

Lokale Parteiarbeit: Agieren statt reagieren

Ein Beispiel aus der im Hunsrück gelegenen
Kreisstadt Simmern

Vorbemerkung

Das Alltagsgeschäft des Kommunalpolitikers ist oft noch von einem „Durchwursteln“ geprägt. Was zu tun ist, diktiert der Terminkalender. Es ist bequemer, nur zu reagieren statt zu agieren und richtungsweisende Aktivitäten zu entfalten, durch die eine Gemeinschaft von Bürgern geführt und gestaltet wird. Hinzu kommt, daß die Kräfte in starkem Maße von der Planung, Organisation und Durchführung der (Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunal-)Wahlkämpfe beansprucht werden. Die politische Willensbildung der Partei zu Gemeindeproblemen kommt dann leicht zu kurz. Selten wird nach einer Wahl danach gefragt, ob Aufwand und „Ertrag“ für den Wahlkampf in einem gerechtfertigten Verhältnis standen.

Das Beispiel aus der Praxis:

Mit dem folgenden Beispiel aus der Praxis soll veranschaulicht werden, wie die ganze Partei — und die Ratsfraktion — mobilisiert werden können, um ein kommunalpolitisches Problem Bündel anzupacken. Und zwar so, daß „mehr Bürger-nähe“ kein hohles Schlagwort bleibt. Dieses Beispiel zeigt aber nur einen der vielen möglichen Wege, wie die Partei „Problemlösungskompetenz“ erwerben kann. Wo im Einzelfall anzusetzen ist und was leistbar erscheint, muß eine gründliche Beratung in der jeweiligen Kreis- oder Ortspartei ergeben.

Kennzeichnend für die **kommunalpolitische Situation** der CDU-regierten Kreisstadt Simmern im Herbst 1978 war aus der Sicht des dortigen Gemeindeverbandes

- eine konsolidierte Lage der Gemeindefinanzen,
- ein Problemstau im Verkehrsbereich und
- mehr oder minder deutlich empfundene und artikulierte Angebotslücken im Kultur- und Freizeitbereich.

Die innerhalb und außerhalb der lokalen Partei engagiert aber auch kontrovers geführte Diskussion der Verkehrsprobleme ließ bei der Parteiführung den Wunsch entstehen, einen möglichst breiten Konsensus für bestimmte Problemlösungsvorschläge zu finden. Als geeignetes Instrument, um die Mehrheitsfähigkeit bestimmter Lösungsvorschläge zu testen, wurde die **Bürgerbefragung** ermittelt. Dieses Vorhaben sollte zugleich dazu benutzt werden, um Konkretes über die vielfach als unbefriedigend bezeichnete Lage im Freizeit- und Kulturbereich der Stadt vom Bürger zu erfragen.

Um die Befragungsaktion gründlich vorzubereiten, wurden innerhalb der Partei je eine **Projektgruppe** für Verkehrsfragen, Sport und Freizeit sowie Kulturpolitik installiert. Ihre Aufgabe bestand darin, die jeweiligen Problemfelder — soweit dies nicht bereits wie für den Verkehrsbereich weitgehend geschehen war — zu analysieren, vorzudenken und vorzustrukturieren. Für die Projektgruppe „Sport und Freizeit“ beispielsweise resultierten aus dieser Aufgabenstellung folgende Arbeitsschritte:

- Istanalyse des lokalen **Freizeitangebotes** (z. B. Auflistung der Freizeitinfrastruktur, Nutzungsmöglichkeiten, Auslastungsgrad);
- Grobfixierung der **Freizeitbedarfe** und **Angebotsdefizite** (z. B. nach Bevölkerungsgruppen und Freizeitformen);
- Formulierung **freizeitpolitischer Ziele** (z. B. verstärkte Förderung von freien Trägern im Freizeit- und Kulturbereich);
- Entwicklung von **Handlungsprogrammen** (z. B. Abstimmung des Freizeitangebotes der Volkshochschule mit anderen kulturtreibenden Institutionen, Berücksichtigung der freizeitpolitischen Ziele in den Leitplänen der Stadt).

