

Die Krise der Stadtpolitik – Demokratie, Daseinsvorsorge und politische Steuerung

Thesen zu meinem Referat auf der Kommunalpolitischen Konferenz
der Partei DIE LINKE am 28.4.2007 in Bremen

Inhalt:

1. Perspektiven der vergleichenden Politik- und Städteforschung.....	1
2. Die Krise städtischer Demokratie.....	2
3. Die Krise der kommunalen Daseinsvorsorge und des lokalen Sozialstaats.....	3
4. Die Krise der politischen Steuerung.....	4
5. Der Sonderfall der Stadtstaaten am Beispiel Bremens	5
6. Resümée	6

1. Perspektiven der vergleichenden Politik- und Städteforschung

Die vergleichende Politik- und Städteforschung wie ich sie zusammen mit meinem Kollegen Thomas Schwarzer vertrete, geht von davon aus, die gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine sozial integrative und radikal demokratische Stadtpolitik zu reflektieren.

Soweit ich von einer Krise der Stadtpolitik spreche, meine ich nicht die Krise der Stadt an sich, sondern in Anlehnung an Oskar Negt politisch noch nicht bewältigte strukturelle oder systemische Umbrüche im Bereich des kommunalen Sektors, die für die Entwicklung der Städte von besonderer Bedeutung sind.

Bei allen vergleichenden Debatten muss berücksichtigt werden, dass in den Kommunen ein hybrider, d.h. doppelter, Typus politischer Steuerung vorherrscht, der nach Frieder Naschold und Renate Mayntz aus den demokratischen Legitimationserfordernissen *und* den Aufgaben des Verwaltungsmanagements bzw. der Verwaltungsführung besteht.

Vergleichende Policy-Analysen können heute mit den Hauptvariablen der Stadtpolitik, der sozioökonomischen Entwicklung in den Stadtregionen sowie der jeweiligen staatlichen Rahmenbedingungen konzipiert und mit einer aufwändigen Kombination aus quantitativen und qualitativen Erhebungen empirisch durchgeführt werden.

Eine derartige Untersuchung über die fünfzehn nach der Einwohnerzahl größten deutschen Städte habe ich zusammen mit meinem Kollegen Thomas Schwarzer von 2003 bis 2006 mit Förderung der Hans-Böckler-Stiftung des DGB am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen durchgeführt (Rolf Prigge, Thomas Schwarzer, Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation, Wiesbaden 2006). Nach unseren Erkenntnissen werden in dem nationalen Großstädtesystem die Großstädte von einem multipolaren

Steuerungsmix gelenkt. Dabei steht der Begriff „Hierarchie“ für die Abhängigkeit der Großstädte von der Politik höher staatlicher Ebenen (EU, Bund, Länder) und für manche Form der Steuerung von Stadtpolitik, der Begriff „Wettbewerb“ für die Konkurrenz der Großstädte um Einwohner und Investoren und der Begriff „Kooperation“ für vermachtete, vielfältig vernetzte Kooperationsbeziehungen in der Stadtpolitik und zwischen den Großstädten.

Bei derartigen Analysen und Debatten nehmen die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen eine Sonderrolle ein, da sie eine Realunion von Großstadt und Bundesland bilden und außerdem Hauptstädte ohne Umland sind.

2. Die Krise städtischer Demokratie

Meine These ist, dass die (groß-) städtische Demokratie von mehreren krisenhaften Tendenzen gekennzeichnet ist, die politisch zu bearbeiten wären.

Die in den meisten Bundesländern (Ausnahme: Stadtstaaten) nunmehr eingeführte Direktwahl der Oberbürgermeister, hat zwar dessen Position gegenüber der Verwaltung gestärkt, entgegen den in den 1990er Jahren verbreiteten Hoffnungen, aber die demokratische Legitimation kommunaler Politik geschwächt. Die Personifizierung städtischer Politik ist offenbar keine geeignetes Mittel, um dauerhaft mehr Bürgerinnen und Bürger an der Kommunalpolitik zu beteiligen. Insbesondere bei sogenannten Stichwahlen sind Wahlbeteiligungen von 30 % und weniger keine Seltenheit mehr.

Die gestärkten Oberbürgermeister insbesondere aus dem politischen Lager der CDU haben ihre Macht genutzt, um neue Hegemonialstrukturen mit mächtigen gesellschaftlichen Gruppen zu bilden, einen unternehmerischen Politikstil zu kreieren und die Beteiligungsansprüche von Bürgern und der Beschäftigten sowie von unterprivilegierten Gruppen abzuwehren.

