

Zukunft der Stadt, Stadt der Zukunft

Vortrag vor dem Deutschen Städtetag am 4.9.2000 in Berlin

[https://www.empirica-
institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/up01.pdf](https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/up01.pdf)

Ansprechpartner:

Ulrich Pfeiffer

Projektnummer: 1104
Bonn, im Oktober 2000

Zukunft der Stadt, Stadt der Zukunft

1. Städte obsolet?	2
1.1 Die Zukunft der Stadt ist die Stadt	2
1.2 Stärken und Schwächen	3
2. Das große Zukunftsthema: ageing nicht global warming.	4
2.1 Alterung das große Thema	4
2.2 Verkehr: Das Auto neu erfinden	9
2.3 Das Ergebnis - die Stadt der flachen Preisgipfel	10
3. Einwanderung und Integration	10
4. Institutionenfilz: Schwächung der Städte und der Demokratie	11
4.1 Überforderte Städte	11
4.2 Der Missstand: kollektiver Zentralismus statt Föderalismus.	11
4.3 Machtverlust der Städte durch immer mehr Machtverflechtung	13
4.4 Das Interesse der Berufspolitiker an Zuständigkeitsverflechtung	14
4.5 Die Demokratie demokratisieren: Transparenz und Zurechnung	14
4.6 Mehr Macht den Städten!	19

1. Städte obsolet?

1.1 Die Zukunft der Stadt ist die Stadt

Diese fast schon tautologische Aussage bezieht eine Position, die immer wieder bestritten wurde. Städte werden auf Dauer bestehen bleiben. Daran werden insbesondere die neuen Technologien und neuen Medien wenig ändern. Natürlich wird es künftig das electronic cottage massenhaft geben. Ich selbst bin gerade seit einer Woche aus meinem Internet vernetzten electronic cottage aus der Bretagne zurückgekehrt und habe natürlich meinen Arbeitsplatz in der Stadt oder meine Innenstadtwohnung deshalb nicht aufgegeben. Da Menschen Kontraste lieben, werden in Zukunft immer mehr ihren Zweitarbeitsplatz zu Hause und ihren Sommer- oder Winterarbeitsplatz dort haben, wo ihnen das Klima und die Freizeitmöglichkeiten zusagen. Dies ändert überhaupt nichts an der zentralen Bedeutung der Städte.

Trotz der auf den Güter- und Kapitalmärkten immer weitergehenden Globalisierung werden sich die Arbeitsmärkte weiter lokalisieren. Schon heute arbeiten deutlich mehr als zwei Drittel aller Erwerbstätigen in den Städten für lokale Güter. Dieser Anteil wird weiter steigen, weil die Produktivitätssteigerungen in den lokalen Bereichen wie Einzelhandel, Bauwirtschaft, Nahverkehr, Ausbilden, Unterrichten, Gesundheit, Pflege oder öffentliche Verwaltung gering sind und die Nachfrage preisunelastisch steigt. Menschen bleiben vor allem in einer alternden Gesellschaft auf persönliche Dienstleistungen angewiesen.

Menschen wollen sich aneinander reiben, miteinander feiern, protestieren und kommunizieren. Sie brauchen Nachbarschaft und Nähe allein schon, weil sie auf persönliche face to face Dienstleistungen angewiesen sind und weil die arbeitsteiligen Vernetzungen zunehmen. Städte erfüllen Urbedürfnisse, die auch durch keine Technik aufgehoben werden. Allerdings werden die Kontakt-, Kommunikations- und Austauschbeziehungen der einzelnen immer ausgedehnter. Es ist heute völlig normal morgens auf einem Fernseher aus Taiwan die Frühnachrichten zu sehen, für den Morgenkaffee eine italienische Espresso Maschine zu nutzen, mit einem japanischen Auto ins Büro zufahren, während man ein finnisches Handy benutzt, um im Büro an einem aus internationalen Bauteilen gefertigten Computer mit amerikanischer Software zu arbeiten. Die Internationalisierung unserer Güterwelt schreitet trotz Lokalisierung der Arbeitsmärkte voran. Doch Putzfrau und Friseur, Gemüsehändler und Apotheke, Arzt und Krankengymnastin benötigt man in erreichbarer Nähe. Allerdings verbringt man seine Wochenendfreizeit immer häufiger weit weg von der Wohnung. Die Kontakte vieler Stadtbewohner streuen über die ganze Region. Genauso gibt es gleichzeitig die Immobilien, die nach wie vor allem im engen Umfeld ihrer Wohnung leben. Sicher ist in jedem Fall eine wachsende Differenzierung.

Dementsprechend wird auch die Stadt der Zukunft nicht fundamental anders sein als die Stadt der Gegenwart. Sie wird wachsen. Ihre Sozial- und Wirtschaftsstruktur wird sich verändern, genauso wie das Verkehrssystem. München oder Hamburg 2000 sind anders als München oder Hamburg 1970. Dennoch haben beide ihren Charakter bewahrt und bleiben als jeweils individuelle Städte unverwechselbar.

1.2 Stärken und Schwächen

Städte werden als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch als Orte der sozialen Spannungen und gleichzeitig auch als Orte bestehen bleiben, in denen diese sozialen Spannungen und der wirtschaftliche Strukturwandel noch am ehesten bewältigt werden. Die Wertschöpfung in den Städten pro Erwerbstätigen ist höher als außerhalb. Sie sind die Orte der sozialen Integration. Die Anzahl der Ausländer in den Städten ist genauso überdurchschnittlich wie der Anteil der alleinerziehenden Mütter mit Kindern. In der Umweltdiskussion hat sich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt, dass von den Städten zwar erhebliche Belastungen ausgehen, dass jedoch die Chancen, die Umweltprobleme zu lösen in hoch verdichteten Regionen weit günstiger sind als bei disperser Besiedlung.

Städte haben aber auch Schwächen. Sie waren und sind familienfeindlich. In einer verstädterten Welt drohen die Geburtenraten, wenn Städte sich nicht fundamental ändern, auf ein Niveau abzusinken, das die Stabilität der Stadtgesellschaft gefährdet. Die komplexen Städte der Gegenwart drohen immer mehr Menschen, die unzureichend ausgebildet sind, zu überfordern. Neben der Einkommensarmut entsteht eine neue Netzwerkarmut - eine Unfähigkeit am wirtschaftlichen, kulturellen oder politischen Leben der Stadt vollwertig teilzunehmen. Großstädte erziehen nicht zum Sparen. Städte sind eher vermögensbildungsfeindlich. Dies gilt besonders in Deutschland, wo die Möglichkeit Wohneigentum zu bilden in den Städten durch ungünstige politisch gesetzte Rahmenbedingungen besonders erschwert wird.

Es ist umstritten, ob Städte Kriminalität fördern. Forschungen zeigen allerdings eindeutig, dass Kriminalität in den Städten vor allem anders bewältigt wird. Die Bereitschaft zur Anzeige, zum Einschalten von Polizei und Staatsanwalt ist größer als in Kleinstädten und Dörfern, wo noch immer eine höhere Fähigkeit besteht zumindest kleinere kriminelle Delikte informell zu bewältigen. Die Kriminalitätserfahrungen sind deshalb dort nicht sehr viel geringer als in den Städten, wenn man von den wirklichen Großstädten absieht, die durch einen großen heterogenen Ausländeranteil an der Bevölkerung gekennzeichnet sind. Allerdings wird die Kriminalität in spätestens zehn Jahren in praktisch allen Städten drastisch zurückgehen, weil die Zahl der besonders anfälligen jungen Männer deutlich zurückgeht, da die Arbeitslosigkeit höchstwahrscheinlich fällt. Wir sollten in einigen Jahren beginnen die Zahl der Polizisten zu verringern, weil sonst in einer Art Schrebergartenmentalität jedes

kleine Bagatelldelikt intensiv verfolgt wird. Gerade die Polizei kann sich ihre eigene Nachfrage schaffen.

2. Das große Zukunftsthema: ageing nicht global warming.

2.1 Alterung das große Thema

2.1.1 Alterung - die große Veränderungskraft

Ageing nicht global warming bringt die größte Herausforderung der Zukunft. In der Öffentlichkeit wird die Bedeutung der Bevölkerungsschrumpfung bei gleichzeitiger Alterung in ihrer Relevanz für fast alle Lebensbereiche unterschätzt. Zwar besteht gegenwärtig eine erhebliche Unruhe über die künftige Alterssicherung, was jedoch zu einseitig ist. Der Anstieg der Rentenansprüche muss im Zusammenhang mit den steigenden Gesundheits- und Pflegekosten, mit den weit rascher steigenden Pensionskosten des Staates und der hohen Staatsschuld gesehen werden. Sollen die älteren Menschen in Zukunft nicht verarmen, sondern einen vergleichbaren Lebensstandard erreichen wie die Erwerbstätigen, dann muss als Folge der Alterung und eines steigenden Anteils der älteren, nicht mehrerwerbstätigen Menschen um 10 bis 15 Prozentpunkte, im gleichen Zeitraum auch eine entsprechende Quote des Bruttosozialprodukts zusätzlich umgeschichtet werden. Dieser Anstieg wäre gleich um ein Mehrfaches höher als die gesamten Umweltkosten in Höhe von 3% des Bruttosozialprodukts.

