

Das Bindestrichland NRW fügt sich nicht in die Teilung zwischen Bund und Ländern. Die Selbständigkeit des Rheinlandes und Westfalens ist eine unerledigte Aufgabe des deutschen Föderalismus

Das Sondergebilde im Westen

Von Gerd Held

Es ist ein Bundesland, bei dessen Bildung einer großer Anspruch Pate stand: „Das Land Nordrhein-Westfalen will und wird das soziale Gewissen der Bundesrepublik sein“ heißt es in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Karl Arnold (CDU) vom 21.9.1950. Das Sitzungsprotokoll vermerkt ein vielstimmiges „Bravo“ aus dem Plenum. Es wird nicht nur von den Regierungsfractionen gekommen sein. Der Satz ist eine Art Gründungsmythos des erst nach dem 2. Weltkrieg entstandenen Gebildes „NRW“. Die Sozialdemokratie hat ihn übernommen und behauptet die Macht nun ununterbrochen seit 1966 als eine Art natürliche Verkörperung des sozialen Gewissens. Sie ist „die“ Partei des Landes, welches selber auch als Partei definiert ist. So geht es in hiesigen Wahlkämpfen oft weniger um die Bilanzen einer Legislaturperiode und um überschaubare Handlungsalternativen, sondern darum, wer das Soziale schlechthin - von Johannes Rau so wunderbar im „Wir in NRW“ auf seine ultimative Formel gebracht – darstellt.

Mit dem Gründungsgeist der Bundesrepublik und mit der historischen Leistung der Christlich-Demokratischen Union hat dieser Mythos nichts zu tun. Der Satz vom „sozialen Gewissen der Bundesrepublik“ war im Kern gegen Adenauer und indirekt auch gegen die britische Besatzungsmacht gerichtet. Diese hatten eine Sozialisierung der Großindustrie an Rhein und Ruhr abgewendet, und damit auch den Einfluss des Ahlener Programms in der CDU ausgebremst. Dies Programm aber repräsentierte Arnold, der aus der christlich-sozialen, im Grunde staats- und wirtschaftsfernen Tradition des alten Zentrums stammte. Diese Traditionslinie sollte nun im neu aus dem Rheinland und Westfalen zusammengezogenen Gebilde eine eigene Plattform finden. Man kann nicht behaupten, dass sie ganz einflusslos geblieben ist.

Denn in der Frage der Westbindung Deutschlands kehrte das Spannungsverhältnis zwischen der Bonner Republik und dem Bindestrich-Land im Westen wieder. Hier lag die wichtigste Basis der Gesamtdeutschen Volkspartei, in der sich eine Zeitlang diejenigen sammelten, die eine Neutralisierung Deutschlands verfolgten. Dazu gehörten Persönlichkeiten wie Gustav Heinemann, Erhard Eppler, Johannes Rau, Diether Posser, die dann zur SPD übertraten und mit ihr immer wieder Verschiebungen der Grundachse der Republik versuchten. Das Großgebilde NRW wurde dabei nicht nur zur größten sozialpolitischen Umverteilungsmaschine in der Bundesrepublik sondern auch zu einem Gegengewicht gegen die deutsche Westoption. Großindustrielle Interessen und eine neutralistische Interpretation der deutschen Mittellage verbanden sich hier und machten das Land im Westen zu einer Art Unterpfand der Ostoption. Das Röhrengeschäft von Mannesmann und die Friedensbewegung lagen hierzulande ziemlich dicht beieinander, und die Positionierung der hiesigen Sozialdemokratie hat beim Ende der Regierung von Helmut Schmidt und auch bei der vorübergehenden Durchsetzung der Lafontaine-Strategie keine geringe Rolle gespielt.

Zu groß, um nur Bundesland zu sein

Von vornherein war „NRW“ also etwas anderes als nur ein Bundesland. Es war auch eine Bundesinstanz, ein Staat im Staate mit dem Anspruch, das Soziale der Gesellschaft insgesamt zu repräsentieren. Schon in dem Satz vom „sozialen Gewissen der Bundesrepublik“ ist eine Anmaßung enthalten – sowohl gegenüber dem Bund als auch gegenüber den anderen Bundesländern. Da beansprucht ein Teilgebiet ein moralisches Privileg. Dass der Marktwirtschaft ein „Sozial“ hinzugefügt werden muss, ist ja an sich schon ein Vorbehalt gegen das moderne Wirtschaftsleben, so wie auch die Legitimität der Republik dort geschmälert ist, wo sie erst durch ein gesondertes Präfix „Sozialstaat“ hergestellt werden muss. In Form von „NRW“ bekam dieser Vorbehalt in der Bundesrepublik nun eine unerwartete Realgestalt. Das Präfix wird zum besonderen Territorium. In seinem Zwitterdasein zwischen Bund und Land finden dann gerade die Chimären des dritten Wegs von der „Neuen Mitte“ bis zum „rheinischen Kapitalismus“ ihr Zuhause. Nicht nur die erstaunliche Dauerhaftigkeit der rotgrünen Landesregierung, sondern auch manche Sonderpositionierung der CDU – wie jüngst bei Hartz IV – kann man so besser verstehen.