Da der Fragebogen nicht beliebig umfangreich werden durfte, mußte außerdem innerparteilich eine Übereinkunft darüber hergestellt werden, mit welcher Priorität und Intensität die verschiedenen Fragenkomplexe in der Befragungsaktion berücksichtigt werden sollten und zu welchen Problemlösungsvorschlägen im einzelnen die Meinung der Bürger erfragt werden sollte. Erst auf der Basis dieser Vorarbeiten und Vorklärungen ließen sich die Informationsbedarfe der lokalen Partei zu konkreten Fragen verdichten, die Eingang in die Befragungsaktion finden konnten.

Was ist nun unter einer **Befragungsaktion** zu verstehen und was kann mit ihr geleistet werden? Die Befragungsaktion ähnelt dem sozialwissenschaftlichen Forschungsinstrument „schriftliche Befragung“. Sie unterscheidet sich von dieser jedoch in der Zielsetzung und demzufolge Anlage und Durchführung und damit auch der statistischen Absicherung der Ergebnisse. Ziel einer Befragungsaktion ist es nicht nur, Daten zu bestimmten Fakten-, Meinungs- und Einstellungsfragen zu gewinnen. Vielmehr soll die Bevölkerung einer Kommune oder eines Stadtteils unmittelbar in den kommunalpolitischen Willensbildungsprozeß einbezogen werden. Demzufolge sollten sich die Fragesteller weitgehend auf solche Themen beschränken, die auf breiteres Interesse stoßen und die bereits Gegenstand lokaler politischer Diskussionen waren oder noch sind.

Besonders hilfreich kann die Befragungsaktion für die innerparteiliche Willensbildung dann sein, wenn hinter kommunalpolitischen Auseinandersetzungen artikulierte gegen latente Interessen stehen, da erstere in aller Regel wesentlich lautstärker und oft auch durchschlagskräftiger zu sein pflegen.

Um den kommunalen Willensbildungsprozeß im Interesse der eigenen Partei voranzutreiben, sind die Formulierung der einzelnen Fragen, die Auswahl der Alternativen und die Gestaltung der Problemlösungsvorschläge naturgemäß „parteilich“. Überzieht man jedoch hierbei, dann nimmt die Bereitschaft vieler Bürger mitzutun — insbesondere derjenigen, die mit anderen Parteien sympathisieren — schnell ab. Außerdem würde es eine solche Vorgehensweise den politischen Gegnern leichtmachen, eine derartige Aktion zu entwerten.

Letztlich wäre dann der Schaden für das Image der Partei größer als der Nutzen. Um einen optimalen Mobilisierungseffekt zugunsten bestimmter Problemlösungsvorschläge und/oder allgemein einen Sympathiegewinn für die eigene Partei zu erzielen, sollte der Fragebogen möglichst breit gestreut werden. Wenn von der Ortsgröße her machbar, sollte jeder Haushalt mindestens einen Fragebogen erhalten. Das Ausstellen und Einsammeln der Fragebögen kann unterschiedlich organisiert werden. In der Praxis hat sich die jeweilige Verknüpfung mit Canvassing bewährt. Dies erhöht nicht nur die Anzahl der auswertbaren Fragebögen, sondern hat auch eine nachhaltigere Resonanz in der Öffentlichkeit. Die lokale Partei kann so für den Bürger sichtbarer ihren Willen zu mehr Bürgernähe demonstrieren.

Nicht zu unterschätzen sind aber auch positive Wirkungen auf die Partei nach innen. Mit einer Befragungsaktion dieser Art kann dreierlei bewirkt werden:

- Der Tatendrang aktivitätsbereiter Mitglieder kann befriedigt werden und gleichzeitig werden sie dazu motiviert, ihre politische Arbeit fortzusetzen;
- Nichtmitgliedern kann so via Projektgruppenarbeit und Canvassing der Weg in die Partei geöffnet werden;
- die Projektgruppenarbeit, das Canvassing, die Auswertung der Befragung und die Verwertung der Ergebnisse beleben und befruchten die innerparteiliche Diskussion und Willensbildung.