In der Folge von umfangreichen Privatisierungen, der Auslagerung öffentlicher Aufgaben sowie der neuen Hegemonialstrukturen sind insbesondere die von der Bevölkerung gewählten Kommunalvertretungen (Stadträte) in ihren Wirkungsmöglichkeiten beschnitten und geschwächt worden. Eine politische Beteiligung der Kommunalvertretung an der Steuerung des kommunalen Sektors findet häufig nicht mehr statt. Unendliche Sparrunden befördern die politische Resignation, nähren die Erfahrung, dass Mann/Frau doch nichts mehr auf kommunaler Ebene bewirken kann.

Auch bei den Wahlen zu den Kommunalparlamenten geht demzufolge die Wahlbeteiligung weiter zurück. Offenbar sehen die Bürger, dass die Kommunen derzeit zu wenig Möglichkeiten haben, ihre Entwicklung selbst zu bestimmen und zu steuern. Zwar geben in den Großstädten noch die Parteien den politischen Ton an, Wählergemeinschaften spielen hier im Unterschied zu kleineren Kommunen bisher keine Rolle.

In der Folge der noch von der rotgrünen Bundesregierung initiierten sehr umstrittenen Arbeitsmarktreformen gerät die Parteienlandschaft aber in Bewegung. Die beiden großen Volksparteien verlieren an Zuspruch, neue Koalitionen werden zur Bildung von politischen Mehrheiten erforderlich. Politische Bürgerinitiativen und breitere soziale Bündnisse gewinnen an Zuspruch und Bedeutung. Damit hat auch die Partei DIE LINKE durchaus eine Chance, sich in diesem politischen Wandel in Ost und West zu etablieren, wenn es ihr gelingt eine unverwechselbare politische Identität zu entwickeln und politische Glaubwürdigkeit zu gewinnen (Franz Walther).

Nachdem in der Bundesrepublik bereits in den 1980er Jahren die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung ausgeweitet wurden (z.B. bei der Stadtentwicklungsplanung), versuchen

nun fast alle Städte die vor allem bei den älter werdenden und gut ausgebildeten Bürgern vermutete Bereitschaft zum Bürgerschaftlichen Engagement zu fördern. Ehrenamtliches Engagement bedarf jedoch guter Unterstützungsstrukturen, wenn es stabil wirken soll. Außerdem trägt es die Gefahr der sozialen Ausgrenzung für schlechter ausgebildete Gruppen in sich. Die EU-Kommission hat in einer kürzlich veröffentlichten Studie festgestellt, dass die Deutschen in der Disziplin des Ehrenamtes und des Bürgerschaftlichen Engagements in der EU Spitze seien.

Der in vielen Ländern und Kommunen voran getriebene Ausbau der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie scheint auf halbem Wege stecken zu bleiben. Bürgerbeteiligung ohne Entscheidungsmacht scheint für die Bürger wenig attraktiv zu sein. Das mag in Bayern anders sein, wo mehrere Volksbegehren und Volksentscheide die von der CSU geführte Staatsregierung in demokratische Schranken gewiesen haben. Auch erfolgreiche Bürgerbegehren gegen Privatisierungen in nordrhein-westfälischen Kommunen sind ein Hoffnungsschimmer. Wie schwer sich Landes- und Kommunalregierungen mit der direkten Demokratie tun, zeigt aber das Hamburger Beispiel. Zwar hatte eine große Mehrheit der Hamburger Bürger bei der letzten Landtagswahl in einem Volksentscheid die Privatisierung der städtischen Kliniken abgelehnt, trotzdem hat sich der CDU-Senat der Stadt aber mit formaljuristischen Argumenten darüber hinweg gesetzt und die Kliniken mittlerweile privatisiert.

3. Die Krise der kommunalen Daseinsvorsorge und des lokalen Sozialstaats

Die Krise der kommunalen Daseinsvorsorge und des lokalen Sozialstaats ist zunächst eine Krise der kommunalen Finanzen, der dramatischen Unterfinanzierung des kommunalen Sektors.