So kommt es hier nicht auf die parteipolitische sondern auf die institutionelle Seite an. Die auffälligen Kontinuitäten des NRW-Komplexes sind kein Komplott. Es geht um eine spezifische Anfälligkeit für einen Sonderweg im Westen, und diese Anfälligkeit hängt nicht zuletzt mit einem ganz äußerlichen, geradezu mechanischen Merkmal zusammen: der Größe des Gebildes, das da Bundesland sein soll. Gewiss, flächenmäßig fällt Nordrhein-Westfalen neben Bayern oder Niedersachsen gar nicht besonders auf. Aber mit 18 Millionen Einwohnern hat es ein Viertel der bundesdeutschen Bevölkerung eingesammelt. 30 der 84 deutschen Großstädte liegen hier. Es ist damit größer als alle nördlichen Bundesländer zusammen, dreimal so groß wie Hessen, viereinhalb Mal so groß wie Rheinland-Pfalz. Allein sein Bildungsetat ist größer als der ganze hessische Landeshaushalt. Es hat mehr Studierende als Bayern und Baden-Württemberg zusammen. Was ist das für ein „Bundesland“, dessen Bruttoinlandsprodukt größer ist als das Belgiens, der Niederlande oder Schwedens? Wer in Europa würde auf die Idee kommen, eine solche Bürgermasse als Land im Lande zu formieren? In Großbritannien müsste man den ganzen Süden einschließlich London zusammenlegen, in Frankreich die beiden größten Regionen „Ile de France“ (mit Paris) und „Rhone Alpes“ (mit Lyon), in Italien müsste man die Lombardei, Piemont und Venetien auf einen Haufen werfen. Niemand würde auf diese Idee kommen, wenn er nicht ein gebrochenes Verhältnis zur Subsidiarität zwischen den Ebenen eines Staatswesens hat. Schon durch seine Übergröße ist das NRW-Gebilde eine gebaute Vermischung, eine Art Zwischenstaat zwischen Bund und Ländern, der durch seine Masse die Möglichkeit hat, Bundesgesetze ebenso zu unterlaufen wie den Wettbewerb mit anderen Bundesländern zu verzerren. Wenn Nordrhein-Westfalen im Tarifrecht des Öffentlichen Dienstes, bei den Studiengebühren oder im Umgang mit religiösen Kleidervorschriften einen bestimmten Weg einschlägt, dann präjudiziert das auch andere Länder. Es wirkt damit als ein indirekter und verdeckter allgemeiner Gesetzgeber. Es gibt also in Deutschland nicht nur die äußere Blockade durch die Zustimmungszwänge zwischen Bundestag und Bundesrat, sondern auch die Blockade durch einen ausgewachsenen Mittelstaat auf halbem Weg zwischen Bund und Ländern.

Zugleich schafft die Übergröße auch eine fatale Unübersichtlichkeit im Inneren. Von Montesquieu stammt die These, dass ein großes Staatsgebiet zur Despotie tendiert. Man mag hier an alte Großreiche im fernen Asien denken, aber Montesquieus Argument ist ein systematisches: Dort wo die Unübersichtlichkeit groß ist und sich die Umstände ständig ändern, müssen Entscheidungen wie willkürliche Schwertstriche durchs Land gezogen werden. Wo nicht die Tugend sich durch die bessere Lösung ausweisen kann, muss jeder Ort und jeder Zeitpunkt von Willkür und von der Furcht vor ihr regiert werden. Nun sind in der heutigen Welt Unübersichtlichkeit und Wechselhaftigkeit nicht nur ein Merkmal von Großreichen. Für be-

stimmte Staatsaufgaben kann schon ein Gebiet von der Größe Hollands zu groß sein. Hier sticht der Trumpf der Ebenen- und Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern, aber er sticht nur, wenn die Gebietsgrößen auf beiden Ebenen signifikant unterschiedlich sind. Nur dann werden für die spezifischen Länderaufgaben auch die entsprechend begrenzten Wirkungsfelder geschaffen. Nur dann können hier wirklich Handlungen bilanziert werden und ihre Folgen bewertet werden. Nur dann kann Verantwortungsethik an die Stelle von Gesinnungen treten. Ein wichtiger Gesichtspunkt kommt hinzu: Je mehr das moderne Staatswesen einen Sachcharakter bekommt und feste Bestände in Form von Infrastrukturen und Einrichtungen umfasst, gewinnt dies gerade auf Landesebene einen besonderen Umfang. In einem gut begrenzten Landesgebiet kann der Anstalts- und Anlagestaat Stetigkeit und Sichtbarkeit in seinen Aufbau bringen.