Um letztlich aber Pluspunkte auf dem „Konto“ Problemlösungskompetenz der lokalen Partei „buchen“ zu können, müssen die Ergebnisse, Kritiken und Anregungen umgehend und für den Bürger **sichtbar** in die praktische politische Arbeit von Partei **und** Ratsfraktion einfließen.

Doch zurück zu dem Beispiel aus der Praxis:

Entsprechend der aktuellen politischen Problemlage wurde das Schwergewicht auf Fragen zum **Verkehrsbereich** gelegt. Die zehn Fragen, mit denen dieser Problemkomplex abgedeckt wurde, lassen sich stichwortartig folgendermaßen benennen:

1. Meinungen über die Belästigung durch den Innenstadtverkehr;
2. Meinungen zur Notwendigkeit und zum Nutzen einer Fußgängerzone;

3. Einstellung zur Bedingung für eine Fußgängerzone (weiterer Fußweg für Autofahrer als bisher);
4. Wünsche zur Ausgestaltung einer Fußgängerzone;
5. Häufigkeit des Innenstadtbesuchs;
6. Meinungen zu verkehrstechnischen Einzelheiten der Einrichtung einer verkehrsberuhigten Zone;
7. Wünsche zur Gestaltung des Schloßplatzes;
8. Meinung zu verkehrsberuhigenden Maßnahmen in Wohngebieten;
9. Meinungen zur Notwendigkeit weiterer Maßnahmen, die die Sicherheit des Schulweges erhöhen;
10. Angaben über konkrete Gefahrenpunkte auf Schulwegen.

Der zweite Fragenbogenteil umfaßte sieben Fragen aus den Bereichen Freizeit, Kultur und Sport. Stichwortartig können sie wie folgt beschrieben werden:

1. Allgemeine Einschätzung des Freizeitangebotes in Simmern;
2. Meinung über Angebotslücken im kulturellen Bereich;
3. Meinung über Angebotslücken im Sportsektor;
4. Benennung freizeitpolitisch benachteiligter Gruppen;
5. Meinung über Angebotsdefizite im Freizeitbereich für Jugendliche;
6. Meinung über Angebotsdefizite im Freizeitbereich für ältere Menschen;
7. Meinung zu Angebotsdefizite für Kinder.

Der Fragebogen klingt aus mit einer Frage zur Wohnzufriedenheit, deren Antwort zugleich eine globale Bewertung der Stadt ausdrückt, und einer Frage nach drei konkreten Wünschen an die Stadt.

In einem statistischen Anhang wurde nach dem Alter, dem Geschlecht, dem Familienstand, dem Beruf und der Straße, in der man wohnt, gefragt. Damit wurde zweierlei bezweckt. Zum einen sollte anhand dieser Daten festgestellt werden, ob die soziale Struktur der Befragungsteilnehmer von der der Stadt Simmern abweicht. Dies sowohl im Hinblick darauf, die Ergebnisse entsprechend bewerten und eventuell relativieren zu können, als auch um möglichen Angriffen des politischen Gegners, die eine Entwertung der Befragungsaktion und deren Ergebnisse zum Ziel haben, fundiert begegnen zu können.

Zum anderen sollte auf diese Weise die Möglichkeit geschaffen werden, um einzelne Ergebnisse differenzieren zu können. So bestätigte beispielsweise die Auswertung, daß die befragten Jugendlichen deutlich anderer Meinung über Angebotslücken im Freizeitbereich für ihre Altersgruppen waren als die Gesamtheit der Befragten.

Recht unterschiedliche Meinungen ergaben sich auch zu den Verkehrsfragen. Je nachdem, in welchem Maße man als Innenstadtbewohner von der Verkehrsmisere betroffen war und durch eine Neuregelung entlastet oder belastet werden würde, begrüßte man dieses Vorhaben oder stand ihm reserviert bis ablehnend gegenüber.