2.1.2 Fiskalische Armut - Einnahmenkompression

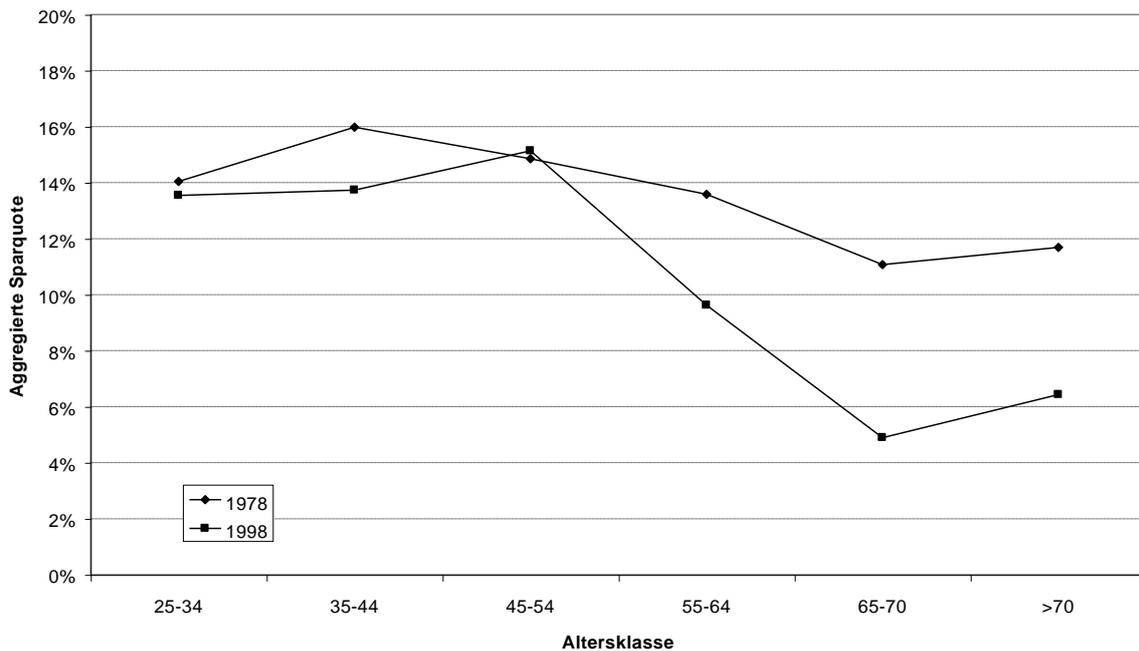
Die Städte selbst werden unter extremer Finanzknappheit leiden, denn der wachsende Anteil des Bruttosozialprodukts, der für Transferzahlungen aufgewendet werden muss, wird die lokale Steuerquote verringern. Das Leistungsangebot der Kommunen wird knapper. Rationalisierungen und Vereinfachungen bei den öffentlichen Leistungen werden zu einem zwingenden Gebot.

2.1.3 Kapitalmangel

Die anschwellenden Belastungen für die künftigen Erwerbstätigen sind gleichzeitig Zeichen einer zu niedrigen Ersparnis in den letzten 30 Jahren (vgl. Abbildung 1). Die Finanzsparquote ist im Trend seit langem gesunken. Daneben hat die Zukunftsvorsorge als Folge der niedrigen Geburtenraten nachgelassen. Die Abbildung 2 demonstriert eine kalkulatorische Sparquote, die sich aus den gesparten Ausgaben für die nicht geborenen Kinder ergibt. Diese negative Humansparquote führt im

wirtschaftlichen Ergebnis zu den hohen Abgabenlasten für die nächste Generation der Erwerbstätigen. Die heute unter 60jährigen haben sich kräftig entlastet. Nach groben Schätzungen um etwa 3 Billionen DM. Erst jetzt kommt es zu Absenkungen ihrer Ansprüche, die aber bei weitem nicht ausreichen, um eine intergenerationale Gerechtigkeit herzustellen. In den Städten werden sich daraus langfristig erhebliche Konsequenzen ergeben, weil sich dort die Bevölkerung mit geringer Zukunftsvorsorge konzentriert. Man muss unter den gegebenen Bedingungen mit Unterversorgungen in der Pflege aber auch beim Einkommen rechnen, die im Ergebnis qua Sozialhilfe den Kommunen zur Last fallen.

Abbildung 1: Aggregierte Sparquote im Altersquerschnitt, 1978 und 1998



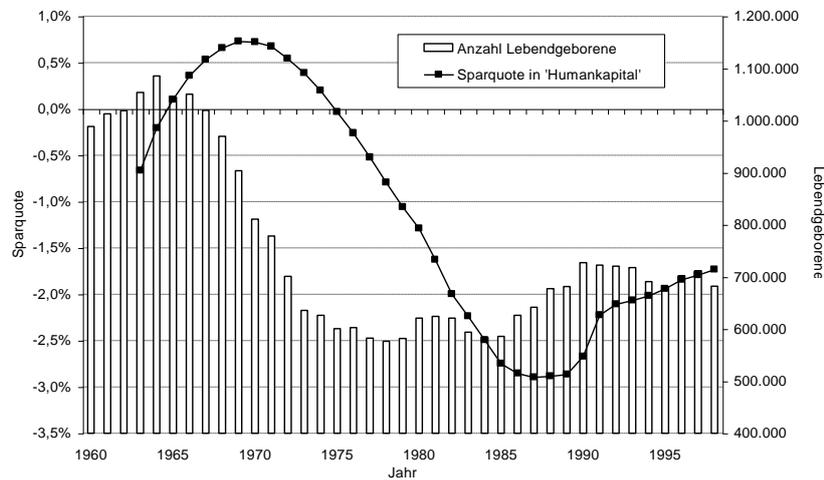
Quelle: eigene Berechnungen aus EVS

empirica

Bestimmte Verwerfungen deuten sich schon heute an. So bilden die unter 40jährigen schon heute weit weniger Wohneigentum als die vorangegangenen Generationen. Das negative Sparen durch zu wenig Bildung von Humankapital muss vor dem Hintergrund der geringen Vermögensbildung in Immobilienvermögen gesehen werden. Hier müsste zusätzlich kalkuliert werden, dass Deutsche insgesamt einen viel zu großen Teil ihrer Ersparnisse für viel zu teure Häuser und Wohnungen, wenn man internationale Bau- und Bodenpreise zum Maßstab nimmt. Die Stadtregionen - Kernstädte und Umlandgemeinden - tragen hier eine wesentliche Verantwortung als Preistreiber. Trotz dieser niedrigen Vermögensbildung für die eigene Alterssicherung hat die Generation der unter 60-Jährigen ihre Ansprüche an die gesetzliche Alterssicherung bis in die jüngste Zeit voll aufrechterhalten haben. Dies war nur möglich, weil gleichzeitig die Generationensteuer in Gestalt hoher Beitragssätze zur Sozialversicherung, zur Pflegeversicherung unterstützt durch Ökosteuer und sonstige Deckungsbeiträge aus allgemeinen Steuern auf 28 Prozent des Bruttosozialprodukts angehoben wurde.

Dies ist ein Weltrekord. Man kann schon heute sicher sagen, dass die künftigen Erwerbstätigen sich diese Belastungen nicht gefallen lassen. Für die großen Städte haben die künftigen Rentenkürzungen eine dramatische Bedeutung, denn die Städte sind überwiegend Mieterstädte. Das heißt ein großer Teil der städtischen Haushalte verfügt über wenig Vermögen, insbesondere nicht über Wohneigentum.

Abbildung 2: Anzahl Lebendgeborene und stilisierte Sparquote in Humankapital 1960-98

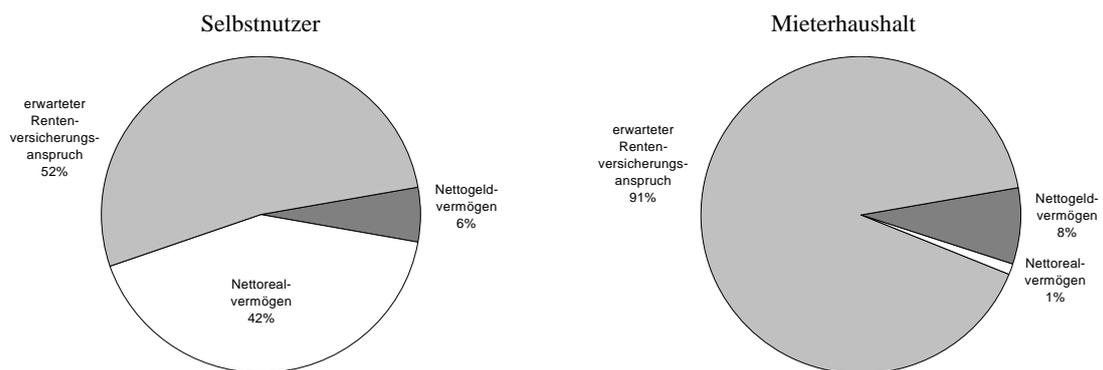


Definition: Die Anzahl Lebendgeborene von 1969 (rd. 900 Tsd.) wird als Referenz definiert. Jede Erhöhung/Absenkung der Geburten führt zu einer Erhöhung /Absenkung der Ersparnisse in Humankapital. Zur Illustration wird jedes lebendgeborene Kind über einen Zeitraum von 18 Jahren einer jährlichen realen Ersparnis in Höhe von 10.000 DM gleichgesetzt (in Preisen von 1998; frühere Werte deflationiert mit Konsumentenpreisindex). Dieser Betrag ergibt sich durch monatliche Kosten für die Kindererziehung bzw. -ausbildung von 1.000 DM (vgl. Miegel und Wahl, 1999) abzgl. eines Abschlags von einem Sechstel, der den anteiligen Konsum an den Erziehungskosten (und Sterbefälle Minderjähriger) reflektiert.

