmen mehr Handlungsspielraum durch höheren Bewährungsdruck einräumte. Die gemeinwirtschaftlichen Auflagen waren hingegen allgemeiner gehalten und flexibler gestaltet, was wiederum den Handlungsspielraum des Privatunternehmens vergrößerte. Dieses größere städtische Entgegenkommen war auf die wirtschaftsliberale Gesinnung des Magistrats zurückzuführen, der von einem loyalen Vertragspartner ausging, in dessen Geschäftsgebaren er nur begrenzt indirekt restriktiv-regulierend intervenieren wollte. Diese kooperative Grundeinstellung veranlaßte die Stadtverwaltung auch, im Einvernehmen mit den Straßenbahngesellschaften einen Plan für ein innerstädtisches Straßenbahnnetz zu erstellen, der als Grundlage für weitere Liniengenehmigungen dienen sollte.

Die funktionale stadträumliche Differenzierung in City, Industrie- und Wohngebiete setzte Mitte der 1870er Jahre ein. Die 1871/1877 in Betrieb genommene Ringbahn und die 1882 eröffnete »Stadt-Bahn« lösten eine Welle von Standortverlagerungen aus, so daß seit den 1890er Jahren eine zweite suburbane Industriezone in bis zu 20 km Entfernung vom Stadtzentrum entstand<sup>61</sup>. Diese Randwanderung zog allerdings nicht unmittelbar die staatlicherseits erhoffte Dezentralisierung im Wohnungswesen nach sich. Große Teile der Arbeiterschaft blieben in Berlin wohnen, da die Wohnungsmiete in den Vororten günstigenfalls um den Betrag der Nahverkehrszeitkarte niedriger als in der Innenstadt war. Der höhere Zeitaufwand wurde finanziell zumeist nicht ausgeglichen.

Das Verkehrsgebiet Groß-Berlin war im Unterschied zu Paris polyzentrisch. Subzentren, die durch niedrige Steuerforderungen und moderne Wohnungen wohlhabende Bürger abwarben, waren vor allem die im Westen und Südwesten gelegenen Vororte Charlottenburg, Wilmersdorf und Schöneberg. Sie zählten zu den reichsten deutschen Städten<sup>62</sup>. In der Zeit von 1890 bis 1900 erlebten diese Vororte einen Bevölkerungszuwachs von 136–493%, während Berlin nur einen Zuwachs von 16% verzeichnete. Sowohl die industrielle Randwanderung als auch das Bevölkerungs-

60 Deutsche Bauzeitung (1898), Nr. 32, S. 406.

61 A. TIMM, Die Entwicklung des Industriestandortes Berlin, Berlin 1959; F. ESCHER, Berlin und sein Umland, Berlin 1985; I. THIENEL-SAAGE, Railroads, manufacturing, and services as decisive factors shaping the metropolis, Berlin 1850–1920, in: H.-J. EWERS u. a. (Hg.), The Future of the Metropolis, Berlin 1986, S. 117–134.

62 W. RIBBE (Hg.), Von der Residenz zur City. Festschrift 275 Jahre Charlottenburg, Berlin 1980; H.-U. KAMKE, S. STÖCKEL, Wilmersdorf, Berlin 1988; V. VIERGUTZ, Schöneberg, Berlin 1988.

wachstum der Vororte und der damit einhergehende Anstieg des Berufspendlerturns machten eine quantitative und qualitative Ausweitung der Transportleistung notwendig, was hauptsächlich zu Konflikten im Straßenbahnsektor führte.

Zu Beginn der 1890er Jahre beherrschte die »Große Berliner Pferdestraßenbahn-Gesellschaft« das Weichbild so gut wie konkurrenzlos. In dem Bewußtsein, faktisch ein Monopol zu besitzen, verbesserte das Unternehmen seine Transportleistung nicht und berücksichtigte zunehmend weniger die Wünsche des Publikums. Angesichts der wachsenden Differenz zwischen Transportbedarf und -leistung gerieten Stadtvertretung und Monopolunternehmen zunehmend in Konflikt. Die Betriebspflicht bildete ebenfalls den Hauptstreitpunkt. In Anbetracht des Streckennetzes, das 1901 bei der GBS 234 km Bahnlänge umfaßte, sollte das Unternehmen nach Ansicht der Stadtvertretung betrieblich in der Lage sein, eine interne Mischkalkulation durchzuführen. Dies um so mehr, als das Unternehmen nur einen Verkehrsträger leitete und es nicht die Defizite der Omnibusse ausgleichen mußte. Dennoch erklärte sich die GBS außerstande, die Leistungsanforderungen der Stadt umzusetzen.