Um die Informationsfülle schnell und differenziert bearbeiten und auswerten zu können, wurde der Fragebogen von vornherein auf eine maschinelle Verarbeitung der Daten hin angelegt. Viel Mühe wurde auch auf die Gestaltung der Titelseite des Fragebogens verwendet. Sie sollte:

- optisch ansprechend sein und durch ein gelungenes Foto Lokalbezogenheit demonstrieren,
- die CDU als Fragesteller ausweisen und gleichzeitig ihren Wahlslogan popularisieren,
- den Bürger ganz kurz über Sinn und Zweck dieser Fragebogenaktion informieren und zum Mitmachen motivieren.

Kein geringes organisatorisches und personelles Problem war auch die Vorbereitung und Durchführung der Feldarbeit, d. h. das Austeilen und Einsammeln der Fragebögen in möglichst jedem Haushalt. Hinzu kam, daß diese Gelegenheit dazu genutzt werden sollte, um die jeweiligen Kandidaten ihren Wählern vorzustellen. Bestandteil der intensiven Vorbereitungen dieser Phase war deshalb auch eine entsprechende Kandidatenschulung.

Die ganze Aktion wurde öffentlichkeitswirksam begleitet und abgestützt. Das positive Echo in der Lokalpresse und die große Resonanz in der Bevölkerung entmutigten den politischen Gegner, so daß er auf nennenswerte Störmanöver verzichtete.

Das überaus lebhafte Interesse der Bürger Simmerns an dieser konkreten und auf ihre unmittelbare Lebensumwelt bezogenen Mitsprachemöglichkeit erbrachte eine nach meiner Kenntnis in dieser Höhe bisher nicht erreichte Rücklaufquote. Die in den rund 1 700 Fragebögen — bei etwa 5 000 Einwohnern — enthaltene Datenfülle konnte zwangsläufig nur noch mit den Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung gehandhabt werden.

Die Simmerner Bürger vertrauen jetzt darauf, daß ihre Anregungen und Meinungen von der Kommunalpolitik der CDU aufgenommen und umgesetzt werden.

Kommunalwissenschaftliche Forschung

Aufgabenstellung

Christlich-demokratische Politik muß gerade in den Städten und Gemeinden erkennen lassen, daß in Freiheit und Verantwortung mehr zu leisten ist als durch kollektive Bevormundung. Das Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung hat dazu bereits kommunalpolitische Orientierungshilfen entwickelt. Forschungsthemen sind u. a. Bürgerinitiativen, Parteien in Großstädten, Soziale Wohnungswirtschaft, Entwicklung ländlicher Räume, Reintegration ausländischer Arbeitnehmer sowie kommunales Wahlverhalten und Freizeitwesen.

Bürgerinitiativen als Problem von Staat und Gesellschaft

In den kommunalpolitischen Grundsatzprogrammen aller politischen Parteien wird die Forderung nach verstärkter Beteiligung der Bürgerschaft an kommunalpolitischen Willensbildungsprozessen erhoben. In der kommunalen Wirklichkeit ist es nicht bei der Grundsatzforderung geblieben. Zahlreiche Städte und Gemeinden haben in den vergangenen Jahren Versuche unternommen, sachkundige oder interessierte Bürger am kommunalpolitischen Geschehen zu beteiligen. Die zaghaften Versuche verwaltungsinterner Partizipation wurden dann aber sehr bald von sog. Bürgerinitiativen überrollt, die insbesondere im kommunalpolitischen Bereich tätig wurden und die häufig mit Erfolg auf Entscheidungen von Rat und Verwaltung Einfluß nehmen konnten. Sie sind jedoch keineswegs auf die Bezirks- und Ortsvertretungen gerichtet, die vom Gesetzgeber u. a. in der Absicht geschaffen wurden, die bürgerschaftliche Mitwirkungsbereitschaft zu steigern und die Mitwirkungsmöglichkeiten zu verbessern. Bürgerinitiativen wenden sich in der Regel direkt an die Verwaltungen, in dem Bemühen, eine bestimmte Maßnahme zu verhindern oder durchzusetzen, und zwar unter Umgehung des Rates und der Parteien.

