



Burkhard Jung

Die Stadt im modernisierten Staat

Die Modernisierung des Staates gehört zu den großen Reformaufgaben unserer Zeit. Verwaltungsverfahren sollen schneller, Planungen effizienter, Genehmigungen einfacher werden und öffentliche Leistungen digital zugänglich sein. Diese Debatte ist notwendig. Sie greift jedoch zu kurz, wenn sie den Staat ausschließlich als Organisation versteht, deren Leistungsfähigkeit sich an Verfahren, Zuständigkeiten oder digitalen Angeboten bemisst. Der Staat ist mehr als seine Verwaltung. Er ist die politische Ordnung unseres Gemeinwesens. Das Grundgesetz beschreibt ihn als demokratischen und sozialen Bundesstaat. Seine Legitimation erwächst aus der Demokratie, seine Stabilität aus dem Rechtsstaat und seine Handlungsfähigkeit aus dem Zusammenwirken aller staatlichen Ebenen. Bund, Länder und Kommunen erfüllen jeweils eigene Aufgaben und tragen gemeinsam Verantwortung für das Gelingen unseres Gemeinwesens.

Städten und Gemeinden kommt eine besondere Rolle zu. Die kommunale Selbstverwaltung nach Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes ist keine organisatorische Randbemerkung unseres Staatsaufbaus. Sie gehört zum verfassungsrechtlichen Fundament der Bundesrepublik. Sie bringt den Grundgedanken der Demokratie zum Ausdruck, dass öffentliche Angelegenheiten möglichst dort gestaltet werden sollen, wo ihre Auswirkungen unmittelbar spürbar sind und wo Bürgerinnen und Bürger Verantwortung übernehmen können. Übrigens unterscheidet unser Grundgesetz nicht-pflichtige und freiwillige Aufgaben!

Darin liegt die besondere Stärke unseres Staatswesens. Demokratie erschöpft sich nicht in Wahlen oder parlamentarischen Entscheidungen. Sie lebt davon, dass politische Verantwortung auf mehreren Ebenen wahrgenommen und staatliches Handeln dort sichtbar wird, wo Menschen ihren Alltag gestalten. Die kommunale Selbstverwaltung verbindet demokratische Legitimation mit praktischer Problemlösung. Sie macht den Staat erfahrbar und schafft Vertrauen in seine Handlungsfähigkeit.

Vor diesem Hintergrund erhält die Diskussion über die Modernisierung des Staates eine neue Perspektive. Es genügt nicht, Verwaltungsabläufe zu beschleunigen oder Zuständigkeiten neu zu ordnen. Ein moderner Staat muss seine stärkste Handlungsebene stärken. Er muss den Städten und Gemeinden jene Rolle einräumen, die ihnen ihrer verfassungsrechtlichen Stellung und ihrer tatsächlichen Verantwortung nach zukommt.

Die Stadt als Ort des Staates

Denn der Staat begegnet den Menschen nicht zuerst im Bundeskanzleramt oder in den Landesministerien. Er begegnet ihnen dort, wo sie leben: in ihren Städten und Gemeinden. Nicht im Ministerium. Nicht im Parlament. Sondern in ihrer Stadt. Hier werden Kinder betreut und unterrichtet. Hier fahren Busse und Bahnen. Hier entstehen Wohnungen, werden Straßen saniert, Kultur ermöglicht, Integration organisiert und öffentliche Sicherheit gewährleistet. Hier ent-

scheidet sich, ob Klimaanpassung gelingt, ob Innenstädte lebendig bleiben, ob Teilhabe funktioniert und ob Menschen Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates haben.

Die Stadt ist deshalb weit mehr als eine Verwaltungseinheit. Sie ist der Ort, an dem staatliches Handeln konkret wird. Sie ist der Ort, an dem politische Entscheidungen ihre Wirkung entfalten und an dem Bürgerinnen und Bürger täglich erfahren, ob der Staat seine Versprechen einlöst. Wer über die Modernisierung des Staates spricht, darf deshalb nicht allein über Bund und Länder sprechen. Er muss über die Städte sprechen. Denn die Zukunft unseres Gemeinwesens entscheidet sich nicht allein in den Zentren politischer Macht. Sie entscheidet sich dort, wo Menschen leben.

Die Stadt ist keine Vollzugsebene

Der deutsche Föderalismus wird häufig als Zusammenspiel von Bund und Ländern beschrieben. Die kommunale Ebene erscheint in dieser Erzählung oftmals als nachgeordnete Verwaltung, deren Aufgabe vor allem darin besteht, politische Entscheidungen umzusetzen. Dieses Bild wird der Realität längst nicht mehr gerecht. Städte sind heute keine bloßen Vollzugsorgane. Sie gestalten gesellschaftliche Entwicklung aktiv mit. Sie schaffen Räume für wirtschaftliche Innovation, organisieren den sozialen Zusammenhalt, entwickeln Strategien für Klimaanpassung und Mobilität, integrieren Zugewanderte, sichern Bildung und Daseinsvorsorge und reagieren auf Krisen häufig schneller als jede andere staatliche Ebene.