In den Anfang der 1890er Jahre aufgenommenen Verhandlungen über eine Erweiterung des Streckennetzes in die weniger dicht besiedelten Bezirke wurde die seitens der GBS beantragte Konzessionsverlängerung zum Hauptstreitpunkt. Auf die Ablehnung der Stadt reagierte das Unternehmen mit Leistungsstagnation. Erst die Elektrifizierung lockerte die starren Fronten. Da die Stadt am privaten Konzessionssystem festhielt, machten die hohen Investitionskosten der Elektrifizierung die Verlängerung der Konzessionsfrist bis 1919 im Vertrag von 1897/98 unumgänglich. Die GBS zeigte ihrerseits Entgegenkommen in der städtischen Erwerbsfrage. Zum Ausgleich sagte die Stadt wiederum Subventionen für die nach 1901 errichteten Außenstrecken zu. Sie stiegen von ein Drittel auf die Hälfte der Baukosten. Für die zwischen 1912 und 1919 errichteten Strecken war sogar ein Betriebszuschuß vorgesehen. Eingelöst wurden diese Subventionszusagen letztlich nicht, da die GBS ihre Leistungen nicht erbrachte. Die Elektrifizierung führte sie allerdings zügig durch.

Den zweiten großen Konfliktpunkt bildete die Fahrpreisgestaltung. Hier entwickelte die Stadtvertretung die größte Aktivität, da erschwingliche Fahrpreise Wählerstimmen einbrachten. Auf Initiative der Sozialdemokratie sah der Vertrag von 1897/98 ab 1901 die Einführung des Zehnpfennig-Einheitstarifs innerhalb des Weichbildes und auf Außenstrecken vor. Die GBS lehnte diesen Tarif als nicht kostendeckend ab und durchbrach diese Vereinbarung auf Außenstrecken.

Die Fahrplan- und Beförderungspflicht warf hingegen weniger Konflikte auf. Der Fahrplan unterlag der Zustimmung des Magistrats, der eine schnellere Zugfolge und arbeiterfreundliche Abfahrtszeiten verlangen konnte. Diesen Forderungen leistete die GBS nicht immer Folge. Auflagen zur Verbesserung des Fahrkomforts, wie etwa die Einrichtung von im Winter geheizten Warteräumen an den Endstationen, wurden ebenfalls kaum realisiert. In der Öffentlichkeit brachte dies der GBS den Ruf ein, ihren Benutzern nicht im geringsten entgegenzukommen und jährlich hohe Dividenden ohne Gegenleistung zu verbuchen<sup>63</sup>.

Einen Tiefpunkt erreichten die Beziehungen zur Stadtvertretung, als das Unternehmen unter Leitung des königlichen Ministerialdirektors a. D., Micke, 1900 hin-

63 LINDENBERG (wie Anm. 4), S. 20.

ter dem Rücken der Stadt beim Minister für öffentliche Arbeiten, von Thielen, eine Verlängerung der Konzession bis 1949 durchsetzte. Für die Stadt war dies eine schwere kommunalpolitische Niederlage, die einen wichtigen Anstoß zum Kommunalisierungsbeschluß und zur übergemeindlichen Kooperation gab.

Ihrem privatwirtschaftlichen Interesse an höheren Dividenden kam die GBS mit Erfolg nach. Das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben war in den 1890er Jahren zugunsten der Gewinne relativ konstant geblieben. Die Elektrifizierung erhöhte zwar die Investitionsausgaben, im Gegenzug bewirkte diese Modernisierung und der Zehn-Pfennig-Tarif aber einen starken Anstieg des Fahrgastaufkommens<sup>64</sup>. Von ihrem 1898 erzielten Höchststand von 18% sank die Dividende 1899 auf 10,5% und erreichte 1901 den vorläufigen Tiefstand von 7,5%. Die Differenz zwischen Gewinnsteigerung und Dividendenrückgang erreichte die GBS durch das Herabdrücken der Dividende auf Kosten des städtischen Gewinnanteils. Sogar für den altlinken Flügel der Freisinnigen war dies ein Beleg für die rücksichtslose Erwerbspolitik des Unternehmens<sup>65</sup>.

Die Konflikte mit den Omnibusunternehmen und der privaten Hochbahngesellschaft, die seit 1902 den Betrieb der Hoch- und Untergrundbahn führte, waren vergleichsweise gering. Die hohen Investitionskosten und die anspruchsvolle Technik dieses Verkehrsträgers hatten zur Folge, daß das Unternehmen die Vertragsbedingungen bestimmen konnte. Die Konzessionsfrist betrug 90 Jahre und endete 1987. Die Fahrpreise waren im Unterschied zu Paris nur für Wohlhabende und Gelegenheitsfahrer erschwinglich.