Mit Projekten regieren

Betrachtet man nun die nordrhein-westfälische Politik, fällt eine gewisse Verschiebung auf. Das Staatswesen ist im Laufe der Zeit immer mehr von Projekten besetzt worden. Die Landesregierung lobt irgendeine gute Absicht mit einem Förderbetrag aus, und erteilt dann – mit oder ohne Wettbewerb – ihre Zuschläge. Ist die Förderung vorbei, erlischt das Projekt. Aber schon warten neue. Die Projekte sind nicht auf die Lösung von Problemen sondern auf die Wegweisung angelegt. Es geht um das „Zeichen setzen“, und da kann dann auch ein simples Metallgestell auf einer Bottroper Abraumhalde einen geradezu mythischen Wert bekommen. Das Land füllt sich mit Landmarken der guten Absichten. Agenden und Agenturen treten an die Stelle stetiger Verwaltung und Finanzierung. Aus der Komplexität von Problemen wird die Schlussfolgerung gezogen, der Staat müsse sich auf eine vermittelnde Rolle zurückziehen. Er wandelt sich vom Anstaltsstaat zum Veranstaltungsstaat. Eine Festivalisierung des politischen Lebens ist von der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscherpark über die Olympia-Bewerbung bis zur Bewerbung des Ruhrgebiets zur Europäischen Kulturhauptstadt unverkennbar.

Nicht das Fördern ist hier der Fehler, denn was anderes als Förderung ist ein funktionierender Bestand von Staatseinrichtungen? Aber das Fördern ist in NRW zur Willkür geworden, indem von „Einrichtung“ auf „Projekt“ umgestellt wurde. Jedes Projekt konstituiert ein Netzwerk aus sehr kleinen, aber unzähligen Einzelbeiträgen. Jede Genehmigung trägt mindestens zehn Stempel, von denen – immer unauffällig, aber nie unwichtig – der letzte immer in der Hand der Landesregierung liegt. Die Netzwerke haben eine Lage geschaffen, in der es niemand im Lande gibt, der einigermaßen beziffern kann, wie viel Geld über die Jahrzehnte wohin geflossen sind. Und welche Resultate erzielt wurden, die diesen Zuwendungen zuzuschreiben wären. So wachen die Bürger im Grunde jeden Morgen mit dem Gefühl auf, der Aufbau des Landes ginge wieder von vorne los. An bestimmten Beständen ist die Größe „NRW“ nicht zu messen.

Ein Codewort für diese Umstellung lautet „Strukturwandel“. Der dauert im Lande nun schon fast 50 Jahre und will einfach nicht enden. Er wird – als ständig sich selbst erneuernde Projektbegründung – uns auch noch ein ganzes Jahrhundert beschäftigen, weil er gar keine messbare Zielgröße hat. Längst hat der Strukturwandel nichts mehr mit dem Bergbau zu tun sondern jene Branchenveränderungen erfasst, die zur Normalität entwickelter Industrieländer gehören. Mit anderen Worten: Dem Strukturwandel ist längst jede Struktur abhanden gekommen. Übriggeblieben ist der leere Wandel.

Allerdings gibt es im Lande eine beträchtliche soziale Schicht, die in irgendeiner Weise mit dem Veranstaltungsstaat zu tun hat. Die Events, die Minijobs mit einer Handvoll immer wieder gleich besetzter Guru-Posten verbinden, haben ihre eigenen Schnellball-Effekte. In bestimmten sozialen Sektoren gibt es kaum jemand, der nicht in irgendeiner Weise einmal eine Förderung erhalten oder doch erhofft hat. Legendär sind die Sitzungen, auf denen irgendein

Repräsentant der Landesregierung anwesend ist, und die Redebeiträge der Anwesenden eifrig und ängstlich bemüht sind, jene Codewörter zu lancieren, die die landesväterliche Schatulle öffnen. Das Dauercasting und die Weiträumigkeit des Veranstaltungsstaates schafft seine eigene Nomadenklasse von Projektabhängigen.

