

Universität Mannheim · Postfach 103 462 · D-68131 Mannheim

**Postanschrift:**

Universität Mannheim  
Postfach 103 462  
D-68131 Mannheim

**Besucheradresse:**

N 2, 4  
D-68161 Mannheim

Telefon: +49 (0) 621 / 1685207

E-Mail: [peter.eichhorn@uni-mannheim.de](mailto:peter.eichhorn@uni-mannheim.de)

Internet: <http://eichhorn.bwl.uni-mannheim.de>

## Wer steuert die Stadt?

### I. Diffuse Situation

Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten. Vielleicht wurde sie sogar noch nie gestellt und blieb deshalb ohne Antwort. Bei dem Wort „steuern“ denkt man an ein Schiff. Doch selbst ein Schiff wird nicht vom Steuermann allein gelenkt. Den Kurs gibt der Kapitän und die Route der Reeder vor. Gemeint ist also keine operative Detailsteuerung, sondern eine strategische Richtungsvorgabe.

Wenn hier von der Stadt die Rede ist, haben wir eine mittelgroße Stadt (ab etwa 50 000 Einwohner) oder eine Großstadt vor Augen. Berücksichtigt werden also weniger Megacities oder Stadtstaaten, weil für sie zum Teil andere Bedingungen und Einflussnahmen gelten. Ausgangspunkt sind Städte im heutigen Deutschland. Es ist dem geltenden Verfassungs- und Kommunalrecht auf der einen Seite, den tatsächlichen Verhältnissen auf der anderen Seite geschuldet.

Das Hauptaugenmerk liegt bei obiger Frage auf dem Wer. Welche Institutionen und Personen treffen die wesentlichen Entscheidungen beim Zielesetzen und Durchsetzen (letzteres gern als Aufgabenvollzug bezeichnet)? Abgewandelt kann nach den Machthabern in Städten gefragt werden. Wer zieht die örtlichen Fäden, genauer: nimmt Einfluss auf Kommunalpolitik und öffentliche Dienstleistungen, auf die bürgerschaftliche Entwicklung, auf die Kultur, den Sport, die private Wirtschaft in der Stadt?

Wer die Macht im Staat innehat, darüber liegt seit der Antike bis in die Gegenwart ein umfangreiches Schrifttum vor. Es stammt von Staatsphilosophen, Theologen, Historikern, Staatsrechtlern, Politik- und Sozialwissenschaftlern. Deren Argumente kreisen vornehmlich um Demokratie und Diktatur, Monarchie und Republik, Feudalismus und Klassengesellschaft, Parteien, Ämterpatronage, Lobbying und Wahlverhalten. Für unsere Fragestellung könnte man die vermeintliche Auffassung aufgreifen, wonach jeder mittelgroße oder große (fortgeschritten entwickelte) Staat –



einerlei welche Verfassung und Wirklichkeit ihn leiten – stets von etwa 200 Personen gesteuert wird. Sie gehören den Eliten in Politik, Wirtschaft, Medien, Sport, Justiz, Militär, Kultur und Wissenschaft – immer seltener den Kirchen – an und kennen sich näher. Das Potenzial guter Bekannter – oft Duzfreunde – liegt offenbar bei dieser Zahl von Menschen. Man weiß voneinander mancherlei: Ausbildung, Berufe, Familie, Hobbies, Wohnorte, Einkommens- und Vermögensverhältnisse, Charaktereigenschaften und vor allem Interessen. Gerade sie haben zur Folge, dass man zugunsten oder zulasten anderer interveniert. Im Endeffekt beruht Herrschaft auf komplementären oder konkurrierenden Beziehungen.