### Die Mitwirkung der Öffentlichkeit

Nahverkehrsangelegenheiten motivierten die Berliner Öffentlichkeit ebenfalls zu Meinungsbekundungen. Sie fielen im Unterschied zu Paris zahlenmäßig geringer aus und waren mit Ausnahme der Sozialdemokratie weniger polarisiert. Die Gründe hierfür waren vielfältig. Zum einen galt der Nahverkehr vorrangig als Handlungsfeld privatwirtschaftlicher Unternehmungen, in deren Betriebsführung die Stadt nur wenig intervenieren konnte. Zum anderen war Kommunalpolitik in der Sicht des die erste und zweite Wählerklasse stellenden Bürgertums noch weitgehend das Aktionsfeld von Notabeln. Zusätzlich wirkte sich das Dreiklassen-Wahlrecht retardierend auf die kommunale Mitwirkungsbereitschaft aus. Vor allem Wähler der dritten Klasse wiesen einen geringen Mobilisierungsgrad auf, da der Wert ihres Wahlrechts am geringsten war. Zwar mobilisierte die Sozialdemokratie die Wähler der dritten Klasse auch in Kommunalwahlkämpfen, jedoch nahmen Nahverkehrsfragen in ihrem Wahlprogramm einen nachgeordneten Stellenwert ein. Schließlich existierte auch kein mit Paris vergleichbarer Stadtteilkonflikt zwischen linkem und rechtem Ufer der Seine, da die einzelnen Stadtteile des Berliner Weichbildes relativ unhierarchisch nebeneinander standen.

Das Institut der Planfeststellung sicherte den unmittelbar von Bauvorhaben betroffenen Gruppen ebenfalls ein Mitspracherecht zu. In diesem Verfahren durften allerdings nur Einwände berücksichtigt werden, die sich auf eine Benachteiligung

64 Geschäftsberichte der GBS, in: Zeitschrift für Transportwesen und Straßenbau, 1891–1914.

65 Stadtverordnetenversammlung, Protokolle, 7.5.1908, S. 249.

oder Gefährdung des öffentlichen Interesses bezogen. Das Kleinbahngesetz sah eine öffentliche Auslegung der Planungsunterlagen von zwei bis vier Wochen nach vorheriger Ankündigung im Rathaus vor. Da es sich bei den Plänen für den Bau von Schienenverkehrsträgern um technische Entwürfe handelte, die erst politisch interpretiert werden mußten, da zudem die Linien der Hoch- und Untergrundbahn in weiten Teilen Erschließungsfunktionen hatten, war in Berlin bei diesem Verkehrsträger die bürgerschaftliche Mitsprache gering.

Petitionen wurden an die Verkehrsdeputation der Stadtverordnetenversammlung gerichtet. Sie enthielten die gleiche Art von Forderungen wie in Paris. Der Verkehrsdeputation gaben sie nach eigenen Aussagen hilfreiche Hinweise zur Ausgestaltung des Verkehrswesens. Grundsätzlich strebten aber vor 1914 weder die Verkehrsdeputation noch Städtebauexperten die Einbeziehung des Bürgers in Planungsüberlegungen an. Lediglich Werner Hegemann warb 1913 für eine »starke, alle Teile der Bevölkerung repräsentierende Selbstverwaltung«, da »ein Bürgertum mit hoher Lebenshaltung und eine starke öffentliche Meinung« seiner Ansicht nach »wesentlich für die segensreiche Entwicklung des Städtebaues« wären<sup>66</sup>.

Die Möglichkeit zur Mitsprache nahmen in Berlin hauptsächlich Haus- und Grundbesitzervereine wahr. Diese traditionellen stadtbürgerlichen Vereine waren gut organisiert und vertraten privilegierte Interessen. Auch saßen Mitglieder des Berliner Grundbesitzervereins wahlrechtsbedingt in großer Zahl in der Stadtverordnetenversammlung. Die zweite Petentengruppe waren stadtteilbezogene Bürgervereine, die sich nur in Einzelfällen auf Straßenzugebene organisierten. Eine Mischung aus gesamtstädtischen, beruflichen und stadtteilbezogenen Interessen vertraten Gewerbevereine wie der »Bund der Handel- und Gewerbetreibenden«. Gleich dem »Bund der Industriellen« setzten sie sich für den Ausbau städtischer Schnellbahnen ein<sup>67</sup>.

Die Verbesserungsforderungen der Bürger brachte vor allem das linksliberale »Berliner Tageblatt« zum Ausdruck. Hier wurde deutlich, daß Untergrundbahnen aufgrund ihrer effizienten Transportleistung, Bequemlichkeit und weder das Straßenbild noch das Wohnen beeinträchtigenden Streckenführung große Popularität besaßen. Dies läßt auf eine Wende in der städtebaulichen Einstellung der Öffentlichkeit schließen. Wurde die nach dem Prinzip der Kostengünstigkeit mit wenig ansprechender Architektur gebaute »Stadt-Bahn« Anfang der 1880er Jahre noch gleichgültig von den Anwohnern hingenommen, so veranlaßte die 1908 errichtete Probestrecke der Schwebebahn und die Hochbahn die Anwohner zu gesundheitlich und ästhetisch begründeten Einwänden.