Während überall im Lande die Kavallerie der Projektförderer unterwegs ist, verfallen die eher statischen Einrichtungen der normalen Förderung. Im Schulsystem gelingt keine verlässliche Versorgung mehr. Die Alltagserfahrung der Menschen ist hier nicht so sehr von großen Willkürakten geprägt sondern von der Häufung der kleinen Willkür. Ob ein Lehrer dauernd fehlt oder nicht, ob ein Schüler sich Mühe gibt oder nicht, ob ein Gebäude gepflegt wird oder Vandalismus herrscht – diese normale Unterscheidungsmacht des Staates wird schwächer, ja, sie wird geradezu verweigert. Hier breiten sich leere Versprechen oder offene Kapitulation aus. Diese vielen kleinen Erfahrungen der Auflösung des Staatswesens in NRW häufen sich im Verborgenen. Wo immer man in die Details der „größten Region Europas“ geht, tun sich Abgründe auf. Ausgerechnet im sozialen Gewissensland der Republik ist das Vertrauen der Bürger nachhaltig zerstört. Wenn inzwischen vielerorts die Autonomie der einzelnen Einrichtungen gefordert wird, so ist das zwar keine Lösung, aber es zeigt, dass man den Hebeln einer übergreifenden rationalen Verwaltung nicht mehr vertraut. So gleicht das Land einer Steppe, in der die Wege wieder zuwachsen, wenn die Reiterei des Projekte-Kaisers einmal durchgesprecht ist.

Es ist verführerisch, eine solche Realität zu personalisieren und parteipolitisch zu diskutieren, zumal es in Deutschland wohl keine Region gibt, in der Rot-Grün auf einem höheren moralischen Ross reitet als hierzulande. Aber das Problem ist strukturell. Die Hebel der Landesverwaltung sind tatsächlich überfordert, weil sie zu komplexe Dinge über zu lange Wege hebeln müssen. Diese Überdehnung eines normalen Anstaltsstaates fordert die Umstellung auf eine Politik der zeitlosen Gesinnungen und der kurzen Projekte geradezu heraus. NRW belegt die Aktualität der Montesquieu-These.

Ein Vergleich mit Bayern kann erhellend sein

Was ein Bundesland sein kann, und welche spezifischen Hebel dieser Raumebene zuzuordnen sind, das kann der Vergleich mit einem Bundesland zeigen, das auf den ersten Blick noch willkürlicher regiert wird als Nordrhein-Westfalen: Bayern. Ist Bayern nicht das Monopol einer Partei, der CSU? Keineswegs, denn die Legitimität der CSU ist eine Legitimität der Bilanzen. Sie hat diese Legitimation nicht erfunden. Aber sie erfüllt sie bis heute besser als ihre Konkurrenten. Wichtig ist hier: Es ist der Zuschnitt des Landes, der diesen Maßstab der Legitimität herstellt. Ein guter Indikator dafür ist Städtewesen. In Bayern gibt es eine eindeutige Hierarchie der Städte, und dies System erleichtert die Zuordnung von Standorten. Überflüssige Doppelungen bei kostspieligen Einrichtungen werden vermieden. Konkurrenz wird gebündelt und dadurch gerade im Führungsbereich effizient. So ist die Tatsache zu erklären, dass die Landespolitik gegenwärtig zu Sparmaßnahmen in der Lage ist, die in NRW schlicht als undurchsetzbar gelten. Hätte die CSU in Bayern eine Hängepartie des Strukturwandels wie in NRW veranstaltet, wäre sie längst bei 30% angelangt.

Aber ist es nicht eine konfessionelle Identität, die Bayern zusammenhält? Mitnichten. Institutionell ist Freistaat Bayern so viel und so wenig katholisch wie die französische Republik. Seine Bildung geht auf die napoleonische Eroberung zurück, und diese erzwang nicht nur die Bildung eines säkularen Verfassungsstaates sondern auch die Einfügung evangelischer Gebiete. Die Kohärenz Bayerns ist daher nicht konfessionell, sondern beruht auf einer bestimmten Proportionalität: Die begrenzte Vielfalt des Landes und seine föderalen Zuständigkeiten passen zusammen. Man würde den süddeutschen Vorbildern daher nicht gerecht, wenn man aus ihnen die Lehre zöge, daß ein Bundesland eine bestimmte kulturelle Identität braucht. Nicht auf diese Weise hat ein Land wie Bayern seine motivierende Kraft und seine Verantwortungs-

fähigkeit gewonnen und bewahrt, sondern durch eine belastbare Vielfalt. Diese belastbare Länge der Hebel ist im nordrhein-westfälischen Gebilde weit überschritten. Hier enthalten die zwei Teile in sich schon so viel Komplexität, dass ein jedes damit als Bundesland genug zu tun hätte. Im süddeutschen Maßstab kommt NRW einer Vereinigung Baden-Württembergs mit Bayern gleich.