Quelle: DIW, Stat. Bundesamt, eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 3: Zusammensetzung des Gesamtvermögens aus Privatem und Rentenvermögen

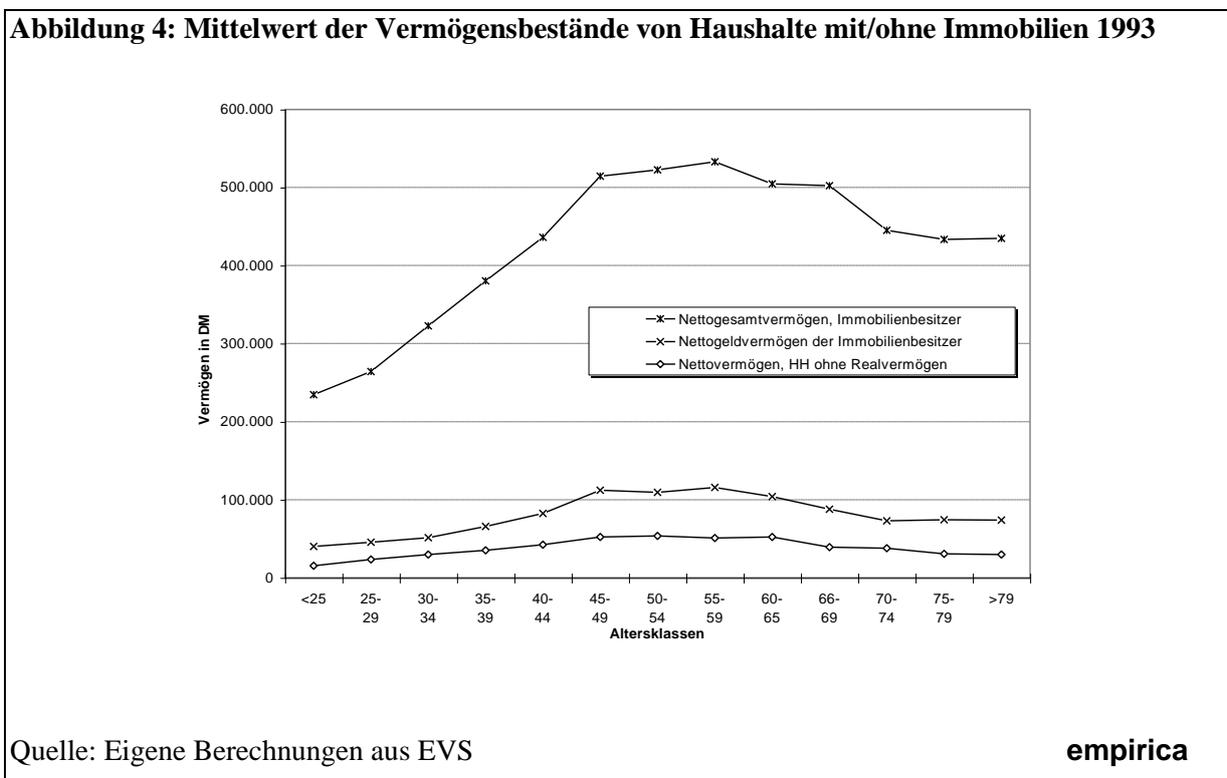


Erwarteter Rentenversicherungsanspruch eines 62jährigen Rentners mit monatlicher Rente von 2.000 DM; Modellannahmen siehe Neumann (1998).

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS

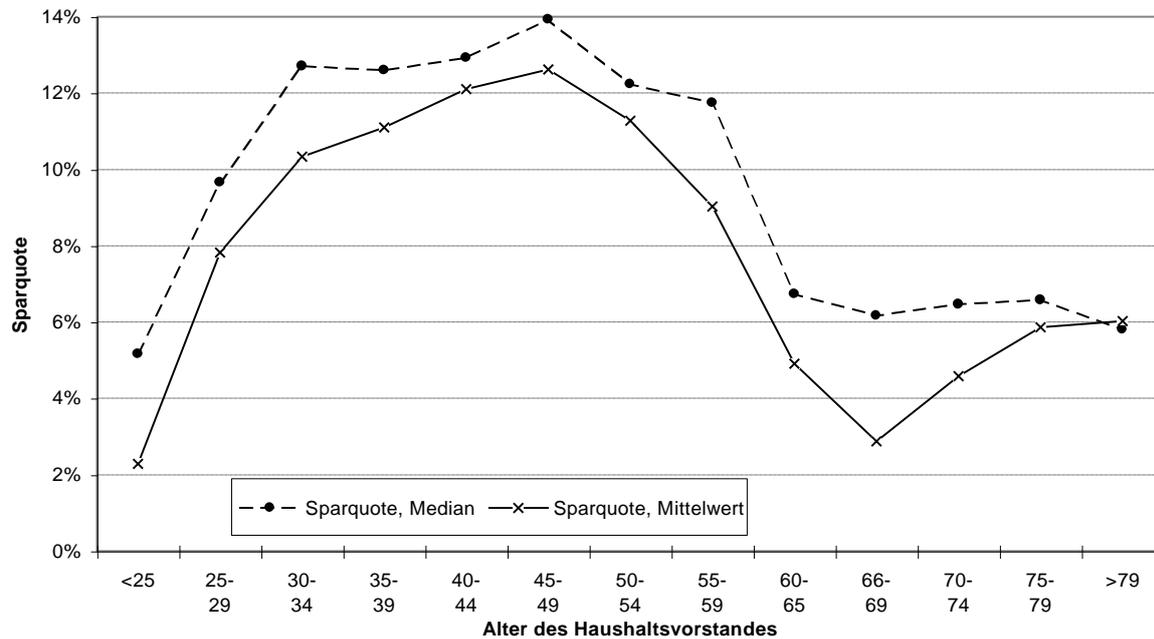
empirica

Die Abbildung 4 zeigt, dass Mieterhaushalte im Alter praktisch nur über ihre Rentenansprüche verfügen, während Haushalte mit Wohneigentum in etwa gleicher Höhe auf Sach- und Geldvermögen zurückgreifen können. Mieterstädte mit einer alternden Bevölkerung werden relativ arm sein. Alle Städte sollten sich bemühen, möglichst vielen Haushalten Wohneigentum zu ermöglichen. Der Spitzenreiter in der Eigentumsbildung in Deutschland ist nicht die reiche Stadt Stuttgart, sondern die relative arme Stadt Bremen. Die hohen Eigentumsquoten in Bremen gehen vor allem auf die günstigen Bau- und Bodenpreise und die hohe Anzahl kleiner Häuser am Gebäudebestand in Bremen zurück. Andere Städte sollten diesem Beispiel folgen. In den meisten Großstädten gibt es zu viele kleine Geschosswohnungen. Die nächsten 10 bis 15 Jahre sollten genutzt werden, um eigentumsfähige Objekte (Häuser mit ein bis vier Wohnungen) zu schaffen und die Bau- und Bodenpreise zu senken.



Die künftige Sparquote wird durch die Alterung zusätzlich sinken, weil die individuelle Sparquote im Lebenszyklus im Alter deutlich zurückgeht (vgl. Abbildung 5). Dieser Prozess vollzieht sich weltweit. Da die Bevölkerung der gesamten entwickelten Welt altert, kommt es in 15 bis 20 Jahren zu einer globalen Verknappung von Kapital. Dies wird nicht nur die Städte treffen. Allerdings werden Städte überproportional betroffen, denn sie sind Orte mit hoher Kapitalintensität im privaten und öffentlichen Sektor. Es wird schwer werden diese Kapitalintensität weiter zu steigern. Damit wird auch eine Quelle ständiger Produktivitätssteigerungen schwächer. Städte und ihre lokale Wirtschaft werden einen massiven Druck in Richtung auf kapitalsparende Produktionsformen erleben. Dies wird U-Bahnen genauso treffen wie Eigenheime.

Abbildung 5: Sparquote im Altersquerschnitt, Westdeutschland 1993



Quelle: eigene Berechnungen aus EVS

empirica

2.1.4 Wirtschaftsstruktur: noch mehr Dienstleistungen

Die Alterung der Bevölkerung wird auch die Wirtschaftsstruktur verschieben, denn das Nachfragewachstum nach privaten Konsumgütern wird sich beschleunigt verlangsamen. Eine alternde Bevölkerung fragt mehr Dienstleistungen und weniger langlebige Konsumgüter nach. Daraus ergibt sich ein erheblicher Strukturwandel. Die lokalen nicht handelbaren Güter (Leistungen des Einzelhandels, Bauwirtschaft, Bildung, Verwaltung, Gesundheit, Pflege, persönliche Dienstleistungen, Reparaturen, lokales Transportsystem oder lokale Freizeitangebote) werden durch die Alterung noch rascher an Bedeutung gewinnen. Bei gleichzeitig rückläufigem Arbeitsangebot wird die Beschäftigung bei den überregional eingebundenen Wirtschaftszweigen weiter zurückgedrängt.