Die in Petitionen und der Presse formulierten Reformforderungen bezogen sich hauptsächlich auf den Ausbau der Straßenbahn. Sie war in Berlin der Hauptverkehrsträger und Netzerweiterungen waren technisch schnell zu realisieren. Forderungen zur Verbesserung der Betriebsleistung wurden weniger erhoben. Das quantitativ und qualitativ niedrigere Forderungsniveau der Bevölkerung läßt sich daher auch mit den geringeren Ansprüchen, oder – anders ausgedrückt – mit der größeren Zufriedenheit der Stadtbewohner hinsichtlich der Leistung der Nahverkehrsträger erklären.

66 HEGEMANN (wie Anm. 43), S. 154.

67 Berliner Tageblatt 8.10.1910, Lokalteil.

## Kommunale Intervention

Das administrative Politikverständnis der liberalen Stadtverordnetenmehrheit und das Dreiklassen-Wahlrecht bewirkten eine geringere Politisierung der Kommunalpolitik. Allerdings paßten sich die Freisinnigen seit den 1890er Jahren mit öffentlichen Veranstaltungen, politischen Absichtserklärungen und Fraktionsbildungen schrittweise den parlamentarischen Parteien an<sup>68</sup>.

Die liberale Mehrheit stand der »Freisinnigen Volkspartei« nahe. Sie fungierte als organisatorische Klammer für vier relativ informell arbeitende Fraktionen. Die »Alte Linke« bildete die größte Fraktion. Sie lehnte einen Erwerb der GBS aus Kostengründen ab, setzte sich jedoch aus »Zweckmäßigkeitserwägungen« für die Einrichtung kommunaler Straßenbahnlinien ein.

Die zweitgrößte Fraktion war die manchesterliberal bis sozialliberal orientierte »Neue Linke«. Ohne vom privatwirtschaftlichen Unternehmensprinzip Abschied zu nehmen, verfolgte sie gegenüber der GBS einen Konfliktkurs und votierte aus pragmatischen Gründen für die Errichtung kommunaler Straßenbahnen. Von ihr spalteten sich 1898 die bildungsbürgerlichen Sozialreformer um Hugo Preuß als »Sozialfortschrittliche Gruppe« ab. Sie setzten sich für eine Ausweitung der Leistungsverwaltung im Sinne der Daseinvorsorge ein<sup>69</sup>.

Die drittstärkste Fraktion bildete die dem rechten Spektrum zuzuordnende »Freie Fraktion«. Sie war in der Kommunalisierungsfrage gespalten. Während die Mehrheit ebenfalls aus Zweckmäßigkeitserwägungen kommunale Straßenbahnen akzeptierte, rechtfertigte die Minderheit ihr ablehnendes Votum mit finanziellen Unwägbarkeiten und administrativen Mehrbelastungen. Beide Flügel befürworteten gegenüber der GBS einen Verhandlungs- und Kompromißkurs.

Mit Ausnahme der Sozialfortschrittler verstanden alle Fraktionen den Nahverkehr als technisches und administratives Sachthema, was für Sozialdemokraten und Sozialfortschrittler eine »törichte Selbsttäuschung« war, da sich Nahverkehrsfragen nicht ohne eine Orientierung an politischen Grundsätzen klären ließen<sup>70</sup>.

Träger der Politisierung war die seit 1883 in der Stadtverordnetenversammlung vertretene Sozialdemokratie. Für sie blieb die Kommunalpolitik bis zum Ende des Ersten Weltkrieges im wesentlichen eine Sache des reformistischen Parteiflügels. Dennoch engagierte sie sich in Nahverkehrsfragen, die sie zumeist in den Zusammenhang zur Wohnungspolitik stellte. Ihr Verkehrsexperte war Paul Singer, der »munizipalsozialistische Lösungen«, das heißt die Übernahme aller städtischen Monopolbetriebe in kommunale Regie forderte<sup>71</sup>. Obwohl die Sozialdemokratie in der

68 H. CROHN, Das Vordringen der politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, in: DERS. u. a. (Hg.), Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung, Stuttgart 1971, S. 15–54.

69 J. REULECKE, Stadtbürgertum und bürgerliche Sozialreform im 19. Jahrhundert in Preußen, in: L. GALL (Hg.), Stadt und Bürgertum im 19. Jahrhundert, München 1990, S. 171–197.

70 SCHÜCKING, Kommunalwesen und Politik, in: Städte-Zeitung 5 (1908), S. 649f.

71 D. REBENTISCH, Die deutsche Sozialdemokratie und die kommunale Selbstverwaltung. Ein Überblick über Programmdiskussion und Organisationsproblematik 1890–1975, in: Archiv für Sozialgeschichte 25 (1985), S. 1–78; A. VON SALDERN, Die Gemeinde in Theorie und Praxis der deutschen Arbeiterorganisationen 1863–1920. Ein Überblick, in: Internationale wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung 12 (1976), S. 295–352.

Stadtverordnetenversammlung wahlrechtsbedingt nur über wenig Mandate verfügte, war sie ein wichtiger Impulsgeber für Verbesserungen im Nahverkehrswesen.