Eine unerledigte Hypothek des deutschen Föderalismus

Auch historisch waren weder das Rheinland noch Westfalen mit dem je eigenen Weg zu einem modernen Bundesland fertig. Von vornherein wirkte der napoleonische Einfluß hier ungünstiger: Während die linksrheinischen Gebiete Frankreich einverleibt wurden, wurde rechtsrheinisch die alte Gemengelage des Reichs durch eine neue Gemengelage prolongiert, in der keine mit dem Süddeutschen vergleichbare Staatenbildung zustande kam. Die Befreiungskriege ließen dann den ganzen Westen an Preußen fallen, das dadurch „in Deutschland hineinwuchs“. Es bildete mit der Rheinprovinz und Westfalen im Ansatz zwei Westländer. Das war eigentlich eine günstige Konstellation für die Entwicklung eines modernen deutschen Staatswesens. Denn in dem Maße, indem Preußen seinem „deutschen Beruf“ folgte und als Führungskern der deutschen Einheit seinen Partikularstatus abstreifte, konnte es unter sich den Platz für föderalisierungsfähige Bundesländer frei machen. Sowohl das Rheinland als auch Westfalen hätten hier in die Rolle hineinwachsen können, die die süddeutschen Staaten im Laufe des 19. Jahrhunderts in der deutschen Einheit einnahmen. Dieser Prozess ist in Deutschland aber nicht zu Ende gekommen, und dies wird man ganz wesentlich einem Versagen Preußens in seiner deutschen Führungsrolle vor 100 Jahren zuschreiben müssen. Preußen blieb an seiner Rolle als Regionalmacht kleben, und dies führte zu den Verwerfungen, zu denen auch eine ständige Vermischung der Ebenen staatlichen Handelns gehört. Der deutsche „kooperative“ Föderalismus mit seinen gegenseitigen Blockademöglichkeiten ist auch ein Erbe der schlechten Mittelstellung Preußens. Nicht, dass der preußische Einfluss in Deutschland „zu groß“ gewesen wäre. Er war zugleich zu schwach – in der Wahrnehmung der Einigungsaufgabe fiel er hinter die Kühnheit der historische Kerngebiete Großbritanniens oder Frankreichs zurück – und zu stark: im Versuch, auf regionaler Ebene homogenisierend zu wirken. In diesem Versagen liegt die Schattenseite des vielzitierten „preußischen Geistes“ in Deutschland. Die Autonomisierung von Territorien aus dem Preußenkomplex – Bildung Niedersachsens, Hessens, Rheinland-Pfalz nach 1945, Bildung der neuen Bundesländer nach 1989 – ist daher eine außerordentlich positive und wichtige Entwicklung, ebenso wichtig wie der „Berliner“ Zentralismus.

Das NRW-Gebilde aber liegt quer zu dieser Tendenz. Es ist in seiner Baulogik eben nicht mit Rheinland-Pfalz oder Brandenburg zu vergleichen. Es steckt ein Stück der schlechten Mittelstellung Preußens in der Gebietsklammer, die man zwischen „Nordrhein“ und Westfalen hergestellt hat. Die Quantität bedeutet hier Qualität. NRW ist das Relikt einer schlechten Tradition. Seine schlechte Mittelstellung zwischen Bund und Ländern ist ebenso wie der inzwischen vielfach kritisierte, zwangskooperative Blockade-Föderalismus historisch das Erbe einer verweigerten Trennungsbearbeitung zwischen Bund und Ländern. Hier tauchen daher auch im Landesinnern manche Elemente in neuer Form wieder auf, die zur antimodernen deutschen Staatstradition zwischen „Reich“ und Partikularismus gehören.