Die Steuersenkungspolitik der rotgrünen Bundesregierungen hat in Verbindung mit einer Konjunkturkrise und den Kosten der Wiedervereinigung die kommunalen Finanzen in einen ruinösen Zustand gebracht. Zwar haben die Kommunen nach Meldungen des Deutschen Städtetags im Jahre 2006 erstmals seit vielen Jahren wieder einen Überschuss von 1,75 Milliarden EUR erwirtschaftet. Davon resultieren aber 1 Milliarde EUR aus dem Verkauf des kommunalen Wohnungsbestandes durch die Stadt Dresden. Gleichzeitig wurden aber für 24 Milliarden EUR Kassenkredite aufgenommen, um kommunalen Aufgaben zu finanzieren. Die Personalkosten betragen im Jahre 2006 noch 92 % des Jahre 1992, die Investitionen bewegten sich mit 20 Milliarden EUR in 2006 um etwa 15 Milliarden unter dem Niveau von 1992!!! Die sozialen Leistungen weisen als Ausgabeblock trotz aller politisch umstrittenen Sparmaßnahmen die höchste Steigerungsrate auf.

Demzufolge nimmt in den Städten die soziale Integrationskraft ab. Einkommen, Vermögen, Stadtteile und Lebenschancen polarisieren sich. Die Stadtgesellschaft fällt auseinander. Allerdings trifft diese Entwicklung die Städte und Regionen in unterschiedlicher Weise. Mit unserer Untersuchung über die großen deutschen Städte haben wir eine Typologie großstädtischer Entwicklung geformt. Danach können schrumpfende, mittlere und prosperierende Großstädte unterschieden werden. Die sozialen Probleme wie Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung treffen die schrumpfenden Städte wesentlich stärker. Deren Handlungsmöglichkeiten sind außerdem durch zumeist größere Haushaltsprobleme auch noch stärker eingeschränkt. Andererseits haben es prosperierende Städte wie München und Stuttgart leichter, eine soziale Stadtpolitik zu betreiben, da sie wirtschaftlich stärker sind, über höhere Steuereinnahmen verfügen können, Einwohner hinzugewinnen und weniger soziale Probleme haben.

Der notwendige Ausbau der kommunalen Daseinsvorsorge steht in allen Städten auf der politischen Tagesordnung, auch wenn der konkrete Bedarf von der jeweiligen regionalen Lage und Lebensweise abhängt (vgl. z.B. die unterschiedlich ausgeprägte Erwerbstätigkeit der Frauen, von Arbeitslosigkeit). Ergebnisse der international vergleichenden Forschung über die europäischen Wohlfahrtsstaaten haben schon vor einigen Jahren darauf verwiesen, dass das deutsche Sozialstaatsmodell bisheriger Prägung viel zu wenig tut für die frühzeitige Förderung der Kinder und Jugendlichen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. Frauenerwerbstätigkeit und Kinder (Kaufmann). Die PISA-Studien haben verdeutlicht, dass die Bildungschancen in Deutschland noch viel zu stark von der sozialen Herkunft abhängen. Eine größere Geschlechtergerechtigkeit erfordert daher den Ausbau der Betreuungseinrichtungen der Krippen für Kinder ab 0-3-Lebensjahren und der Kindertagesstätten für 3-6-Jährige, den Ausbau von Ganztagschulen und schließlich auch der Hochschulen.

Mit den Hartz-Reformen der Arbeitsmarktpolitik wurden den lokalen Beschäftigungsprogrammen wie Arbeit statt Sozialhilfe die Grundlage entzogen. Der neue Aufschwung geht aber an den Langzeitarbeitslosen noch weitgehend vorbei. Fragen der Grundsicherung, der sozialen Wohnungsversorgung und der Neuaufbau einer lokalen Arbeitsmarktpolitik sind Aufgaben, die nun in der neuen Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit angegangen werden müssen.

4. Die Krise der politischen Steuerung

Der Irrweg neoliberaler Politik hat zur Schwächung des kommunalen Sektors beigetragen. Die massive Senkung von Steuern durch die rotgrünen Bundesregierungen hat den Rückzug des Staates forciert. Wettbewerb und betriebswirtschaftliches Denken haben in dem öffentlichen Sektor Einzug gehalten, ohne dass diese Governanceformen ihren Nutzen für die politische Regulierung immer nachzuweisen vermochten.

Der Stellenwert öffentlichen Eigentums ist allgemein und speziell im kommunalen Sektor gesunken. Dazu hat die Deregulierungspolitik der EU und der jeweiligen Bundesregierungen genauso beigetragen wie die extensive Privatisierungs- und Auslagerungspolitik mancher Kommune. Einzelfälle von Missmanagement, die Abwehr von Beteiligungsansprüchen der Bürger und von Mitbestimmungsinteressen der Beschäftigten haben die Diffamierung öffentlichen Eigentums noch befördert.