Angesichts der Stadenwicklungs- und Nahverkehrsprobleme sowie der expandierenden Leistungsverwaltung erwies sich der geringe technische Professionalisierungsgrad der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, bedingt durch das kommunalrechtlich verankerte System der Ehrenbeamten, zunehmend als überkommen. Die Zahl der dem Magistrat zugeordneten Stadtbauräte, Ingenieure und Stadtbauingenieure reichte für die Bewältigung der infrastrukturellen Aufgaben nicht mehr aus. Neben Verschleppungen wurden am Entscheidungsprozeß vielfach »Unverstand« und »kleinlicher und unwissenschaftlicher Geist« beklagt<sup>72</sup>. Die Einstellung von mehr geschulten und hauptamtlichen Beschäftigten wurde unumgänglich. Professionalisierung bedeutete allerdings nicht nur die Mehreinstellung von besoldeten Assessoren, sondern auch eine Kompetenzerweiterung durch Zuweisung des Rangs eines vollberechtigten Magistratsmitglieds, der das Recht zur Einsicht in alle Belange der Stadtverwaltung hatte. Darüber hinaus schlugen Nahverkehrsexperten seit 1900 die Einrichtung eines städtischen Verkehrsamtes aus Technikern, Finanzfachleuten und Verkehrswirtschaftsexperten vor. Die Stadtverordnetenversammlung lehnte diesen Reformvorschlag mit Hinweis auf die prioritäre Neuorganisation Groß-Berlins ab. Erst der »Zweckverband Groß-Berlin« richtete das Amt eines verkehrstechnischen Oberbeamten ein. Insgesamt kann von einer Verwaltungsreform im Sinne einer professionalisierten Leistungsverwaltung im Falle Berlins vor dem Ersten Weltkrieg nicht gesprochen werden. Die überkommene Organisation der städtischen Verwaltung war schließlich auch mit ein Grund für die Verschleppung des Ausbaus der kommunalen Straßenbahnen.

Die Auseinandersetzung über eine direkt leistende Intervention der Stadt im Nahverkehrswesen erhielt im Zuge der Mitte der 1890er Jahre geführten Debatte über die Kommunalisierung der Elektrizitätswerke neuen Auftrieb. Die Diskussionen der Stadtverordnetenversammlung über den mit der GBS 1897/98 geschlossenen Zustimmungsvertrag machten dies deutlich. Im Jahre 1898 beschloß die Verkehrsdeputation die Erweiterung des Verkehrsangebotes durch den Bau und Betrieb städtischer Straßenbahnen. Den Ausschlag für den mit großer Mehrheit im Oktober 1900 von der Stadtverordnetenversammlung gefällten Regiebeschuß gab dann die GBS mit ihrer unter Umgehung der Stadt beim Minister für öffentliche Arbeit erwirkten Verfügung, die Konzession um weitere 30 Jahre bis Dezember 1949 zu verlängern<sup>73</sup>.

Im Unterschied zu Frankreich kam die preußische Kommunalgesetzgebung gewerblichen kommunalen Unternehmungen entgegen, sie war ihnen jedenfalls nicht hinderlich. Im Februar 1885 hatte das Preußische Obergericht in einer Grundsatzentscheidung festgestellt, daß »die Gemeinden alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit zu ziehen berechtigt sind, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des Einzelnen fordert«<sup>74</sup>. Die staatlichen Aufsichtsbefugnisse blieben natürlich unberührt. Zusätzlich billigte das Kleinbahngesetz von 1892 die Übernahme und den Betrieb von lokalen Schienenbahnen.

72 Städte-Zeitung 4 (1906/07), S. 114.

73 W. KRABBE, Qualifikation und Ausbildung der Gemeindebeamten vor dem Ersten Weltkrieg, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 20 (1981), S. 245–258; Städte-Zeitung 7 (1909/10), S. 99f.

74 O. MOST (Hg.), Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung, Bd. 2, Berlin, Leipzig 1926, S. 24.

Berlin war mit seinem Regiebeschluß im deutschen Straßenbahnwesen keineswegs führend. Bereits 1892 hatte Düsseldorf eine eigene, noch nicht elektrifizierte Straßenbahn erworben, und von 1895 an gab die Elektrifizierung in vielen deutschen Städten den Anstoß zur Kommunalisierung<sup>75</sup>. Umgesetzt wurde der Regiebeschluß erstmals 1901 durch den Ankauf von Aktien der »Berliner elektrischen Straßenbahn-Gesellschaft« durch die Stadt. Als Hauptaktionärin war die Stadt dann im Aufsichtsrat und im Vorstand vertreten. Vorschläge zum Bau von fünf Straßenbahnlinien legte der Magistrat erst 1904 vor. Diese Linien wurden 1906 genehmigt und 1908 konnte der Betrieb auf drei Strecken aufgenommen werden.