Die auf den neuen Techniken aufbauende künftige Wirtschaftsstruktur wird für die Städte zu einer noch schärferen Herausforderung, denn sie müssen für ein adäquates Arbeitsangebot und die entsprechenden Umfeldbedingungen sorgen. Die immer wieder angemahnte Vernetzung mit lokalen Hochschulen wird wirklich bedeutsam. Genauso wichtig wird aber eine ständige Qualifizierung des Arbeitsangebots. Zwischen Alterung und den Anforderungen der neuen Techniken können bei konstanten Verhaltensweisen immer größere Diskrepanzen entstehen. Die Forderung nach lebenslangem Lernen erhält eine völlig neue Bedeutung. Es muss gelingen insbesondere die 50jährigen noch zu intensivem Lernen anzuregen. Dafür sind Anreize notwendig. Allein der

Teilübergang zu einer kapitalgedeckten Alterssicherung wird die Bereitschaft zu einem späteren Renteneintritt erhöhen und damit die Rentabilität des Lernens der 50jährigen kräftig erhöhen. Als weitere Komponente kommt ein anderes Verhalten der Unternehmen hinzu. Sie müssen unter den Bedingungen knapper werdenden Nachwuchses schon Erwerbstätige mittleren Alters frühzeitig daran gewöhnen, neue Aufgaben zu übernehmen, in denen neues Wissen erforderlich wird. Staatliche Rahmenbedingungen, kommunale Unterstützung (Lernzirkel) und die Personalentwicklung in den Unternehmen müssen hier zusammenkommen.

2.2 Verkehr: Das Auto neu erfinden

Der Öffentliche Personennahverkehr verliert aus verschiedenen Gründen an Bedeutung. Dabei wirken in die gleiche Richtung: die steigenden Wohnflächen je Einwohner und die Ausdünnung der Einwohnerdichte, die Entzerrung des Berufsverkehrs und der Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen. Noch wichtiger dürfte die räumliche Dispersion der Arbeitsplätze sein. Damit wird das Auto zum immer wichtigeren Verkehrsmittel. Der seit langem gängige Selbstbetrug, der da lautet: der Öffentliche Personennahverkehr hat Vorrang - obwohl er natürlich ständig schrumpft -, wird der nüchternen Wahrheit weichen, dass sich die Siedlungsstruktur, die räumliche Verteilung der Bewohner und die Verteilung der Arbeitsplätze längst an die Möglichkeiten des Autos angepasst haben. Dem Auto gehört die Zukunft, obwohl natürlich der Satz gilt: "das Auto der Gegenwart hat keine Zukunft", weil es in eine schleichende ökologische Katastrophe führt. Doch das Auto kann und wird neu erfunden werden. Das Auto der Zukunft wird mit umweltverträglichen Antriebssystemen ausgestattet sein. Das Verkehrsmanagement wird Staus weitgehend vermeiden. Dabei muss man wahrscheinlich von der Erwartung ausgehen, dass in Deutschland kaum eine Bereitschaft bestehen wird, ein System von Stauabgaben einzuführen, um Staus künftig zu vermeiden. Eine Vermarktung von knappen Straßenkapazitäten stößt auf erhebliche Vorbehalte. Hinzu kommt, dass die Alterung der Bevölkerung und die dadurch ausgelöste räumliche Dispersion den Prozess der Anpassung der Städte an das Automobil - allerdings auch die Abhängigkeit der einzelnen Haushalte vom Auto - verschärfen. Das bedeutet natürlich nicht das Ende des öffentlichen Personennahverkehrs. Es bedeutet lediglich, dass nur die Zentren und die wirklichen Hauptachsen weiterhin durch Schiene und Bus versorgt werden. Ansonsten wird das Auto dominieren. Im Zuge dieser Entwicklung wäre es sinnvoll, wenn die Städte sich diesen strukturellen Veränderungen nicht bockig entgegenstellen, sondern sie gestalten. Das würde vor allem eine Förderung des Paratransitverkehrs erfordern. Mitfahrbeauftragte in Betrieben, Kombinationen von Güterverkehr und Personenverkehr, Minibusse, Sammeltaxis bis hin zum electronic hitchhiking können unter katalytischer Beteiligung der Kommunen immer bedeutsamer werden und eine dritte Form des Verkehrs stärken.

2.3 Das Ergebnis - die Stadt der flachen Preisgipfel

Im Ergebnis verstärken sich Tendenzen der Dispersion durch Alterung und der Dispersion aufgrund eines dezentraleren Arbeitsmarktes (die Arbeitsplätze folgen vermehrt den Menschen) sowie Konsequenzen der neuen Technologien. Sie alle wirken sich gegen die traditionelle monozentrische Stadt aus. Sie begünstigen eine Entwicklung in Richtung auf polyzentrische, flächenhaft weiter ausgedehnte Städte. In den Kernstädten kommt es zu drastischen Veränderungen der Bodenpreisgebirge und der räumlichen Verteilung der Immobilienwerte. Die Preisgipfel in den Kernstädte werden flacher. Im Umland werden neue Konzentrationen von Einkaufs- und Arbeitsplätzen entstehen. Dabei wird sich als besonders wichtig erweisen, dass die Umlandgemeinden etwa 2010 - anders als heute - in einen aggressiven Wettbewerb um junge Haushalte eintreten werden. Das Medium dieses Wettbewerbs wird preisgünstiges Bauland sein. Umlandgemeinden, die noch heute saturiert Bauland rationieren und die Bodenpreise verteuern, um den Zuzug zu begrenzen oder um - wie sie sagen - umweltverträglich zu bleiben, werden ihr Bedürfnis unter sich zu bleiben genauso wie ihre ökologischen Sorgen über Bord werfen und Bauland, Bauland, Bauland auf die Märkte werfen, um zu attraktiven Bedingungen möglichst viele jüngere Haushalte an sich zu binden. Die Alterung wird trotz eines steigenden Flächenbedarfs die neurotischen Sorgen der Deutschen, die ihr Land schon bald zubetoniert sehen in der Versenkung verschwinden lassen. Was rationale Aufklärung nicht geschafft hat, wird der Egoismus rasch erreichen. Im Übrigen wird sich dann zeigen, dass die Panikprognosen die z. B. Deutschland in achtzig Jahren als zugesiedelt befürchteten natürlich völlig absurd waren, was jeder fast durch einfache Kopfrechnung selbst hätte feststellen können. Doch die Hysterie über den Flächenverbrauch (wer von uns isst den Boden schon auf?) hat zu einem Abschalten des Denkens geführt. Die Alterung wird in diesem Punkt ein neues Denken entstehen lassen.

3. Einwanderung und Integration

Das Leben in den Großstädten ist seit Jahrzehnten durch eine wachsende Zahl von Ausländern geprägt. In bestimmten Beschäftigungsbereichen haben Ausländer seit langem ein Übergewicht. Immer mehr Ausländer werden in Deutschland zu Pensionären, Ausländer kaufen Miethäuser, um darin mit ganzen Großfamilien zu leben. Es gibt Ausländerklassen in den Schulen und Kindergärten. Die Einwanderung ist seit 30 Jahren eine Realität. Sie wird dennoch noch immer verdrängt. Dort wo heute schon 25 Prozent oder mehr der Bürger Ausländer sind, werden in zehn bis fünfzehn Jahren die Hälfte der jüngeren Erwerbstätigen ausländischer Abstammung sein. Die Verdrängung dieser Wirklichkeit hat auch dazu beigetragen, dass nunmehr seit Jahrzehnten 20 Prozent der ausländischen Hauptschüler keinen Abschluss erreichen.

Als irritierter und über diese Entwicklung beunruhigter Bürger werfe ich den Oberbürgermeistern aller Parteien und aller Städte mit hohen Ausländerquoten vor, dass sie der politischen Öffentlichkeit und

ihren Stadtbürgern zuwenig vorgerechnet haben, welche Sozialkosten entstehen, wenn es immer mehr junge Ausländer ohne Hauptschulabschluss und ohne ausreichende Ausbildung gibt, die ohne ausreichende Grundausbildung ein ganzes langes Berufsleben in einer Großstadt bewältigen sollen. Die Städte, die davon am meisten betroffen sein werden, sollten allein schon aus aufgeklärtem Selbstinteresse Alarm schlagen. Die deutschen Stadtbewohner müssen ein Interesse haben, dass ausländische Jugendliche mindestens so gut ausgebildet werden wie deutsche. Es gilt die einfache Regel: Arme Türken in Deutschland machen die Deutschen ärmer. Prosperierende Türken fördern auch den Wohlstand der Deutschen.