Die Rahmensteuerung des kommunalen Sektors jedenfalls ist diffuser geworden. Da wurde die kommunale Finanzkraft geschwächt, wurden trotzdem neue Aufgaben wie der Ausbau der Kinderbetreuung den Kommunen übertragen, wurden mit den Arbeitsmarktreformen neue Institutionen mit großen Funktionsproblemen an der Schnittstelle von Kommunen, Ländern und dem Bund erdacht.

In den 1990er Jahren sollte das von der damaligen Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung entwickelte neue Steuerungsmodell der dezentralen Ressourcenverantwortung die Haushalts- und Funktionsprobleme des kommunalen Sektors lösen. Wegen der umfangreichen Privatisierungen wurde in den großen Städten daraus der politische Misch-Konzern Stadt, der kommunale Aufgaben mit Hilfe seiner modernisierten Verwaltungen, von Eigenbetrieben und privatrechtlicher Gesellschaften wahrnimmt. Nun soll das Leitbild der Bürgerkommune helfen, die Bürger mitzunehmen, ihnen möglichst sogar Aufgaben zur Selbstorganisation übertragen.

Diese neuen Steuerungsmodelle haben in einem politischen Sinne versagt. Politische Steuerungs- und demokratische Beteiligungsprobleme sowie die Befriedigung neuer Bedarfe nach öffentlichen Diensten lassen sich mit ihnen nicht lösen!

Eine nationales Steuerungskonzept zum Ausgleich unterschiedliche Lebensbedingungen und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland gibt es bisher nicht. Diese große gesellschaftliche Aufgaben überlassen die politischen Kräfte in Deutschland bisher der sozialen Kohäsionspolitik der Europäischen Union. In Verbindung mit der weiteren Durchsetzung des Europäischen Binnenmarktes und der Erweiterung der EU nimmt aber das Wohlstandsgefälle in der EU weiter zu, wird die EU-Strukturpolitik immer mehr auf die neuen Beitrittsstaaten ausgerichtet. Der Politikwettbewerb der Großstädte und der Bundesländer führt unter diesen Bedingungen zu größeren Abständen in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Gebraucht wird daher unbedingt *ein neuer* den sozialen Ausgleich stärker betonender politischer, nationaler Regulierungsrahmen für die Entwicklung der Kommunen, Städte und Bundesländer in ganz Deutschland.

5. Der Sonderfall der Stadtstaaten am Beispiel Bremens

Die soziale Spaltung der Stadtgesellschaft lässt sich am Beispiel Bremens gut demonstrieren. Bremen ist die deutsche Großstadt mit den – gemessen an der Bevölkerungszahl – meisten Einkommensmillionären, den meisten Privatinsolvenzen und den meisten Kindern, die unterhalb der Armutsgrenze leben. Bis vor wenigen Jahren hatte Bremen unter den Großstädten auch die meisten Sozialhilfeempfänger.

Der Stadtstaat befindet sich seit vielen Jahren in einem extremen Haushaltsnotstand. Bremen und das Saarland haben spezielle milliardenschwere Sanierungsbeihilfen bekommen, mit denen aber in erster Linie Steuerausfälle ausgeglichen und Investitionen finanziert wurden. Bremen ist Vorreiter bei der Auslagerung öffentlicher Aufgaben und der Privatisierung, der Realisierung neuer Steuerungsmodelle und des Konzern Stadt. Heute werden die Probleme der politischen Steuerung neu thematisiert. Es gab von der SPD politische Initiativen, die Zahl der städtischen Gesellschaften zu reduzieren, ein wirksameres und politisch kontrolliertes Beteiligungsmanagement aufzubauen.

Während in den sozialen Diensten und den allgemeinbildenden Schulen in den letzten Jahren ziemlich rigide Sparprogramme gefahren wurden, wurden die Investitionen überdurchschnittlich erhöht, die Wirtschaftsförderung und der Wissenschaftsbereich ausgebaut.