Ein pragmatisches Motiv: Die Einhegung des Ruhrgebiets

Nun gibt es einen Punkt, der dem Sondergebilde „NRW“ in der Tat eine rationale Grundlage verschafft hat, und der auch für die britische Besatzungsmacht der Hauptgrund war, auf eine solche Bildung hinzuwirken. Das war der besondere Charakter des rheinisch-westfälischen Industriegebietes. Das Land Nordrhein-Westfalen sollte das „Ruhrgebiet“ einbetten, so wie

umgekehrt dies Gebiet die eigentliche Klammer zwischen dem Rheinland und Westfalen darstellte – eine durchaus reale, wirtschaftlich-technische und soziale Klammer. Eine landeshoheitliche Grenze durchs Revier, die mitten durch das Gebiet zwischen Essen und Oberhausen auf der einen Seite und Bochum, Gelsenkirchen und Dortmund auf der anderen Seite verläuft, konnte man sich gar nicht vorstellen. Dies erschien ebenso zerstörerisch wie die Aussicht auf eine Internationalisierung der Ruhr, die nach dem 2. Weltkrieg durchaus erwogen wurde, um das Industriepotenzial von europäischer Ausstrahlung, das hier versammelt war, zu kontrollieren. Die Bildung des Landes NRW und zugleich die Bildung der Montan-Union bot demgegenüber eine moderate Lösung mit besseren Entwicklungsoptionen. Das machte die Bildung des Bundeslandes tatsächlich zu einem Gebot der Vernunft. Niemand kann ihm – auf dieser nüchternen Basis ohne moralische Überhöhung – seine historische Berechtigung absprechen. Ja, man muss sogar von einem historischen Erfolg sprechen, ohne den der deutsche Wiederaufbau und das Wirtschaftswunder nicht denkbar gewesen wären. Diese Grundlage von NRW bekam noch eine zweite Facette: Als der Kohle-Stahl-Komplex im Lauf der 60er Jahre seine überragende Bedeutung verlor und es nicht mehr um Überschüsse ging sondern um Zuschüsse für ein Krisengebiet, kehrte sich das Einbindungsproblem um. Jetzt brauchte man neben bundespolitischer Hilfe auch ein großes Bundesland, das mit seinen sozial- und wirtschaftspolitischen Hebeln, vor allem aber mit seiner Zuständigkeit für Technologie- und Bildungseinrichtungen Verantwortung tragen konnte. Diese „Sozialschuld“ gegenüber dem Ruhrgebiet gab dem NRW-Konstrukt eine zweite Legitimität.

Aber so sehr man diese doppelte Ruhrgebietsargumentation vertreten konnte, so sehr muss sie heute zu der genau entgegengesetzten Schlussfolgerung führen. Denn das „Revier“ gibt es heute nicht mehr – weder im Guten noch im Schlechten. Die Häufung von Siedlungs- und Verkehrsstrukturen zwischen Dortmund und Düsseldorf enthält heute die unterschiedlichsten Arbeitsmärkte, Unternehmenszusammenhänge und Standortentwicklungen. Die geographische Einheit, die man per Luftbild gewinnt, ist eine optische Täuschung. Man findet Erfolgsgeschichten und Pleiten, expansive und rückläufige Branchen, soziale Gewinner- und Verliererschichten, ohne dass sich das irgendwie in das Bild eines einzigen „Strukturwandels“ fügen würde – wie eine kürzlich erschienene Studie des Prognos-Instituts nochmals belegt. Die Einheit „der“ Struktur gibt es nicht mehr, nicht einmal mehr als Negativbild. Das bedeutet auch, daß die Probleme und Erfolge der Teilregionen des Ruhrgebiets gar nicht mehr besonders von denen des Aachener Raums, des Bergischen Landes oder Ostwestfalens abstechen. Die Tätigkeiten der verschiedenen Industrie- und Handelskammern, der Gewerkschaften oder der öffentlichen Wirtschaftsförderung unterscheidet sich nicht mehr prinzipiell. Auch im deutschen und europäischen Vergleich hat sich das Ruhrgebiet in die Normalität aufgelöst. Das bedeutet nicht, dass Groß- und Schwerindustrie verschwunden sind, sie prägen einzelne Standorte heute manchmal stärker als vorher. Aber Duisburg ist eben nicht mehr ein ganzes Revier, und selbst Duisburg selbst lässt sich nicht mehr über einen Kamm scheren.

Umso merkwürdiger ist, dass die Landespolitik gerade in jüngster Zeit wieder mit dem Revier kokettiert. Man hat den Kommunalverband Ruhr in einen Regionalverband Ruhr umgetauft und hegt hohe Erwartungen an interkommunale Kooperationen. Von einer „Ruhrstadt“ ist die Rede, es ist ganz und gar eine Projektstadt. Die Kontinuität zwischen alten Industriearealen und neuen Nutzungen bleibt metaphorisch. Vergleichbare Nutzungen weist heute jede mittlere Großstadt auf. Dennoch hat Christoph Zöpel, einer der hierzulande so gern gehörten Visionäre, in einem soeben erschienenen Buch die Ruhrstadt sogar noch zur „Weltstadt Ruhr“ überhöht. Belastbare Bestände bietet er nicht. Würde man tatsächlich ernsthaft erwägen, aus der Ansammlung von Großstädten zwischen Köln und Dortmund eine metropolitane Einheit zu machen, dann müsste man ein stärkeres Gravitationszentrum als London oder Paris aufbauen. Ernsthaft will das niemand. Es gibt kein einziges Raumordnungsdokument auf deutscher oder europäischer Ebene, das ein solches neues Superzentrum vorsieht. Die Landespolitik in NRW handelt sogar genau entgegengesetzt, indem sie die Oberzentren im Lande mög-