Diese Erfahrung hat das Institut veranlaßt, das Erscheinungsbild und die Ursachen von Bürgerinitiativen zu untersuchen und ihr Verhältnis zu den Entscheidungsorganen in unserem repräsentativen System zu bestimmen. In einem Positionspapier kommt das Institut dabei zu folgendem Ergebnis:

- In einer Welt, in der der Wandel das einzig Beständige ist, entstehen laufend Probleme, die von Parlamenten und Verwaltungen nicht immer richtig und rechtzeitig erfaßt und gelöst werden. Bürgerinitiativen, die auf solche Anpassungsprobleme hinweisen, haben ihre Berechtigung. Sie sollten mit anderen gesellschaftlichen Gruppen (Verbänden) gleichgestellt und gleichbehandelt werden.
- Sofern Bürgerinitiativen als Selbsthilfegruppen gesellschaftliche Probleme in eigener Regie und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen lösen, sind sie auch zu fördern. Derartige Bürgerinitiativen entlasten Staat und Kommunen und bewahren gesellschaftliche Freiräume vor politischer Einflußnahme.
- Bürgerinitiativen können politische Parteien nicht ersetzen, sondern nur ergänzen, denn nur Volksparteien können die Interessen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen wahrnehmen, verdeutlichen und im Sinne des Gemeinwohls abwägen. Wichtiger als die Gründung immer neuer Bürgerinitiativen ist deshalb die Steigerung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems.

Parteiarbeit in Großstädten

Das Entstehen von Bürgerinitiativen wird häufig auf Funktionsdefizite des lokalen Parteiensystems zurückgeführt. Geht man von der Richtigkeit dieser These aus, dann stellt sich die Frage, wie die Partei- und Fraktionsarbeit in der Kommunalpolitik zu verbessern ist. Das Institut für Kommunalpolitik hat diese Frage bereits in verschiedenen Publikationen behandelt. Im vergangenen Jahr hat es hierzu auch

eine Tagung durchgeführt, an der namhafte Kommunalpolitiker und Wissenschaftler aus der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und der Schweiz teilnahmen.

Im Verlauf der Beratungen wurde deutlich, daß alle Empfehlungen zur Verbesserung der Partei- und Fraktionsarbeit die unterschiedliche Stärke der Parteien und die Position ihrer Fraktionen im Rat berücksichtigen müssen, daß sie darüber hinaus auf die verschiedenen Kommunalverfassungen abgestimmt sein müssen und mit der Mentalität der Bevölkerung in Einklang zu bringen sind. Übereinstimmung bestand jedoch darin, daß eine bürgernahe Kommunalpolitik am ehesten dann zu realisieren sei, wenn die traditionellen Parteistrukturen durch flexible Organisationsstrukturen der Lokalparteien ergänzt werden. Die unterschiedlichen politischen Strukturen und Gegebenheiten in den verschiedenen Ländern und Gemeinden lassen aber nach übereinstimmender Auffassung eine Schematisierung der Parteioorganisationen nicht zu. Konträre Positionen wurden insbesondere in der Beurteilung von Bürgerinitiativen deutlich. Einige Teilnehmer sahen darin eine nützliche Ergänzung der repräsentativen Demokratie, andere wiesen darauf hin, daß aus der Mitbeteiligung von Bürgerinitiativen jedoch keine Mitbestimmung werden darf, denn unser politisches System sei noch nicht so stabil, als daß Bürgerinitiativen es nicht gefährden könnten.

Soziale Wohnungswirtschaft

Die staatliche Wohnungspolitik kann heute erstmals in ihrer Geschichte auf einen konsolidierten Wohnungsbestand verweisen. Die Zahl der zu versorgenden Haushalte und der verfügbaren Wohnungen ist erstmals in unserer Geschichte ausgeglichen. Trotz oder gerade wegen dieses Erfolges steht sie heute vor der Notwendigkeit, ihre Zielvorstellungen, Ordnungsansätze und Instrumente einer veränderten Situation anzupassen. Hierzu hat das Gutachten von Prof. Dr. H. K. Schneider und Dr. Rolf Kornemann mit dem Titel „Soziale Wohnungswirtschaft“ viel beachtete Aussagen gemacht. Es läßt keinen Zweifel daran, daß der quantitative Bedarf an Wohnungsbauleistungen in Zukunft wesentlich geringer einzuschätzen sein wird als die Produktionsziffern des Nachkriegsjahrzehnts oder der Boomjahre um 1973.