In der Folge davon ist der wirtschaftliche Strukturwandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft vorangeschritten, wurden neue Gewerbegebiete am Flughafen, an der Universität, der Autobahn A 1 und an bzw. in den Häfen erschlossen. Nun sind aber die Defizite in der sozialen Infrastruktur und bei der öffentlichen Daseinsvorsorge unübersehbar. Die Bremer SPD mit ihrem neuen Bürgermeister Jens Böhrnsen thematisiert offen diese soziale Schieflage der Entwicklung Bremens und will in der Sozialpolitik neue politische Akzente setzen. Selbst der bisherige Koalitionspartner CDU will von der früher eingeforderten weiteren Kürzung des Sozialhaushalts auf einmal nichts mehr wissen.

Die Demokratiebilanz Bremens zeigt ein ambivalentes Bild. Häufige Demonstrationen auf dem Marktplatz, lebendige Bürgerbeteiligung in einzelnen Stadtteilen und eine bisher etwas höhere Beteiligung an den Landtagswahlen sprechen für eine lebendige Stadtdemokratie. Bisher nur vergleichsweise schwach ausgebildete Rechte der hier Ortsamtsbeiräte genannten, gewählten Stadtteilvertretungen, zu hohe Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide und

ein reines Verhältniswahlrecht zur Bürgerschaft sprechen eher dafür, dass Bremen noch demokratischer werden kann.

Ein nach einem erfolgreichen Volksbegehren von der Bürgerschaft verabschiedetes neues Wahlrecht wird bei der übernächsten Bürgerschaftswahl den Wählern mehrere Stimmen geben und Einfluss auf die Reihenfolge der gewählten Bürgerschaftskandidaten der Parteien haben.

6. Resümée

Abschließend möchte ich die wesentlichen Aussagen in meinem Referat noch einmal zusammen fassen:

Die Demokratisierung des politischen Konzern Stadt *und* der strategischen Verwaltungsführung bzw. des Managements steht noch aus. Wie können demokratische politische Steuerung, die Beteiligung der Bürger und die Mitbestimmung der Beschäftigten systematisch miteinander verbunden und zum Wohl der Stadt ausgestaltet werden?

Die Finanzkraft des kommunalen Sektors, der Städte und Stadtstaaten bedarf dringend der gezielten, am Bedarf orientierten Stärkung, um lgleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland zu gewährleisten.

Die soziale Infrastruktur und öffentliche Daseinsvorsorge sind derzeit in Deutschland unterentwickelt und müssen dringend ausgebaut werden. Fördern und Vereinbaren statt Fordern und Disziplinieren könnte das politische Motto für den Ausbau des lokalen Sozialstaats lauten.

Ein Mehr an öffentlichem Eigentum braucht gute Gründe und muss sich qualitativ legitimieren. Eine bloße Verstaatlichung ist angesichts der historischen Erfahrungen mit dem Niedergang der ehemaligen DDR und des nichtkapitalistischen Blocks denunziert. Öffentliches Eigentum kann in betrieblicher Hinsicht als Verwaltung und Einrichtung, als Eigenbetrieb, als Anstalt, Stiftung, als städtisches Unternehmen oder als Verein organisiert werden. Mehr öffentliches Eigentum braucht neue Formen politischer Steuerung, demokratischer Kontrolle, strategischer Führung, der Bürgerbeteiligung und Mitbestimmung der Beschäftigten.

In der städtischen Demokratie zeigen sich klare Legitimationsdefizite. Mit der Direktwahl der Oberbürgermeister konnten diese nicht behoben werden. Der schwindende Einfluss der Kommunalparlamente spiegelt sich in der rückläufigen Wahlbeteiligung. Fraglich ist bisher, ob Bürgerschaftliches Engagement und direkte Demokratie, so sinnvoll sie auch sein mögen, diese Defizite ausgleichen können. Offenbar knüpfen die Bürger ihre Bereitschaft zum Engagement eher an die Teilhabe über Macht und Einfluss. Die Parteienlandschaft in den Städten könnte in ganz Deutschland durch die Formierung der Partei DIE LINKE in Bewegung kommen, wenn diese sich der Aufgabe gewachsen zeigt, ein klares politisches Profil herauszubilden und im übrigen glaubwürdig zu bleiben.

Alle Parteien aber müssen sich die zentrale Frage stellen,

- ob die Entwicklung in den großen Städte (und Kommunen) in den nächsten Jahren stärker von einem Wettbewerbs- *oder* von einem Integrationsregime bestimmt (Hartmut Häußermann) und
- ob in den Städten stärker eine hierarchisch-unternehmerische *oder* eine kooperativ-integrative Stadtpolitik (Prigge/Schwarzer) gemacht werden soll.