4. Institutionenfilz: Schwächung der Städte und der Demokratie

4.1 Überforderte Städte

Lässt man die Veränderungen und die Anforderungen an die Städte Revue passieren, dann beschleicht einen fast schon ein Gefühl der Ohnmacht. Die Städte können die räumlichen Veränderungen nicht verhindern. Sie müssen die Erosionen ihrer Öffentlichen Personennahverkehrs-Systeme weitgehend hinnehmen. Sie können das Versagen der Hauptschule insbesondere bei wachsendem Anteil von ausländischen Schülern nicht verhindern. Sie müssen erleben, wie ihre Erwerbsquoten sinken und die Alterung voranschreitet, wobei die Zahl der älteren Menschen ohne Unterstützung in den Familien ständig zunimmt. Sie können langfristig den Exodus der mobilen Mittelschichten aus ihren Großsiedlungen und weniger attraktiven Innenstadtwohngebieten mit ihren gegenwärtigen Instrumenten und Politiken nicht verhindern. Sie sind schließlich der langfristigen Einnahmekompression durch die Lawinen der Transfersysteme unterworfen. Man könnte angesichts solcher Aufzählungen schon fast zynisch reagieren. Doch das hilft wenig weiter. Ganz offensichtlich sind fundamentale Veränderungen erforderlich, um die strukturellen Probleme der Städte zu überwinden, um sie zusammen mit ihren Wählern in die Lage zu versetzen, wirklich neue Strategien zu starten. Die Vorfrage vor allen Vorschlägen zu neuen Instrumenten lautet, wie die Ohnmacht der Städte und ihr Defizit an Kompetenzen zu erklären ist.

4.2 Der Misstand: kollektiver Zentralismus statt Föderalismus.

In einem streng juristischen Sinne ist die Bundesrepublik ein ungeheuer demokratisches Land, denn in Kommunen regieren demokratisch gewählte Parlamente. Die Macht der Zentralregierung ist verfassungsrechtlich beschränkt. Demokratisch kontrollierte Länder sind für örtlichere Aufgaben wie Schulen, Wohnungsbau oder Stadtentwicklung zuständig. Meine zentrale Kritik lautet, dass der Föderalismus in der Bundesrepublik zu einem kollektiven Zentralismus verkommen ist, der weniger demokratisch funktioniert als wirklich zentralistische Länder -wie etwa Großbritannien-, in denen man

wenigstens weiß welche Partei gerade regiert und sich für alle wesentlichen politischen Entscheidungen verantwortlich zeichnet. In der Bundesrepublik herrschen Länderministerkonferenzen, die komplexe Ländervereinbarungen erforderlich machen, wobei fast immer Einstimmigkeit hergestellt werden muss. Durch den Bundesrat kommt es ständig zu einer Allparteienregierung. Der Föderalismus der Bundesrepublik entwickelt sich immer mehr zu einem kollektiven Zentralismus. Die Steuerkraft der einzelnen Länder wird nahezu auf 100 Prozent angeglichen. Kultusministerkonferenzen oder Innenministerkonferenzen versuchen in ständigen mühsamen Kompromissprozessen gemeinsame Nenner zu finden. Innovationen, bei denen eine Partei auch risikoreiche Innovationen startet, bleiben auf der Strecke, wenn immer wieder Zugeständnisse an die andere Seite gemacht werden müssen. Das Ergebnis sind ständige -oft über mehrere Legislaturperioden anhaltende- Reformdebatten, deren Ergebnisse zu lange auf sich warten lassen und die für den Bürger nicht mehr erkennbar werden lassen, welche Partei oder welche Regierung sich wofür verantwortlich zeichnet.

Neben diesem horizontalen kollektiven Zentralismus hat sich ein vertikaler Institutionenfilz breit gemacht, bei dem immer mehr Zuständigkeiten über mehrere Ebenen (EU, Bund, Länder, Gemeinden) verteilt werden, mit dem Ergebnis, dass Kommunen immer häufiger lediglich gesetzliche Aufgaben ausführen und der Bereich ihrer freiwilligen lokal gestalteten Leistungen zusammenschrumpft. Trotz wiederkehrender Entflechtungsversuche hat die Institutionenverfilzung zugenommen. Allein das kompetente Wachstum der vierten Ebene mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament hat Verantwortung weiter verwischt und demokratische Kontrolle ausgehöhlt. Immer häufiger können die Wähler in Wahlen sich nicht eindeutig für oder gegen bestimmte Lösungen aussprechen, weil bei lokalen Wahlen immer weniger Weichen gestellt werden.

Eine wirksame materielle Demokratie, in der durch Stimmzettel Weichen gestellt werden und Politikinhalt verändert werden, erfordert Transparenz und Zurechnung. Es muss transparent sein für welche Leistungen sich welche Ebene verantwortlich zeichnet. Es muss transparent sein, welche Vorhaben wie viel kosten und wen belasten. Wo immer möglich müssen die Kosten den Verursachern angelastet werden. Wenn neben einer Vermischung von Zuständigkeiten zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen große Gruppen nicht mehr wissen, wie viel die staatlichen Leistungen kosten, entsteht eine Anspruchsinflation. Der Staat wird völlig unberechtigt überfordert. Unzufriedenheit macht sich breit, weil Illusionen und nicht nüchterner Interessenausgleich die Politik beherrschen.

Das gilt insbesondere für die Finanzierung der EU. Ihr Glanzstück an Verschwendung und Ineffizienz -die Agrarpolitik- wäre von den Bürgern schon längst zum Teufel gewählt worden, wenn die Finanzierung z. B. durch einen Zuschlag zur Einkommenssteuer hätte aufgebracht werden müssen. Da die Finanzierungsquellen jedoch im Nebel einer systematischen Verschleierungsfinanzierung verschwinden, kann man als Wähler nur entweder zähneknirschend zu Hause bleiben oder man gibt eine Stimme für ein Menü ab, bei dem nur einige Gänge genießbar sind. Auf jeden Fall haben sich die

Stimmzettel durch die Inflation der vermischten Zuständigkeiten bei den Wahlen in einzelnen Gebietskörperschaften ganz erheblich entwertet. Wer die Stimmzettel wieder mit voller demokratischer Kontrollmacht ausstatten will, der muss eine große Entflechtungsaktion zwischen den verschiedenen Ebenen starten, um wieder Transparenz und Zurechnung herbeizuführen. Transparenz und Zurechnung das klingt abstrakt hat aber eine enorme politische Sprengkraft. Transparenz und Zurechnung erfordern es, Aufgaben dort zu lokalisieren, wo sie wirtschaftlich und von den Bürgern - möglichst direkt kontrolliert- erfüllt werden können. Zurechnung erfordert, Einnahme- und Ausgabeverantwortung zusammenzuführen und Mischkompetenzen abzuschaffen oder zu verringern. Von diesen beiden Prinzipien hat sich die Politik der Bundesrepublik immer weiter entfernt. Ernsthaftige Reformbemühungen, um ein reinventing der Demokratie sind nicht in Sicht.

4.3 Machtverlust der Städte durch immer mehr Machtverflechtung

Ganz im Gegensatz zu ihrer wachsenden realen Bedeutung verlieren die Städte an politischer Macht und an politischem Einfluss, weil sie als schwacher Partner in einem Institutionenfilz immer weniger autonome Akteure sind und immer mehr eingebunden werden in institutionelle Abhängigkeiten. Die Öffentlichkeit ist seit langem an eine schon strukturelle Klagebereitschaft der Städte gewöhnt. Vor fast 30 Jahren tönte es: "Rettet unsere Städte jetzt!". Der Klageruf war aus der Erfahrung sehr dramatischer Veränderungen geboren, die sich in den späten sechziger Jahren durchgesetzt hatten. (Zuwanderung von einer Million Ausländer zwischen 1968 und 1972, Anforderungen des Babyboom, wachsende Motorisierung ohne entsprechende städtische Infrastruktur, unterentwickelter Öffentlicher Personennahverkehr, neue Probleme der inneren Sicherheit). Es muss nachdenklich stimmen, dass dieser Ruf unmittelbar nach der großen Finanzreform 1969 artikuliert wurde. Wir wissen heute, dass einige der damals beklagten Probleme bewältigt wurden. Doch insgesamt ist der Problemstau größer geworden. Er äußert sich allerdings weniger in riesigen Bauaufgaben oder unerfülltem Personalbedarf. Die Städte stehen heute vor einer schleichenden Erosion ihrer Kompetenzen und vor langfristigen strukturellen Veränderungen, denen sie zu ohnmächtig gegenüberstehen. Außerdem sind die Aufgaben subtiler geworden. Die Alterung der Bewohner erfordert keine neuen Großsiedlungen, sondern mehr katalytisch unterstützende Politik, weil Beratung und Betreuung, Pflege und unterstützende Nachbarschaften gefragt sind. Auch die Ausländer benötigen Integration, bessere Ausbildung und bessere Aufstiegschancen. Das erfordert in einem ganz anderen Sinn innovative Kommunen und bessere Rahmenbedingungen etwa bei der Einbürgerung, weil die Kommunen allein immer nur über kleine Kompetenzen verfügen und deshalb nur Teile der Probleme lösen können. Immer mehr Aufgaben fallen nicht mehr in die Zuständigkeit einer Ebene.