Die im Rahmen der Linienbewilligung in der Stadtverordnetenversammlung geführten Diskussionen verdeutlichen, daß die defensive Motivation des Regiebeschlusses von 1900 eine instabile Grundlage für die Umsetzung abgab. Die Befürworter kommunaler Straßenbahnen führten kommunalpolitische, verkehrswirtschaftliche und administrative Argumente an. Sozialpolitisch argumentierte nur die Sozialdemokratie. Die Kommunalisierungsgegner wiesen auf Rentabilitätsunsicherheiten und auf die Schwierigkeit hin, die Beweglichkeit privater Betriebsführung mit den von der Stadtvertretung zu berücksichtigenden Verkehrs- und Verwaltungsinteressen zu verbinden. Hinzu kam, daß die Streckenführung durch das Recht der GBS erschwert wurde, gegen neue Linien Konkurrenzeinwände zu erheben. Einen Rückschlag erhielt die Kommunalisierung durch den mit der GBS 1911 geschlossenen Zustimmungsvertrag. Der restaurative Stimmungsumschwung wurde im finanziellen Entgegenkommen der Stadt im Erwerbsfall deutlich.

Die Frage, ob die Stadt lokale Schnellbahnen in eigener Regie oder durch Privatunternehmen anlegen und betreiben lassen sollte, wurde in Berlin um die Jahrhundertwende ebenfalls erörtert. Im Jahre 1901 beschloß der Magistrat auch den Bau einer in Nord-Süd-Richtung verlaufenden Untergrundbahnlinie. Bei seiner Entscheidung zugunsten des Baus einer einzelnen Linie anstelle eines Netzes hatte sich der Magistrat an den hohen Baukosten der Londoner und Pariser Schnellbahn orientiert, von denen nur die Metro Gewinne abwarf. Da im Bewilligungsverfahren zahlreiche Probleme auftauchten, konnte mit dem Bau dieser Linie erst 1912 begonnen werden. Die kommunalen Straßenbahnen und städtischen Schnellbahnen blieben in Berlin folglich bis zum Ersten Weltkrieg im Anfangsstadium stecken.

Für die Errichtung eines radialen Schnellbahnnetzes nach dem Londoner Modell sollte sich vor allem die verwaltungsorganisatorische Zersplitterung Groß-Berlins als abträglich erweisen. Darüber hinaus war die Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für die Bewältigung der Agglomerationsentwicklung lange Zeit von Städtebauern und Kommunalpolitikern unterschätzt worden. Erst im Wettbewerb Groß-Berlin 1909/1910 vermochten sich die Verkehrsingenieure mit ihrer Sicht von der vorrangigen Bedeutung des Nahverkehrsausbaus in der Ausschreibung und in der Jury durchzusetzen<sup>76</sup>.

Sozialpolitische Belange verfolgte die Stadtvertretung ebenfalls mittels Auflagen zu tariflichen und fahrplanmäßigen Sonderleistungen. Seit 1885 bot die GBS Arbeiter-

75 J. MC KAY, *Tramways and Trolleys: The Rise of Urban Mass Transport in Europe*, Princeton 1976.

76 F. EISELEN, *Die Lösung der Verkehrsfragen im Wettbewerb Groß-Berlin*, in: *Beilage zur Deutschen Bauzeitung* (1910), Nr. 37, S. 385–392, 401–407; H. DOMINIK, *Zum Wettbewerb Groß-Berlin*, in: *Städte-Zeitung* 7 (1910), S. 361–369.

wochenkarten an, deren Zahl zum Leidwesen des Unternehmens stark anstieg. Allein von 1900 bis 1903 stieg ihr Anteil am gesamten Kartenverkauf von 9% auf 18,5%.

Eine Interessenallianz aus privaten Verkehrsunternehmen, Grundeigentümern, Terrain- und Baugesellschaften sowie Kommunalpolitikern verknüpfte in Berlin frühzeitig die Wohn- und Verkehrsfrage. Die Berliner Stadtvertretung dachte dabei vorrangig an den Export der sozialen Frage in die Vororte. Um die Jahrhundertwende erhielt die Strategie, die Mobilität der Stadtbewohner für die Lösung der innerstädtischen Krise auf dem Arbeiterwohnungsmarkt nutzbar zu machen, neuen Auftrieb. Schließlich versprach das siedlungspolitische Nahverkehrskonzept auch politische Erfolge im Kampf gegen die Sozialdemokratie. Die Motivation des liberalen Bürgertums, sich für eine soziale Tarifgestaltung einzusetzen, war in Berlin folglich größer als in Paris.

Für die Aufrechterhaltung der privatwirtschaftlichen Trägerschaft im Schienenverkehrsbereich sprachen ebenfalls die städtischerseits ohne Verwaltungsaufwand erzielten Einnahmen. Die Zahlungen der GBS machten innerhalb des Haushaltskapitels »verschiedene Einnahmen« Ende der 1890er Jahre durchschnittlich 10% aus, eine Summe, die im Gesamthaushalt allerdings nur mit maximal 1% zu Buche schlug. Finanzielle Gegenleistungen für die Benutzung städtischen Grund und Bodens mußte auch die Hochbahngesellschaft erbringen. Ihr gegenüber hatte sich die Stadt eine von 2% auf 4% ansteigende Beteiligung an der Bruttoeinnahme gesichert.