Und wer herrscht in der Stadt? Lässt sich das staatliche Modell auf die kommunale Ebene übertragen? Wesentlich ist zunächst der rechtliche Rahmen mit Strukturen, Prozessen und Kompetenzen von Gemeindevertretung, Gemeindeverwaltung und Gemeindewirtschaft. Mit den von ihnen zu treffenden Entscheidungen geben (Ober-) Bürgermeister, Landräte, Vorsitzende von Parteien, Fraktionen, Ausschüssen, Aufsichts- und Verwaltungsräten, auch einzelne einflussreiche Ratsmitglieder, Behördenleiter sowie Geschäftsführer und Vorstandsmitglieder kommunaler Unternehmen die Richtung vor. Sie nutzen die Spielräume, die die relevanten Gesetze bei der Aufgaben- und insbesondere bei der Bauleitplanung, bei der Organisation, Personalverwaltung, Haushaltsplanung und Finanzierung, Überwachung und Rechenschaftslegung bieten. Mancher dieser Personen mag sich in dem Glauben wiegen, er nehme essentiell teil an der Steuerung der Stadt. Da die Selbstverwaltungsaufgaben aber nur einen geringen Anteil von schätzungsweise 20 Prozent des kommunalen Aufgabenvolumens umfassen, ist die Mitwirkung am Steuern der Stadt eher von gradueller Bedeutung.

## II. Staatliche Vorherrschaft

Der Löwenanteil der von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu erledigenden Aufgaben besteht in der Erfüllung von Aufgaben nach Weisung des Landes und von Pflichtaufgaben (mit der Entscheidung nicht des Ob, sondern nur des Wie). Daraus folgt die erstaunliche Tatsache, dass eine Stadt in Deutschland aus rechtlicher Sicht dominant fremdbestimmt ist. Fremd insoweit als hauptsächlich Institutionen des jeweiligen Landes die kommunalen Entscheidungen und Handlungsweisen entweder festlegen oder Wahlmöglichkeiten begrenzen. Die rechtlichen Restriktionen resultieren aus dem föderalen Staatsaufbau Deutschlands, der das Kommunalrecht den Ländern zuweist. Daneben nehmen Bundestag und Bundesrat und die Organe der Europäischen Union indirekt Einfluss auf Bedingungen von Städten. Die politischen und administrativen Vorgaben für Lage und Entwicklung der Kommunen stammen primär von Landesregierung und Innenministerium. Auflagen, Ge- und Verbote, Einwilligungen und Genehmigungen (d.h. vorherige und nachträgliche Zustimmungen) erteilen oberste, obere, mittlere und untere Landesbehörden. Entsprechend der Zusammensetzung und Geschäftsordnung der staatlichen Gremien wirken mehrere Mitglieder an den Beschlüssen mit oder diese werden bei monokratischer Leitung vom jeweiligen Chef (Minister, Präsident, Direktor, Leiter, Vorsitzenden usw.) getroffen oder vertreten. Einfluss auf die Steuerung der Stadt üben auch die Urteile von Gerichten aus.

Am Beispiel der Finanzausstattung lässt sich veranschaulichen, mit welchen externen Entscheidungen eine Stadt rechnen muss. Abgesehen von den gesetzlichen Vorschriften für die Erhebung kommunaler Steuern, Gebühren und Beiträgen und für die Zuwendungen von Mitteln des Finanzausgleichs werden einzelne Infrastrukturinvestitionen und diverse Maßnahmen des städtischen Ausländer-, Jugend-, Schul-, Sozial- und Umweltamtes vom Land mitfinanziert, zum Teil auch Bundes- und EU-Mittel herangezogen. Sogar Konzessionsabgaben und Gewinnabführungen an den städtischen Haushalt seitens kommunaler Unternehmen können der Prüfung staatlicher Stellen unterliegen. In jedem Fall ist die Begebung einer Anleihe und die Einhaltung der Verschuldungsgrenze an die staatliche Aufsicht gebunden.

### III. Bündelung von Interessen

Doch damit ist es mit der Herrschaft und der Steuerung in der Stadt keineswegs getan. Zu den (landes-, bundes- und europa-) rechtlichen Restriktionen und Interventionen treten – nennen wir sie – gesellschaftliche Kräfte in Form von Bürgerinitiativen, Voten Prominenter, Lobbying, Printmedien und digitalen Netzwerken. Auch große Arbeitgeber, global tätige Konzerne, vernetzte Filialunternehmen, gewichtige Steuerzahler, bedeutende Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften, genau genommen: ihre jeweiligen Repräsentanten, drehen mittelbar am städtischen Steuerrad. Welcher Kurs ergibt sich aus alledem?