4.4 Das Interesse der Berufspolitiker an Zuständigkeitsverflechtung

Die Berufspolitiker können mit diesen verschachtelten Zuständigkeiten gut leben, denn ihre Macht wird dadurch gesteigert, dass immer häufiger informelle Gremien von Politikern aus verschiedenen Parteien und verschiedenen Ebenen nicht nur Politik vorbereiten, sondern langfristige Weichen stellen. Die Verfilzung der Institutionen maximiert eine schwer kontrollierbare und nicht mehr transparente Macht von Berufspolitikern. Vor allem von den Bundes- und Landespolitikern ist kaum Hilfe zu erwarten, denn Institutionenverfilzung erhöht den Einfluss von Koordinierungs- und Vermittlungsgremien und den Politprofis, die über mehrere Ebenen hinweg gestützt auf vielfältige Beziehungen, Abhängigkeiten oder Machtverhältnisse Kompromisse zusammenbasteln und Lösungen finden. Für die Bürger sind diese komplexen Rituale, in denen Marathonsitzungen und ein endloses Feilschen zum Strukturmerkmal werden, immer weniger überschaubar. Es entstehen ständig wachsende Politikfelder, in denen viele Köche nach, am Ende nicht mehr erkennbaren, Rezepten politische Mahlzeiten bereiten.

Die Kommunen und ihre Politiker bilden hier eine gewisse Ausnahme, denn sie agieren mehr am Rande und nicht mitten im Getümmel. Sie leiden viel häufiger als die anderen Gebietskörperschaften unter der Einbindung in viel zu komplexe Beziehungen. Ihre Ohnmacht lässt sie deshalb automatisch zu Verbündeten der Wähler werden, die genauso wie die Kommunen ein Interesse an Entflechtung, besserer Zurechnung und einer besseren Zusammenführung von Einnahme- und Ausgabeverantwortung haben. Die institutionellen Interessen der Kommunen sind weitgehend deckungsgleich mit den Interessen der Bürger. Das muss in der öffentlichen Debatte viel deutlicher werden. Die Kommunalpolitiker der Städte sollten viel deutlicher und eindeutiger als bisher gegen die Entwertung der Stimmzettel ihrer Bürger ankämpfen und sich in allen wesentlichen innenpolitischen Fragen zu ihrem Sprachrohr machen. Kommunalpolitiker sollten weit mehr als bisher nicht nur die Obermanager der Städte sein, sondern als existentielle Repräsentanten alle wesentlichen Bedürfnisse und politischen Sorgen der Stadtbürger artikulieren. Ganz gleich ob die Probleme in der Zuständigkeit der Stadt oder sonst wie gelöst werden müssen.

4.5 Die Demokratie demokratisieren: Transparenz und Zurechnung

4.5.1 Trennsystem bei Steuern

Was wir brauchen ist ein längerer Prozess, in dem demokratische Kontrolle wieder direkter und wirksamer wird und der Prozess der Entwertung von Stimmzetteln gestoppt wird. Das setzt z. B. eine Rückkehr zum weitestmöglichen Trennsystem bei den Steuereinnahmen voraus. Wie vor 1955 sollten die Länder voll über die Einkommensteuer verfügen. Der Bund erhielte die gesamte Mehrwertsteuer.

Gleichzeitig sollten einheitliche Tarife für den gesamten Öffentlichen Dienst abgeschafft werden. Es ist nicht einzusehen, dass vom Saarland über Bayern bis nach Sachsen im öffentlichen Dienst einheitliche Tarifsysteme und Tarifsteigerungen ausgehandelt werden.

Dies hat nichts mit Solidarität zu tun. Auch im privaten Sektor gibt es marktbedingte Lohn- und Einkommensunterschiede. Es gibt regionale Preisdifferenzen. Zentralistische bundesweite Tarifverhandlungen für den öffentlichen Sektor sind überflüssig. Sie höhlen die Autonomie der Länder aus und erzeugen eine Einheitlichkeit, die nicht notwendig ist. Insbesondere in den Ländern mit niedrigem Markteinkommen werden öffentliche Bedienstete dann zu teuer und erhalten gegenüber dem privaten Sektor einen Vorsprung, der nicht gerechtfertigt ist. Im privaten Sektor ist ohnehin ein Prozess im Gange, in dem Löhne und Gehälter die Produktivitätsunterschiede besser widerspiegeln, was die Steuerungsfunktion der Preise fördert. Nur so kommt es zu raschen Umschichtungen in die expansiven und beschäftigungsstarken Bereiche. Preisnivellierungen erhöhen die Arbeitslosigkeit und beeinträchtigen die wirtschaftliche Entwicklung.

4.5.2 Entflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden

Gleichzeitig wären weitgehende Entflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden erforderlich. Die vielen Kontrollrechte der Regierungspräsidenten können überall dort abgeschafft werden, wo lokale Parlamente Kontrolle über lokale politische Aufgaben ausüben können. Lokale Parlamente sind nicht minderwertiger als die der übergeordneten Gebietskörperschaften. Ihre Kompetenz ist lediglich auf kleinere Bereiche beschränkt.

Das bedeutet zum Beispiel, alle spezialisierten Zweckzuweisungen von der Stadtsanierung über die Wohnungsbauförderung, vom Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bis hin zu den Schulbauten abzuschaffen. Für unterschiedliche Fachbereiche können Bedarfsindikatoren ermittelt werden. Die Länder können pauschale Zuweisungen bereitstellen, beispielsweise allgemeine Stadtentwicklungszuweisungen. Angesichts der Vielfalt der örtlichen Wohnungsmärkte werden standardisierte Landesprogramme in den verschiedenen Spezialbereichen künftig eher schädlich. Die Gemeinden sollten entscheiden können, ob sie billiges Bauland bereitstellen wollen, ob sie Sozialmietwohnungen bauen oder die Eigentumsbildung fördern. Es ist absurd, dass noch immer Länderparlamente in solchen Details herum regieren. Natürlich wären dann auch Wohnungs- und Städtebauministerien in den Ländern überflüssig.

Genauso sollten Schulen allmählich kommunalisiert werden. Jedem einigermaßen kritischen Beobachter muss seit langem klar sein, dass Schulen als Staatsbetriebe in zentral verwalteten Systemen niemals hinreichend flexibel und anpassungsfähig sein können, um in unserer komplexen und differenzierten Welt adäquat zu agieren. Zentralverwaltung erzwingt zu weitgehende

Regulierungen. An ihre Stelle sollten zentrale Performancemessungen und lokale Kontrolle sowie im Laufe der Zeit immer mehr Wettbewerb treten. Die Schule, so wie sie heute existiert, ist für die Lehrer eine Verschleißorganisation und für die Eltern ein zuwenig beeinflussbares, weil fern gesteuertes Unternehmen. Die burning out-Effekte bei den Lehrern und die unzureichende Qualität des Unterrichtes sind deutliche Krisenzeichen.

4.5.3 Bessere Begründungen für öffentliche Regulierung und öffentliche Produktion

Es liegt auf der Hand, dass ich als Konsument nicht in der Lage bin, die chemische Zusammensetzung von Zutaten in Lebensmitteln zu überprüfen oder die Wärmedämmwerte von Baumaterialien zu testen. Staatliche Kontrollen und Regulierungen sind in vielen Bereichen unerlässlich und werden sogar noch zunehmen. Gerade deshalb muss der Staat und müssen die Kommunen immer sorgfältiger begründen, warum sie Unternehmen und Konsumenten detaillierte Vorgabe bei privaten Investitionen oder bei privatem Konsum machen. So sind planerische Vorgaben etwa beim Bau von Einfamilienhäusern auf ein Minimum zu beschränken, weil die Käufer das Produkt weitgehend selbst einschätzen können. Dort wo Urteile schwierig sind, kann etwa durch einen Gebäudepass Transparenz erzwungen werden, in dem Wärmedämmung, Lärmschutz und Materialqualität verbindlich dargestellt werden müssen. Völlig überflüssig ist es jedoch Bauträgern in einem größeren Baugebiet vorzuschreiben, welche Bauformen sie wählen oder nach welchem Bebauungsplan sie vorgehen. Ihre Pläne müssen sich in ein Infrastrukturnetz einfügen und auch für die Vorgabe von Mindestdichten gibt es gute Gründe. Ansonsten gibt es keinen Grund in den Details der privaten Planung herumzuregieren. Die Kunden wissen besser als die Planer, was für sie gut ist. Natürlich gibt es eine Hierarchie öffentlicher Räume. Der Münchner Marienplatz gehört der ganzen Stadt. Seine Gestaltung steht unter zentraler politischer Kontrolle. Dies gilt nicht mehr für einen Nachbarschaftsplatz in einer Neubausiedlung. Er "gehört" den örtlichen Bewohnern. Sie können und sollen entscheiden, wie sie ihn gestalten wollen oder er kann durch den anbietenden Bauträger in seine Gestaltung bestimmt werden. Die Nachfrager werden dann entscheiden, ob ihnen das Ergebnis passt.