Die vergangenen Jahre haben dies eindrucksvoll gezeigt. Ob Pandemie, Energiekrise, Fluchtmigration oder wirtschaftlicher Strukturwandel – immer waren es die Städte, die zuerst handeln mussten. Sie haben Unterkünfte geschaffen, Impfzentren organisiert, Energiehilfen koordiniert, soziale Infrastruktur gesichert und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stabilisiert. Gerade in Krisenzeiten wurde deutlich, worauf die Handlungsfähigkeit unseres Staates tatsächlich beruht: auf leistungsfähigen Kommunen. Dennoch spiegelt sich diese Bedeutung bis heute nur unzureichend in den

politischen Entscheidungsstrukturen wider. Zu häufig werden Gesetze, Förderprogramme und Standards entwickelt, ohne die kommunale Umsetzung ausreichend mitzudenken. Die Städte übernehmen Verantwortung, verfügen aber nicht immer über die notwendigen Gestaltungsspielräume. Ein moderner Staat sollte daraus die Konsequenzen ziehen.

Staatsmodernisierung beginnt in den Städten

Die Debatte über Staatsmodernisierung konzentriert sich häufig auf Verwaltungsorganisation, Digitalisierung oder Planungsbeschleunigung. All dies ist wichtig. Doch Modernisierung erschöpft sich nicht in effizienteren Verfahren. Sie verlangt einen Perspektivwechsel. Die entscheidende Frage lautet nicht nur, wie der Staat schneller wird. Sie lautet auch, wie der Staat näher an den Menschen bleibt. Die Antwort darauf führt unmittelbar zur kommunalen Ebene. Denn Städte verfügen über eine Eigenschaft, die keine andere staatliche Ebene besitzt: Sie verbinden politische Gestaltung mit unmittelbarer Lebenswirklichkeit. Hier treffen unterschiedliche Interessen aufeinander. Hier müssen Zielkonflikte gelöst werden. Hier zeigt sich, ob politische Entscheidungen gesellschaftliche Akzeptanz finden. Gerade deshalb entstehen viele der innovativsten Antworten auf die großen Zukunftsfragen nicht in zentralen Behörden, sondern vor Ort.



Abb. 1: Der öffentliche Raum als Ort des Zusammenlebens – eine runde Sache (Fotos: Jost)

Städte entwickeln neue Mobilitätskonzepte. Sie erproben klimaneutrale Quartiere. Sie schaffen digitale Dienstleistungen, stärken Bildungschancen, entwickeln neue Formen der Bürgerbeteiligung und gestalten den öffentlichen Raum als Ort des Zusammenlebens. Innovation entsteht selten durch abstrakte Programme. Sie entsteht aus konkreten Problemen und aus der Bereitschaft, gemeinsam Lösungen zu entwickeln. Das macht Städte zu den eigentlichen Innovationslaboren unseres Gemeinwesens.

Demokratie lebt von Nähe

Die Stärke der kommunalen Ebene liegt nicht allein in ihrer Problemlösungskompetenz. Sie liegt ebenso in ihrer demokratischen Qualität. Kommunalpolitik ist die unmittelbarste Form demokratischen Handelns. Bürgerinnen und Bürger begegnen ihren Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern auf öffentlichen Veranstaltungen, im Stadtteil oder auf dem Wochenmarkt. Entscheidungen werden unmittelbar sichtbar. Erfolge ebenso wie Fehler. Diese Nähe schafft Verantwortung. Sie schafft aber auch Vertrauen.

Gerade in einer Zeit wachsender Polarisierung gewinnt dieser Aspekt an Bedeutung. Demokratie lebt nicht allein von Wahlen. Sie lebt von der Erfahrung, dass politisches Handeln nachvollziehbar ist, Beteiligung möglich bleibt und Konflikte konstruktiv gelöst werden können. Städte schaffen genau diese Räume. Sie organisieren Begegnung zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen. Sie ermöglichen Beteiligung. Sie schaffen öffentliche Orte, an denen Demokratie sichtbar und erlebbar wird. Damit leisten sie einen Beitrag, der weit über ihre gesetzlichen Aufgaben hinausgeht. Sie stabilisieren den demokratischen Staat.

Transformation braucht kommunale Gestaltungskraft

Unsere Gesellschaft befindet sich in einer Phase tiefgreifender Veränderungen. Die klimaneutrale Transformation der Wirtschaft, der demografische Wandel, Digitalisierung, neue Mobilitätsformen, geopolitische Unsicherheiten und der Wandel der Arbeitswelt verändern nahezu alle Bereiche unseres Zusammenlebens. Diese Transformation lässt sich nicht allein durch Gesetze organisieren. Sie muss vor Ort gestaltet werden.