Theoretisch betrachtet werden unterschiedliche (legitime und illegitime) Interessen gebündelt und es entsteht wie in einer Art Kräfteparallelogramm aus den Kraftvektoren die resultierende Kraft für die Wirkungsrichtung. Aus demokratietheoretischer Sicht ist für die Meinungsbildung und Abstimmung (bei Sachen) oder bei Wahlen (von Personen) die Mehrheit entscheidend. Beide Modelle erweisen sich als nicht unproblematisch, weil sie auf Abwege führen können. Sowohl der Interessenausgleich als auch das Mehrheitsprinzip sind stark subjektiv gefärbt, oft der momentanen Situation angepasst, schlimmer noch: dem Wunschdenken, der offenen Sinnesvernebelung oder geheimen Verführung ausgesetzt. Vergangenheit und Gegenwart halten zahlreiche Beispiele parat. Zusätzlich erwächst das Problem, dass bei Naturkatastrophen, Finanz- oder Staatskrisen und im Verteidigungsfall wenig Zeit für Reaktionen existiert. Eine ideale Lösung, der sog. Stein der Weisen, ist nicht zu finden.

Was aber für eine Stadt richtungweisend wäre, ist das Bemühen, Informationen über eigene Stärken und Schwächen sowie künftige Chancen und Risiken zu sammeln und zu bewerten. Daraus müssten (nicht amateurhaft, sondern professionell) Strategien (d.h. grundlegende mittel- bis langfristige Entwicklungen) von einer Kommission entworfen und zur Abstimmung gestellt und mehrheitlich verabschiedet werden. Man könnte rollierend Anpassungen vornehmen und in Grenzsituationen darauf zurückgreifen. Wahrscheinlich bleibt ein solches Verfahren Illusion. Dagegen stehen der gegenwärtige Fokus auf Verhältniswahlen, auf kurzzeitigen Mandatsdauern und Wiederwahlen (mit geringer Neigung, frühere Entscheidungen zu revidieren).

#### IV. Innen- versus Außensteuerung

Kehren wir zur Ausgangsfrage zurück. Die Stadt wird hierzulande heutzutage größtenteils von außen gesteuert und zwar von mehreren Institutionen des Landes. Deren wesentliche Akteure sind Mandatsträger und Amtsinhaber. Die Stadt selbst verfügt nur über bescheidene Zuständigkeiten. Die ihr vorbehaltenen Selbstverwaltungsaufgaben werden formal von Kommunalpolitik, Kernverwaltung und von Unternehmen der Daseinsvorsorge und für sonstige öffentliche Dienstleistungen wahrgenommen. Informell wirken Funktionäre, Gewerbebetriebe und Privatpersonen mit einem gewissen Rückhalt in Kreisen der Einwohner mit.

Will man sich nicht mit dem status quo zufrieden geben, ist die ursprüngliche Frage abzuwandeln in die Frage, von wem und wie die Stadt gesteuert werden soll. Oben klang schon eine Strategiekommission an. Sie müsste sich Gedanken machen, wie die Stadt in zehn/fünfzehn Jahren aussehen soll und welche Maßnahmen wann zu ergreifen sind. Was kann im Rahmen vorgegebenen Rechts verwirklicht und welche Rechtsänderungen sollten angestrebt werden? Nach dem Prinzip „structure follows strategy“ wären strategieaffine Reorganisationen im kommunalen Verwaltungs- und Unternehmensbereich sowie strategieaffine Einbindungen der Zivilgesellschaft zu empfehlen. So könnte an die Stelle des aufgabenbezogenen Aufbaus der Ämter eine Orientierung an Kundengruppen treten. Bürgerschaft, Freiberufler, weitere größere Gruppierungen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Sozialverbänden und Umweltschützern, um einige bedeutende „Stände“ zu erwähnen, sowie Experten für Stadtentwicklung, Energiewirtschaft, ÖPNV, Wasserversorgung, Abfallentsorgung und Stadtklima sollten sich in Foren artikulieren und mitgestalten können. Statt Selbstverwaltung wäre Selbstgestaltung angesagt!