lichst gleichmacherisch in der Fläche verteilt, und schon einer Ausbildung kleinerer Städtehierarchien – eine im Rheinland, eine in Westfalen – entgegenarbeitet. Das Metrorapid-Projekt zwischen Dortmund und Düsseldorf hätte bei solchen begrenzten Hierarchien und ganz ohne „Ruhrstadt“ schon Sinn gemacht. Die Landesregierung hat es auf besonders klägliche Weise begraben. Was bleibt, ist eine historizistische Beschwörung der „Ruhr“. Dass hier die Stimme des Reviers spricht, ist eine Projektion. Denn nicht das Ruhrgebiet strebt aus sich heraus zu einer Sondereinheit und wendet sich mit diesem Anliegen an eine nachlässige Landespolitik. Vielmehr ist es die Landespolitik, die immer noch und schon wieder das Ruhrgebiet herbeizitiert, ja geradezu neu erfindet – als eigene *raison d'être*. Die Fiktion des Ruhrgebiets dient nur als Legitimierungersatz für eine inzwischen hohl gewordene Landeseinheit. Gerade deshalb taucht sie seit einigen Jahren als Designer-Chimäre wieder auf.

Warum nicht an eine Zukunft in zwei Bundesländern denken?

Das Ruhrgebietsargument ist ein Sonderargument und beweist gerade damit den Sonderstatus des Landes NRW. Ist aber dieses Sonderargument nicht mehr haltbar, so fällt auch die Sondereinheit NRW. Die Alternative ist damit klar: Es müssen zwei selbständige Bundesländer entstehen, das Rheinland – warum nicht der klassische Name – und Westfalen. Eine solche Teilung ist weniger aufwendig, als man sich das vorstellt, denn sie könnte exakt entlang der Grenzen der bestehenden Regierungsbezirke erfolgen und die Bezirksverwaltungen übernehmen: Düsseldorf und Köln würden das Rheinland bilden, Münster, Detmold und Arnsberg Westfalen. Die beiden Landschaftsverbände, die bisher genau in diesem Gebietszuschnitt eine Art Residualverwaltung durchführten und damit auch eine Statthalteraufgabe für die rheinländische und westfälische Option versahen, würden in den Landesverwaltungen aufgehen. Viel wichtiger aber ist, dass damit keine schiefe Teilung erfolgt. Beide Teile bieten auf ihre Weise das, was wir von den übrigen Flächen-Bundesländern kennen. Das Rheinland hätte 9,5 Mio. Einwohner und 18 Großstädte, Westfalen 8,5 Mio. und 12 Großstädte. Sie verteilen sich in Westfalen auf einer größeren Fläche (21500 qkm zu 12600 qkm), und auch die landwirtschaftliche Nutzfläche ist hier doppelt so groß wie im Rheinland. Aber das bedeutet nicht, dass Westfalen die weniger aktive, weniger dynamische oder ärmere Hälfte wäre. Die Zahl der Erwerbstätigen ist im Rheinland nur unwesentlich höher, die Einkommen ebenso. Vor allem zeigt ein Blick in die Unternehmensstatistik, dass beide Länder dynamische Regionen enthalten: Im Rheinland ist die Gründungsaktivität in der Düsseldorfer und Kölner Region besonders dynamisch, in Westfalen im Raum Münster und in Ostwestfalen. Im Rheinland sind insgesamt die Dienstleistungen etwas stärker akzentuiert, in Westfalen das verarbeitende Gewerbe. Wenn das Rheinland die bedeutenderen Großstädte aufweist, so haben sich in Westfalen doch Großunternehmen, Forschungseinrichtungen und Universitäten mit deutschen Spitzenrängen entwickelt. Beide Länder würden im Konzert der Bundesländer eine gehobene Mittelposition einnehmen. Auch bei der Verteilung der staatlichen Einrichtungen, der Behörden und der Justiz wären keine größeren Verlagerungen notwendig. Vor allem aber gilt hier noch eins: es würden weder konfessionell noch politisch einseitige Gebilde geschaffen. Beide großen Parteien haben in beiden Ländern ihre Bastionen und ihre Schwächen. Auch ist die Vorstellung eines „katholischen“ Rheinlandes und eines „evangelischen“ Westfalens eher irreführend. Im Rheinland gibt es 4,3 Mio. Katholiken und 2,3 Mio. Protestanten, in Westfalen 3,5 Mio. Katholiken und 2,7 Mio. Protestanten. So würde eine Teilung von NRW nicht etwa eine einseitige und sterile Identität präjudizieren. Es würden keine Konfessionsländer entstehen, und der kulturelle, wirtschaftliche und politische Wettstreit wäre auch hier offen. Er würde sogar gegenüber dem bisherigen Gebilde NRW an Prägnanz gewinnen, weil der Rahmen überschaubarer wäre und die hierzulande wohlbekannte Despotie des Konsenses eher aufgebrochen werden könnte. Von den kleineren Bundesländern Deutschlands wissen wir, dass hier bei geringeren Anlässen die Fähigkeit zum Wechsel vorhanden war. Nicht zuletzt