4.5.4 Kollektivgüter möglichst weitgehend lokalisieren

Aus der gleichen Logik kann man auch ableiten, welche Leistungen aus zentralen Haushaltstiteln finanziert werden sollen oder welche Leistungen lokal durch die Nutzer zu finanzieren sind. So ist das amerikanische System, nach dem die Schulen aus der lokalen property tax finanziert werden, aus eindeutigen Gründen abzulehnen. Die lokalen Bildungsausgaben dürfen nicht von der lokalen Steuerkraft abhängig sein. Hier -bei einem so wichtigen meritorischen Gut- gibt es zwingende Gründe für überregionale Ausgleichsleistungen. Was für die Bildung gilt, kann jedoch nicht auf die Finanzierung von Maßnahmen der lokalen Verkehrsberuhigung übertragen werden oder auf die

Ausgestaltung des örtlichen Straßensystems. Sobald keine Stigmatisierungen von Bewohnern zu erwarten sind oder fundamentale Rechte tangiert werden, sollten örtliche kommunale Leistungen auch wirklich lokal finanziert werden. Lokale Finanzierungen haben den Vorteil, dass der Bedarf von den Nutzern kritischer geprüft wird. Insbesondere wird man dann in Bürgerversammlungen bei der Kritik solcher Maßnahmen nicht mit dem absurden Satz abgebugelt: „Wie können Sie dagegen sein? Das kostet uns doch nichts.“ Natürlich kostet uns das etwas -und wahrscheinlich viel zu viel-, weil auch in A-Stadt, B-Stadt, C-Stadt oder D-Stadt in ähnlichen Versammlungen ähnliche ökonomische Analphabeten die Meinung vertreten: „das kostet uns doch nichts“. Die Inflation bei den örtlichen Kollektivgütern erzeugt Verschwendung und Kapitalvernichtung. Die demokratische Verantwortung wird ausgehöhlt.

Wer Staatsverschwendung und Kapitalvernichtung durch staatliche Organisationen verringern will, der muss für direkte und transparente Finanzierung und -wo immer möglich- für Zurechnung sorgen.

Es werden genügend Bereiche bleiben, die vom Staat aus zentralen Haushaltstiteln finanziert werden müssen, bei denen es um wirkliche Verteilungsfragen und wirkliche Kollektivgüter wie Verteidigung und innere Sicherheit geht. Die Länder finanzieren dennoch viel zu viele Kollektivgüter auf der Landesebene, die viel besser lokalisiert und lokal finanziert werden sollten. Mangelnde lokale Finanzkraft sollte bei meritorischen Gütern durch möglichst generelle Zuweisungen ausgeglichen werden. Ansonsten sind die Kommunen auf lokale Steuern, Beiträge und Gebühren verwiesen. Das bedeutet aber auch, die Kommunalpolitiker werden gezwungen den lokalen öffentlichen Bedarf intensiver mit ihren Wählern und nicht mit Landesministerien oder Generaldirektionen in Brüssel zu diskutieren. In den Kommunen geht es meist um lokale Güter, die lokal zugerechnet und finanziert werden können. Die Kommunen sollten keine Umverteilungsorganisationen sein. Die Sozialhilfe darf in einem korrekt organisierten Staat, der seine Sozialstaatsprinzipien und Gerechtigkeitsprinzipien ernst nimmt, nicht aus lokalen Steuereinnahmen finanziert werden, weil dann die Städte mit dem grössten Bedarf nach Förderung der wirtschaftlichen Umstrukturierung, dazu am wenigsten in der Lage sind.

Die Kommunen sind Produzenten von örtlicher Infrastruktur und von örtlichen Dienstleistungen für große und kleine Gruppen. Deshalb brauchen die Kommunen lokale Steuereinnahmen als quasi Preise für lokale Güter. Das bedeutet, die Grundsteuer sollte als Prozentsatz des Bodenwertes (Verkehrswert) erhoben werden, weil dies der beste bestimmbare Maßstab für die kommunalen Leistungen zugunsten der Grundstücke sein dürfte. Eine Wertschöpfungsabgabe/Steuer auf die Wertschöpfung sollte aller Leistungen abgelten, die zugunsten von Produktionsprozessen aller Art und aller Güter und Leistungen bereitgestellt werden. Sobald diese Forderung erfüllt ist, benötigt man auch keine Grundsteuer, die auf den Gebäudewert erhoben wird, weil die Wertschöpfung der Gebäude in Form von Mieten erfasst würde. Eine breite Bemessungsgrundlage, die an der Wertschöpfung ansetzt, muss unabhängig von der Rechtsform des Steuerpflichtigen (Freiberufler, Gewerbetreibende, juristische

Personen) erhoben werden. Es gibt keinen rationalen Grund von einer Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip bei Produzenten in bestimmter Rechtsform abzusehen. Für den deutschen Anachronismus Freiberufler anders zu behandeln, als sogenannte Gewerbetreibende gibt es keine ökonomische Berechtigung. Die gegenwärtige Gewerbesteuer mit ihrer völlig verzerrten Bemessungsgrundlage ist nur noch das Zerrbild einer auf dem Äquivalenzprinzip beruhenden Besteuerung.

Schließlich brauchen die Gemeinden einwohnerbezogene und verkehrsbezogene Einnahmen, um die entsprechenden Aufwendungen zu finanzieren. Dabei liegt auf der Hand, dass die einkommensbezogene Komponente möglichst niedrig sein sollte. Besser -weil besser zugerechnet- sind wo immer möglich Gebühren und Beiträge, die von denen getragen werden, die auch den Nutzen von lokalen Leistungen haben. Gleichzeitig muss überall dort, wo individuell nutzbare Leistungen in Anspruch genommen werden, Wettbewerb bestehen, denn die beste politische Kontrolle ist schlechter als ein mäßig funktionierender Wettbewerb.

4.5.5 Mehr Wettbewerb und direkte Zurechnung schaffen

Soll die Qualität städtischer Leistungen steigen, dann ist mehr Wettbewerb auch im staatlichen Sektor z. B. zwischen Schulen, bei kommunalen Diensten von der Müllabfuhr bis zur Grünpflege erforderlich. Deshalb meine Forderung: gerieren sie sich weniger als lokale Lobbyisten, sondern als Anwälte demokratischer Kontrolle und wachsender Kontrollmacht und Steuerungsmacht für die Wähler. Kämpfen sie gegen die Entwertung der Stimmzettel insgesamt, dann dienen sie ihren eigenen Interessen und den Interessen der Wähler mehr, als wenn sie nur Kompetenzzuwachs für die Kommunen als Institutionen fordern. Dazu gehört auch, dass sie selbst bereit sind, Kompetenzen der Detailsteuerung dem Wettbewerb zu übertragen und hierarchisch bürokratische Kontrolle zugunsten von Wettbewerbsmechanismen zu reduzieren. Es gibt keinen Grund irgendwo in Deutschland einen kommunalen Bus durch die Gegend fahren zu lassen, es gibt keinen Grund Stadtgärtnereien als kommunale Betriebe zu betreiben - es sei denn, die kommunalen Kapazitäten erweisen sich als voll wettbewerbsfähig.

Politische Kontrolle - das ist schon eine fast deprimierende Erfahrung - ist kaum in der Lage, eine hohe Qualität der Leistungen zugunsten einzelner Bürger und eine hohe Effizienz der Produktion zu sichern. Allerdings wäre es falsch, Qualität und Effizienz durch bloße Privatisierung zu erwarten. Wichtig ist wirksamer Wettbewerb. Private Monopole wären in jedem Fall schlimmer als öffentliche politisch kontrollierte Monopole.

Bei dem Versuch private Wettbewerbslösungen in bisherige Bereiche der öffentlichen Produktion (von Müllabfuhr bis Schulen) Vorbringen zulassen, hat das ÖTV-Argument „die Wettbewerber zahlen

nur niedrigere Löhne und Gehälter“ keine Gültigkeit. Solche Unterschiede demonstrieren nur, dass man die kommunalen Aufgaben auch mit niedrigeren Qualifikationen erfüllen kann, oder sie demonstrieren, dass der öffentliche Arbeitsmarkt vermacht ist, dass die öffentlichen Arbeitgeber schwache Verhandlungspartner sind oder dass die ÖTV besser organisiert, ist als der Durchschnitt der Gewerkschaften. Der öffentliche Sektor hat leider immer die Möglichkeit überhöhte Personalkosten auf die Steuerzahler abzuwälzen. Die überwältigende Erfahrung lehrt, Kontrolle durch Wettbewerb ist härter und wirksamer als ökonomische Kontrolle durch politische Gremien. Als Steuerzahler und politischer Bürger muss man auch gegenüber der eigenen Kommune ein Interesse haben, dass möglichst wenig öffentliche Aufgaben direkt durch öffentliche Produktion erfüllt werden und möglichst viele öffentliche Aufgaben im Wettbewerb erfüllt werden. Diese Position widerspricht natürlich auch den kurzfristigen Interessen von Kommunalpolitikern, denn auch Kommunalpolitiker wollen einen möglichst großen und personalstarken Herrschafts- und Managementbereich steuern. Das Interesse der Bürger muss sich darauf richten, dass die Politik vor allem Entscheidungen fällt, dass sie Konflikte bewältigt, dass sie den privaten Sektor effizient reguliert und vor allem für faire Wettbewerbsbedingungen sorgt. Eine solche steuernde Politik bei der „do it yourself“ zum Tabuwort werden muss, hat im Übrigen die Nebenwirkung, dass die Politiker sich weniger mit Managementaufgaben aufhalten müssen. In ihren Zeitbudgets wird mehr Raum frei für Auseinandersetzungen mit Bürgern, lokalen Interessen, Nachbarschaften oder Unternehmen. Weniger staatliche und kommunale Produktion bedeutet mehr Demokratie.