Der finanzpolitische Kurs der Berliner Stadtvertretung orientierte sich stärker am Sparsamkeitsprinzip als es in Paris der Fall war. Während Haussmann bereits in den 1860er Jahren eine Politik der großen Anleihen für städtebauliche Modernisierungsmaßnahmen einleitete, zögerte die Berliner Stadtvertretung lange, große Anleihen für solche Infrastrukturbereiche aufzunehmen, die keine unmittelbaren finanziellen Erträge versprachen. Dies betraf beispielsweise die Instandhaltung des Straßennetzes und Straßendurchbrüche. Der Vorteil dieser streng am Nützlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip ausgerichteten Ausgabenpolitik war allerdings, daß die Pro-Kopf-Verschuldung, gemessen an anderen deutschen Großstädten, niedrig war. Diese Haushaltspolitik entsprach dem größtenteils konservativ-besitzbürgerlichen Denken des Freisinns.

### Die Politik des Suchens und des halben Weges

Die bilanzierende Betrachtung der nahverkehrlichen Konfliktebenen und der kommunalen Interventionsmaßnahmen kommt zu einem abgestuften Urteil. Die nach Strukturen fragende, summarische Betrachtung gelangt zu der Schlußfolgerung, daß Gemeinsamkeiten dominierten. Grundsätzlich ähnelten sich die Konflikte, die Leistungsanforderungen von Öffentlichkeit und Stadtvertretungen, die Etappen der Intervention und das Vorgehen mittels Einzelmaßnahmen. Es dominierten die klassischen ordnungspolitischen und indirekt lenkenden, das heißt kontrollierenden und korrigierenden marktpolitischen Interventionsformen.

Die vergleichende Bilanz der einzelnen Konfliktebenen bietet hingegen ein differenzierteres Bild. Das Verhältnis von staatlichen Instanzen und lokalen Vertretungskörperschaften kennzeichneten ähnliche Restriktionen und staatliche Aufsichtsrechte. In Berlin wichen die staatlichen Instanzen nicht von ihrem restriktiv-kontrollierenden Interventionskurs ab. Demgegenüber untersagte der französische Zentral-

staat dem »Conseil municipal« zwar die Regielösung im Nahverkehrswesen, er räumte der Kommunalvertretung jedoch aus politisch-pragmatischen und urban-funktionalen Motiven sukzessive mehr Entscheidungs- und Handlungskompetenzen ein.

Die meisten Gemeinsamkeiten wiesen die Beziehungen zwischen privaten Nahverkehrsunternehmen und Kommunalvertretungen auf. In beiden Städten hatten private Unternehmen die Infrastruktur im Nahverkehrsbereich errichtet. Mittels Konzessionsverträgen griffen die Kommunalvertretungen indirekt ein. Trotz wachsender restriktiv-regulierender Interventionsmaßnahmen blieben die Erfolge bei der Anpassung der Betriebsleistung an die Nachfrageentwicklung jedoch gering. Auch wurde der öffentliche Nahverkehr kein Instrument zur Überwindung der Krise im Arbeiterwohnungssektor. Die Ausweitung des Nahverkehrsmarktes mittels konkurrierender Angebote erzielte ebenfalls nicht die erhofften Verbesserungen der Transportleistung. Die größere Bereitschaft des »Conseil municipal«, indirekt-kontrollierend gegenüber der CGO zu intervenieren, war auf deren rücksichtslosere Politik der Gewinnmaximierung und auf ihre politische Gegnerschaft weckende Konstituierung unter dem Zweiten Empire zurückzuführen. Die Berliner Stadtvertretung brachte dieser Unternehmensform einen größeren Vertrauensvorschuß entgegen.

Die Öffentlichkeit bewies mit quantitativen und qualitativen Abstufungen ein ähnliches Interesse an Nahverkehrsfragen. In Berlin engagierten sich Haus- und Grundbesitzervereine stärker, was auf die Erschließungsfunktion zahlreicher Schienenverkehrslinien und die bezirklich schwach entwickelten liberalen Parteiorganisationen als möglicher organisatorischer Alternative zurückzuführen war. In Paris, das baulich und infrastrukturell bereits stärker erschlossen war, engagierten sich vor allem Handels- und Gewerbevereine sowie Stadtteilgruppen in Nahverkehrsfragen. In diesen Quartiersvereinen wirkten Haus- und Grundbesitzer sowie Stadtverordnete mit. Das Forderungsniveau in punkto Betriebsleistung war in Paris höher. Das Pariser Publikum war anspruchsvoller und durchsetzungsfähiger als in Berlin.