würde die Bildung zweier Länder die Beziehungen zu anderen Bundesländern und zu den europäischen Nachbarregionen entkrampfen. Eine belgische oder holländische Region hätte es nicht mehr mit einem Gebilde zu tun, das ein größeres Bruttoinlandsprodukt repräsentiert als die ganze eigene Nation. So könnte sich im Westen Deutschlands eine Ländergruppe aus Rheinland, Rheinland-Pfalz, Saarland, Hessen und Westfalen etablieren, die ihre Entwicklungsoptionen gegenüber den sich schon deutlich abzeichnenden Gruppen im Süden, Norden und Osten mit neuem, nun pluralem Gewicht geltend macht.

Hier wird deutlich, dass es bei einer Bildung zweier autonomer Länder Rheinland und Westfalen um mehr als um Dezentralisierung geht. Es geht um eine Neugestaltung des Westens unserer Republik. Der NRW-Komplex war hier ein gebauter Vorbehalt gegen die Normalität von Marktwirtschaft und Republik. Der Sonderzuschnitt dieses Landes forderte dazu heraus, es als neutralisierendes Gewicht einzusetzen – sozialpolitisch und außenpolitisch. Diese Geschäftsgrundlage hat sich mit dem Fall des Kommunismus weitgehend aufgelöst. Auf untergründige Weise wirken so die Änderungen im Osten im Westen. Dabei ist der Verlust von Fördergeldern, die vorher die Umverteilungsmaschine NRW alimentierten, nur ein Aspekt. Auch in der Außenbeziehung braucht die Entwicklung des deutschen und europäischen Ostens nicht mehr ein besonderes Unterpfand im Westen. Damit können im Westen der Republik nun ureigene und wichtige Aufgaben angefasst werden. Die liegengebliebene Ebenentrennung zwischen Bund und Ländern kann vorangetrieben, neue Motivationen der Citoyens gewonnen werden. Deutschland könnte im Westen auch anschlussfähiger werden, wenn es sich mit zwei normalen Bundesländern auf gleiche Augenhöhe mit den europäischen Nachbarn begibt.

Wer heute eine solche Weiterentwicklung und gar neue Bundesländer will, muss aber einem prinzipiellen Einwand begegnen. Ist überhaupt eine institutionelle Reform notwendig? Reicht nicht die Verbesserung der Managementqualitäten und der Kommunikation? Brauchen wir überhaupt noch ein Staatswesen als Anstalt mit der Stetigkeit fester (möglichst schuldenfreier) Bestände? Hier liegt die vielleicht fundamentalste Streitfrage der gegenwärtigen Politik: Ob wir überhaupt irgendetwas grundsätzlich regeln sollten oder die wichtigste politische Tugend der Zeit die Flexibilität im laufenden Geschäft ist. Aus der deutschen „Mittellage“ ist eine offene Situation mit besonderen Freiheitsgraden und einem weniger sicheren Wohlstand geworden. Ist in einer solchen Lage eine Reform von Bundesländern oder eine institutionelle Reform überhaupt nicht zu umständlich? Was kann eine überschaubare Gliederung der Bestände des Landes überhaupt bringen? Die Antwort ist einfach. Sie kann in einer offenen Situation für die Deutschen eine entscheidende Ressource wiederbringen: das Vertrauen.

(Erschienen in der FRANKFURTER ALLGEMEINEN SONNTAGSZEITUNG vom 24.4.2005 unter der Überschrift „Am Ende eines Sonderwegs“)