4.6 Mehr Macht den Städten!

4.6.1 Mehr Autonomie gestützt auf eigene Einnahmen

Die Forderung der Kommunen nach mehr Kompetenzen, mehr Eigenständigkeit insbesondere nach mehr Autonomie bei der Gestaltung ihrer Einnahmen und der Verwendung staatlicher Zuweisungen ist mehr als Lamentiergehabe. Die Kritik aus kommunaler Sicht trifft einen Nerv. Sie zielt mitten auf den wohl größten strukturellen Misstand unserer Demokratie. Die Kommunen klagen zwar aus ihren ureigenen Interessen heraus, ihre Institutioneninteressen entsprechen jedoch einem fundamentalen Bedürfnis der Wähler. Die Kommunen und zum Teil auch die EU-Parlamentarier sind gegenwärtig die einzigen Verbündeten der Wähler, die mehr Stimmenmacht und mehr Kontrollmacht fordern, weil im gegenwärtigen Institutionenfilz die Wählerstimmen zuwenig durchdringen. In gewissem Umfang sind auch die fiskalischen Interessen der Zahler im Länderfinanzausgleich deckungsgleich mit Wählerinteressen, denn auch der Länderföderalismus würde demokratischer, wenn die Ausgleichszahlung reduziert und die Ausgabeverantwortung stärker lokalisiert würde. Wer demokratische Beteiligung und Interesse an lokaler Politik stärken will, der muss mehr lokale

Verantwortungen und Zuständigkeiten schaffen. Die Wähler demonstrieren durch ihre rückläufige Wahlbeteiligung was sie von der wachsende Verfilzungsdemokratie halten.

4.6.2 Nicht nur Manager

Als kritischer Teilnehmer und Beobachter der öffentlichen Diskussion sind wir daran gewöhnt, dass unterschiedliche Gruppen oder Organisationen gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit, die durch die aufgeworfenen Themen in der Regel überfordert wird, einen weitverzweigten Katalog von Forderungen und Anregungen produzieren.

Die Lehrer sehen sich überfordert, von den Ministerien gegängelt, von den Eltern missverstanden und den Schülern nicht hinreichend respektiert. Zu den lautesten, jahrzehntelangen Dauerlamentierern gehören die Bauern, die ihre Stimmenmacht seit Jahrzehnten in Milliarden Subventionen umsetzen. Dabei zeigt jede ökonomische Analyse, dass ihnen diese Subventionen nichts nützen. Die mittelfristige Einkommensdisparität ist einzig und allein eine Funktion der Bereitschaft, sie hinzunehmen. Würden Bauernkinder sich bei ihren Berufsentscheidungen massenhaft von dem Beruf abwenden, weil diese in Einkommensdisparitäten enden, dann würden die Disparitäten verschwinden. Genauso sind die meisten anderen Lamentierpositionen überzogen und wenig fundiert. Politik, die auf die Lamentierintensität und die Stimmenmacht der Lamentierenden reagiert, kann schnell zur Verschwendung und Kapitalvernichtung ohne soziale Effekte führen.

An der allgemeinen öffentlichen Klagemauer stehen auch die Länder, die sich zwischen Bund und EU eingeklemt fühlen und an Kompetenzaushöhlung leiden und deshalb zuviel Zeit und Energie haben, die Kommunen zu gängeln.

An der Klagemauer stehen auch Beamte, Polizisten, Fluglotsen oder Richter. Eigentlich gibt es in unserer Gesellschaft in der öffentlichen Selbstdarstellung kaum Gruppen oder Institutionen, die mit ihrer Rolle zufrieden wären. Es scheint eine demokratische Todsünde zu sein als Repräsentanten von Interessenorganisationen Zufriedenheit zu artikulieren.

Wenn also auch die Städte lamentieren und seit Jahren- wenn nicht Jahrzehnten- über die Schwächung ihrer Zuständigkeiten oder unzureichenden Finanzausstattung klagen, dann wird der klagegewohnte Bürger und Fernsehzuschauer wahrscheinlich nur gähnend kommentieren: „die auch“! Es gibt zu viele Klagemauern. Es gibt zu viele Lamentierprofis. Es gibt zu viele Spezialwelten mit spezieller Öffentlichkeit und speziellen Themen. Die Teilnehmer in diesen Sonderwelten unterliegen praktisch immer einer perspektivischen Verzerrung. Der Rest der Welt wird mit umgedrehtem Fernglas betrachtet. Die eigene Welt mit der Lupe untersucht.

Alle zeitarmeren trainierten Sortierer von Informationen, die allenfalls 20 Minuten pro Tag für politische Informationsaufnahme verfügbar machen können, werden neunzig Prozent der Informationsflut nicht durch ihren Filter lassen und sich dagegen immunisieren. Die Bauern übertreiben. Die Lehrer haben eine hohe Lebenserwartung, der von Ihnen behauptete Lebensstress kann so schlimm nicht sein. Mit etwas kritischer Intelligenz kann man fast jede klagende Selbstdarstellung aus den Angeln heben.

Was sollen die Städte also tun, um in einer Welt des vielfältigen Klagens, Forderns und Lamentierens deutlich zu machen, dass dies nicht der übliche politische Lärm ist, sondern dass sie wichtige Interessen der Bürger vertreten. Das ist nicht ganz einfach, denn alle Lobbyisten und Interessenvertreter drapieren sich in irgendeiner Form mit Gemeinwohlfahnen. Aufmerksamkeit zu erreichen ist im Stadion der Öffentlichkeit, in dem alle mit Posaunen, Trompeten und anderen Lärminstrumenten ausgestattet sind, nicht einfach. Leider lässt sich der Lärm auch nicht in guten und schlechten Lärm einfärben. Man muss versuchen in der Fonzstärke mitzuhalten und muss zusätzlich genauer, echter, glaubwürdiger und näher an den Interessen der Zuhörer argumentieren als andere.

Die kritische Frage lautet deshalb: Wie können die Forderungen der Kommunen für die Bürger glaubwürdiger und gerechtfertigter erscheinen als konkurrierende Forderungspositionen von Ländern oder Interessengruppen?

Als oberflächlicher Beobachter fällt einem auf, dass die Repräsentanten von Kommunen auch bei ihren besonders berechtigten Forderungen fast immer als Institutionenvertreter für die Interessen der Institution kämpfen. Es ist sicher richtig darüber zu klagen, dass der Staat den Kommunen ständig genauere Vorschriften macht und Ausführungsaufgaben überträgt. Diese Klage reißt dennoch niemanden vom Stuhl, weil dabei nicht deutlich wird, welchen Schaden man selbst erleidet. Die Repräsentanten von Kommunen sind offensichtlich durch ihre riesigen administrativen Aufgaben so sehr in Anspruch genommen, dass sie dieses Administrationsleid ständig vor sich ertragen obwohl gerade dies nicht das Leid der Bürger ist.

In der Logik sollten die Repräsentanten von Kommunen insbesondere von Städten sich sehr vielmehr zu den Sprechern der Bürger und ihrer verschiedenen Sorgen machen. Das ist natürlich immer wieder -aber offensichtlich nicht ausreichend- geschehen.

Wollen die Städte mehr Aufmerksamkeit und Zustimmung bei den Wählern und im politischen System insgesamt erreichen, dann müssen die Stadtpolitiker über ihre Rollen als oberste Administratoren stärker hinauswachsen. Sie müssen sich sehr viel mehr als existentielle Repräsentanten der Bürger empfinden. Sie müssen stärker mit ihnen leben und erleben. Sie müssen sich mit ihnen freuen und ärgern. Sie müssen alle Missstände in der Stadt, ganz gleich, ob sie sich dafür zuständig zeichnen oder nicht, artikulieren. Sie müssen das Leiden und das Erfolg haben artikulieren und repräsentieren. Bürgermeister als Sprachrohre ihrer Bürger haben eine

Allzuständigkeit und sollten diese aggressiv wahrnehmen. Zu dieser Rolle gehört auch, dass die institutionellen Interessen der Stadt, die natürlich auch immer Bürgerinteressen sein sollten, gleichzeitig artikuliert und auf den politischen Bühnen der Nation dargestellt werden.

Es widerspricht der politischen Rolle eines Oberbürgermeisters sich auf seinen engen Kompetenzbereich zu konzentrieren. Als Motto über jeder Klagemauer sollte stehen: zur Hölle mit den Zuständigkeiten. Oberbürgermeister sind die ersten Sprecher und Repräsentanten der Stadt und deshalb in der politischen Diskussion für alle Sorgen zuständig. Das beinhaltet auch, sich mit der jeweiligen Landesregierung oder Bundesregierung dort anzulegen wo fundamentale Bedürfnisse der Bürger missachtet werden oder gravierende Missstände im Alltag ständig weiter schwelen ohne dass etwas geschieht. Die Themen reichen von den Problemen des Zusammenlebens mit Ausländern und Aussiedlern, die vor allem in ihrer Ausbildung zu kurz kommen und dann zu oft Kostgänger der Städte werden müssen (Sozialhilfe) bis hin zu den Missständen an Gymnasien und Hauptschulen. Oberbürgermeister müssen für den vielfältigen Frust der Bürger, die sich im Gestrüpp der politischen Zuständigkeiten und Machtverflechtungen verfangen, ein Ventil liefern und mit den Bürgern zusammen gegen Großbürokratien, zentralistische Schemalösungen oder ganz einfach zentralistische Borniertheit angehen. Kommunalpolitik ist mehr als nur Kommunalpolitik. Vor allem „ein Mehr“ wird sie glaubwürdiger machen und ihr mehr Zustimmung und Ansehen verschaffen.