Die größten Unterschiede traten auf kommunaladministrativer und -politischer Ebene auf. In Berlin billigte die Kommunalgesetzgebung zwar »munizipalsozialistische« Maßnahmen, die politisch-administrative Organisation erwies sich dafür jedoch auf zwei Ebenen als inadäquat. Zum einen behinderte die administrative Zersplitterung der Agglomeration die Kooperation der Verwaltungen. Die vielbeklagten »Krähwinkeleien« führten zu Behinderungen und Verschleppungen von Nahverkehrsprojekten. Paris verfügte mit der Seinepräfektur hingegen über eine kompetente Zentralbehörde. Zum anderen erschwerten in Berlin verwaltungstechnische Defizite eine sachgemäße und zügige Bearbeitung nahverkehrlicher Planungsvorhaben. Im Unterschied zum »Conseil municipal«, dessen Wahrnehmung der Kernstadt als baulich-funktionale und dominante Einheit durch den Festungsring erleichtert wurde, deutete die Berliner Kommunalvertretung die Stadt weitgehend als ein regelloses Agglomerat von Gebäuden und als Teil der Agglomeration.

Gefördert wurden direkt-leistende Interventionen auch durch das Rollenverständnis und die politische Zusammensetzung der Stadtvertretungsorgane. Der »Conseil municipal« zeigte mehr Bereitschaft zur urbanen Gestaltung und zur politischen Konfrontation mit der Zentralregierung. Er verstand sich als eigenständige politische Entscheidungsinstanz. Darüber hinaus erleichterte ihm eine stärkere ur-

bane Effizienz- und Kernstadtorientierung die kommunale Investitionsinitiative im lokalen Schienenverkehr. Der staatsloyal gesinnte Berliner Kommunalreisinn kämpfte demgegenüber weniger um seine Gestaltungsmöglichkeiten. Vielmehr bestimmte das traditionelle Prinzip der Vermögensverwaltung sein Denken. Seine direkt-leistende Intervention beschränkte sich folglich auf Einzelmaßnahmen, die ohne Gesamtnetzorientierung blieben. Sozialdemokraten und Sozialliberale kritisierten diesen Kompromißkurs, der privatwirtschaftliche Trägerschaft und sektorale Kommunalisierung verband, als »manchesterliche Gleichgültigkeit«, als »Geschehenlassen«, als »ewige Rücksichtnahmen auf einzelne Personen und Stände« und als »Abschieben vorhandener Verpflichtungen auf die Zukunft«<sup>77</sup>.

Die Nahverkehrspolitik in beiden Städten kennzeichnete eine Suche nach Handlungskonzepten, ein Austesten verschiedener Interventionsformen und ein privatwirtschaftlicher Kompromißkurs. Fehleinschätzungen und Versäumnisse gehörten zu dieser Übergangssituation. Erst der Versorgungsdruck im Ersten Weltkrieg veranlaßte die Kommunalvertretungen zur Akzeptanz direkt-leistender Interventionen auf breiter Ebene.

#### RÉSUMÉ FRANÇAIS

Pendant les années 1890–1914 le transport public gagnait de priorité dans la politique municipale des deux capitales et métropoles. Théoriquement les innovations techniques pouvaient améliorer la capacité des moyens de transport, mais en réalité le service des entreprises privées était défectueux et insuffisant. D'une certaine façon, c'était la responsabilité des conseils municipaux qui se débrouillaient dans le triangle de l'État, d'entreprises privées et le public. L'étude comparative y démontre beaucoup de similitudes entre Paris et Berlin.

A Paris le monopole privé de transport public menait une politique de profit rigoriste étant protégé par l'État. L'État français intervenait de façon restrictive dans les affaires municipales mais pour améliorer le fonctionnement urbain il cédait des compétences à la Ville de Paris. Le public parisien démontrait un grand intérêt dans les affaires de transport public par moyen des pétitions et des enquêtes. La presse donnait expression à ce mécontentement. Le conseil municipal qui n'avait pas reçu l'accord du Conseil d'État pour une régie directe intervenait pourtant de façon extensive par des règlements et par la construction du Métro.

A Berlin le conseil municipal démontrait plus de confiance dans le monopole. L'État prussien agissait d'une façon plus autoritaire et restrictive envers le conseil qui, pourtant, était plus conciliant qu'à Paris. L'intervention directe de l'État par la construction du »Stadt-Bahn« ne compensait pas sa politique de peur de grande ville. Le public était moins exigeant, la plupart des interventions venaient des sociétés des propriétaires. La politique du conseil municipal souffrait d'un manque d'experts, qui à Paris étaient employés à la préfecture de la Seine. La disposition d'établir une régie directe était tardive et pleine d'indécision. Berlin préférait envoyer la réponse aux problèmes de transport public à l'avenir.

Les deux conseils municipaux cherchaient des concepts d'actions et des critères d'interventions, une politique qui emportait des fautes et des erreurs.

77 HEGEMANN (wie Anm. 43), S. 78; A. HOFMANN, in: Deutsche Bauzeitung (1910), Nr. 37, S. 184; LINDENBERG (wie Anm. 4), S. 29; Deutsche Bauzeitung (1892), Nr. 26, S. 586.