- Ob eine Wärmewende gelingt, entscheidet sich im Quartier.
- Ob neue Mobilität akzeptiert wird, entscheidet sich auf den Straßen unserer Städte.
- Ob Integration funktioniert, entscheidet sich in Schulen, Kitas, Vereinen und Nachbarschaften.
- Ob Klimaanpassung wirksam wird, entscheidet sich auf Plätzen, in Parks und entlang unserer Flüsse.

Transformation ist deshalb immer auch Stadtentwicklung. Die kommunale Ebene verbindet ökologische, wirtschaftliche und soziale Ziele zu einer integrierten Entwicklung. Während politische Debatten häufig entlang einzelner Ressorts geführt werden, müssen Städte Zusammenhänge denken. Ein neues Wohnquartier betrifft Wohnen, Verkehr, Energieversorgung, soziale Infrastruktur, Bildung, Freiraumplanung und wirtschaftliche Entwicklung zugleich. Diese Fähigkeit zum integrierten Handeln ist eine der größten Stärken der Städte.

Vertrauen statt Detailsteuerung

Wer diese Stärke nutzen will, muss den Kommunen mehr zutrauen. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich eine Kultur entwickelt, die immer detailliertere Vorgaben macht. Neue Standards, zusätzliche Berichtspflichten und komplexe Förderbedingungen verfolgen häufig berechtigte Ziele. In ihrer Summe engen sie jedoch die kommunalen Handlungsspielräume zunehmend ein. Ein moderner Staat sollte deshalb stärker auf Vertrauen setzen. Das meint auch Vertrauen zum Bürger, damit dieser Vertrauen zurückschenkt. Nicht jede Entscheidung muss zentral vorgegeben werden. Nicht jede gute Lösung entsteht am grünen Tisch eines Ministeriums.

Die Städte kennen ihre Herausforderungen am besten. Sie wissen, welche Investitionen notwendig sind, welche sozialen Angebote gebraucht werden und wie unterschiedliche Interessen vor Ort ausgeglichen werden können. Staatliche Steuerung sollte deshalb stärker Ziele definieren als Wege vorschreiben. Sie sollte Innovation ermöglichen, statt Vielfalt einzuengen. Sie sollte Kooperation fördern, statt zusätzliche Bürokratie zu erzeugen.



Abb. 2: Transformation ist immer auch Stadtentwicklung

Gemeinsame Verantwortung auf Augenhöhe

Aus diesem Verständnis ergibt sich ein neues Leitbild für den modernen Staat. Bund, Länder und Kommunen sind keine Ebenen unterschiedlicher Bedeutung. Sie tragen gemeinsam Verantwortung für die Zukunft unseres Gemeinwesens. Diese Verantwortung verlangt eine neue Kultur der Zusammenarbeit.

- Dazu gehört, Städte frühzeitig an Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen.
- Dazu gehört, die Auswirkungen neuer Regelungen auf die kommunale Praxis systematisch mitzudenken.
- Dazu gehört eine aufgabengerechte Finanzausstattung ebenso wie eine konsequente Anwendung des Konnexitätsprinzips.

- Vor allem aber gehört dazu die Anerkennung, dass kommunale Selbstverwaltung keine organisatorische Randnotiz unseres Grundgesetzes ist.

Sie ist Ausdruck des Vertrauens in die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, ihre Angelegenheiten selbst zu gestalten. Dieses Vertrauen ist ein Fundament unserer Demokratie.

Ans Übermorgen denken

Wer den Staat modernisieren will, darf deshalb nicht allein seine Verwaltung modernisieren. Er muss sein Verständnis von Staat modernisieren. Der Staat des 21. Jahrhunderts ist kein zentral gesteuertes System, dessen Entscheidungen von oben nach unten weitergegeben werden. Er ist ein Netzwerk leistungsfähiger Ebenen, die gemeinsam Verantwortung übernehmen.

Die Städte sind darin nicht die letzte Stufe staatlichen Handelns. Sie sind seine stärkste Verbindung zur Gesellschaft.

- Hier wird Demokratie gelebt.
- Hier entstehen Innovationen.
- Hier werden politische Ziele Wirklichkeit.
- Hier entscheidet sich, ob Menschen den Staat als handlungsfähig, gerecht und zukunftsorientiert erleben.

Die kommunale Ebene braucht deshalb nicht mehr Aufgaben, sondern mehr Vertrauen. Nicht mehr Detailsteuerung, sondern mehr Verantwortung. Nicht mehr symbolische Wertschätzung, sondern eine gleichberechtigte Rolle bei den großen Zukunftsentscheidungen unseres Landes. Denn die Frage nach der Zukunft des Staates ist untrennbar mit der Zukunft seiner Städte verbunden. Wer den Staat stärken will, muss die Städte stärken. Nicht, weil sie eine Verwaltungsebene unter vielen sind, sondern weil sie der Ort sind, an dem unser demokratischer Staat jeden Tag aufs Neue Gestalt annimmt.



Burkhard Jung

Oberbürgermeister der Stadt Leipzig und
Präsident des Deutschen Städtetags