Die Kritik des Gutachtens an der amtlichen Wohnungspolitik bezieht sich aber nicht nur auf die Bedarfsmeßzahlen, sondern auch auf das Ordnungssystem unserer Wohnungspolitik, das sich gegenwärtig als Mischsystem marktwirtschaftlicher und administrativer Elemente darstellt. Mehr und mehr drängt die praktizierte administrative Lenkung die marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen zurück, ohne daß eine bessere Umweltqualität erreicht, eine gerechtere Versorgung gesichert oder gravierende wirtschaftliche und soziale Mängel vermieden würden.

Die Vergeudung öffentlicher Mittel durch Fehlsubventionierung, die Schwächen der Objektförderung, die Probleme der Belegungsbindung und des Wohngeldsystems, der starke Anstieg der Mietpreise und die damit verbundenen Mietpreis-

verzerrungen, die halbherzige Förderung der Bildung privatgenutzten wohnungswirtschaftlichen Einzeleigentums, die Versorgungsprobleme junger Familien und gesellschaftlicher Randgruppen und vieles mehr machen die Schwächen des praktisierten Systems offenkundig.

Die Verfasser begnügen sich nicht mit einer kritischen Analyse der amtlichen Wohnungspolitik, sondern präzisieren das umfassende Alternativmodell einer marktwirtschaftlichen Steuerung, ihrer gezielten sozialen Absicherung, der Wohnungseigentumsbildung, der Individualförderung und der begrenzten Objektförderung. Diese neue Ordnung der Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft sollte ein Ziel der überfälligen Neubestimmung der staatlichen Wohnungspolitik sein. Den Weg zur neuen Ordnung versucht das Gutachten durch ein Bündel von Sofortmaßnahmen und mittelfristigen Maßnahmen zu ebnen.

Lokale Freizeitvereine

Die im Forschungsbereich „Kommunale Kultur- und Freizeitpolitik“ entstandene Arbeit befaßt sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit dem lokalen Verein im Freizeitbereich. Die Bedeutung des Vereins in diesem Lebens- und Politikbereich demonstriert

■ zum einen die Tatsache, daß ziemlich konstant etwa ein Drittel der Bevölkerung Mitglied eines Freizeitvereins ist (bei Jugendlichen zwischen 13 und 24 Jahren steigt dieser Anteil auf 60 v. H.) und

■ zum anderen der Umstand, daß die Vereine als Träger lokaler Freizeiteinrichtungen eine zentrale Rolle spielen und von daher im kommunalpolitischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß erhebliches Gewicht besitzen.

Im Anschluß an die Charakterisierung der Freizeit als Problem- und Politikbereich werden die kennzeichnenden Merkmale der Freizeitpolitik herausgearbeitet und die Schwerpunkte der kommunalen Freizeitpolitik bestimmt. Dabei wird u. a. der Frage nachgegangen, welche Rolle der Verein in der Freizeitpolitik, aber auch in der Kommunalpolitik allgemein spielt. Der Verein kann z. B. wesentlich zur Einbindung des einzelnen in die Gemeinde beitragen und ihm durch das Kennenlernen anderer sozialer Gruppen, Werte und Verhaltensweisen die Gesellschaft „veranschaulichen“, ihm Orientierungshilfen geben und ihn integrieren.

Die Vereine stellen aber auch einen Machtfaktor innerhalb der Gemeinde dar. Von den ortsansässigen Vereinen gehen oftmals die Initiativen aus, die zu Anfragen oder Aufträgen des Rates an die Verwaltung führen. Generell besteht in den vorliegenden Einzelfallstudien Konsens darüber, daß auf die Dauer keine politische Partei auf kommunaler Ebene ungestraft an den Ansichten und Wünschen der lokalen Vereine vorbeigehen kann.