Apropos Stadtklima. Auch ein gebildeter Laie braucht die Kenntnis von Fachleuten über die Atmosphäre in Ballungsgebieten, etwa im Hinblick auf Wärme- und Windströmung, Ruß- und Staubpartikel, Stickstoffoxide, Smogbelastung und Entlüftung im Zeitverlauf.

#### V. Stadtkreis als Modell

Eine Gestaltungsaufgabe bestünde darin, sich verstärkt benachbarten Gemeinden zuzuwenden. Weniger im Stile längst praktizierter interkommunaler Zusammenarbeit, sondern mehr im Fördern und Koordinieren von Schwerpunkten der urbanen Entwicklung auf weite Sicht. Als ein geeignetes Modell dafür käme die Einführung von Stadtkreisen in Betracht. Darunter versteht man eine kommunale Organisationsform, die die Kern-Umland-Probleme bürgernah und verwal- tungseffizient zu lösen vermag. Das Modell geht von kreisfreien Städten mit intakter Infrastruktur und stabiler Finanzierung sowie von einer Ausrichtung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung in den Nachbargemeinden auf die zentral gelegene Stadt aus. An Stelle der Landkreise übernimmt sie Kreis-, Verbands- und Ortsaufgaben der Umlandgemeinden, wobei deren Gemeindestatus mit Verbands- und Ortsbürgermeistern und Verbands- und Ortsgemeinderäten erhalten bleibt. Zu den durch die Stadtkreise zu bewältigenden Aufgaben nach außen und innen zählen die Regionalentwicklung (mit koordinierten Prozessen und Strukturen und Regionalmarketing), die Bildungsmobilisierung, Gesundheits-, Wasser- und Energieversorgung, Verkehrsan-

bindung, Wirtschaftsförderung und Abfallwirtschaft. Letztere ist beispielsweise nur noch durch einen starken städtischen Träger überörtlich zu erfüllen, wenn man sich nachhaltige Entsorgung, Schadstofflasten, Stoffkreisläufe, Sekundärrohstoffe, Klärwerke, Müllverbrennung, Zwischenlager- und Endlagerstätten usw. vergegenwärtigt.

Die Steuerung der Stadt samt ihres Umlands ist eine heterogene, hochkomplizierte öffentliche und private Angelegenheit. Viele Institutionen einschließlich der Träger öffentlicher Belange und zahlreiche Personen sind daran beteiligt. Von autonomer Innensteuerung kann keine Rede sein. In Anbetracht der kommunalen Verfassungswirklichkeit muss die städtische Politik die verschiedenen Interessen mischen („amalgamieren“) und aus gebündelten Kräften strategische Entscheidungen treffen. Das Verwaltungsmanagement hat dazu zum einen ziel- und zukunftsbezogene Informationen zu sammeln, auszuwerten und bereitzustellen, zum anderen Beschlüsse der Politik zu vollziehen. Bürger und Bürgerschaft können durch Wahlen, Bürgerbegehren, Befragungen und Bürgerbewegungen, in Bürgerversammlungen und Bürgersprechstunden, mittels medialen und demonstrativen Auftritten oder stillem Lobbying Wege weisen (wohlgemerkt: Wege weisen).

## VI. Private Entschlusskraft

Dennoch: Trotz der repräsentativen Demokratie mit geringen Optionen direkter Bürgerherrschaft ist der einzelne Bürger als Impulsgeber gefragt. Er steht vor der Aufgabe, sich zu entscheiden und zu überzeugen. Argumente und Ansehen spielen dabei die wesentliche Rolle. Verstärkt werden sie hier und in der Welt – salopp gesagt – durch Medien und Moneten. Mit ihnen gelingt es dem Individuum und der Institution, kollektive Aufmerksamkeit zu gewinnen und Einflussnahme auszuüben. Die Beeinflussung von Mitbürgern kann auf verschiedene Art und Weise geschehen: durch Bejahung oder Verneinung, Vorbild oder Abschreckung, Unterstützung oder Ablehnung, Bewertung, Erklärung und Vorhersage.