

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Lutz-Rainer Reuter

Kommunalpolitik
im Parteienvergleich

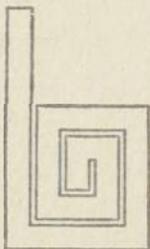
Zum Funktionswandel
der kommunalen Selbstverwaltung
anhand der kommunal-
politischen Grundsatzprogramme
von CDU/CSU, SPD und FDP

B 34/76

21. August 1976

Lutz-Rainer Reuter, Dr. jur., geb. 1943 in Kiel; Studium der Rechtswissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in Kiel und Tübingen, Aufbaustudium der Politikwissenschaft und Soziologie in Konstanz. Seit Dezember 1971 wiss. Assistent für Politikwissenschaft und öffentliches Recht; seit April 1974 Akademischer Rat an der Gesamthochschule Siegen; nebenamtlich Dozent für Sozialwissenschaften in der Lehrerfortbildung.

Veröffentlichungen u. a.: Das Recht auf chancengleiche Bildung, Düsseldorf 1975; Rechtsunterricht als Teil der Gesellschaftslehre, Saarbrücken/Düsseldorf 1975; Partizipation als Prinzip demokratischer Schulverfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/75; Bildungsreform als soziopolitischer Konflikt, in: Die Mitarbeit 1976, S. 146—157; Legitimation durch Verfassung? Lernziele des gesellschaftlichen Unterrichts zwischen Grundgesetz und Politik, in: Siegfried Jenkner/Gerd Stein (Hrsg.), Zur Legitimationsproblematik bildungspolitischer Entscheidungen, Ratingen/Kastellaun 1976.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Kommunalpolitik im Parteienvergleich

Zum Funktionswandel der kommunalen Selbstverwaltung anhand der kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von CDU/CSU, SPD und FDP

*Ich kann freilich nicht sagen, ob es besser werden wird,
wenn es anders wird; aber soviel kann ich sagen, es muß
anders werden, wenn es gut werden soll.*

Georg Christoph Lichtenberg

I. Vorbemerkung

Die publizistisch-programmatischen Aktivitäten der Parteien verweisen gegenwärtig auf einen politischen *Themenwechsel*, was allerdings nicht bedeutet, daß damit die bisherigen Themen bereits theoretisch geklärt und durch Programmrealisierung praktisch erschöpft wären; die Lage der Bildungspolitik, die deutlich an programmatischer wie praktischer Priorität trotz des größer gewordenen Problemdrucks eingebüßt hat, verdeutlicht dies¹⁾. Kommunalpolitik ist nun sicherlich kein ‚neues‘ politisches Thema; die strukturellen Finanzschwierigkeiten der Städte und Gemeinden, ihr Autonomieverlust, die Zersplitterung des kommunalen Verfassungsrechts, die Aktivitäten lokaler Bürgerinitiativen u. a. werfen nicht erst seit heute vielschichtige Probleme im örtlichen Raum auf. Um so bemerkenswerter ist der Umstand fast synchron zu nennender Verabschiedungen kommunalpolitischer *Grundsatzprogramme* durch die Bundes-Parteien Ende 1975: Die Problematik der Spezialisten wurde zum Thema einer breiteren Öffentlichkeit gemacht, unterstützt durch eine erhebliche Zahl teils vorher, teils danach erarbeiteter Kommunalpolitikprogramme auf Landes- und Ortsebene.

Für die politische Theorie wie für die politische Praxis resultieren hieraus Fragen nach der Funktion von Parteiprogrammen, dem Verhältnis von Parteien und Wählern, nach den Chancen langfristiger Teilpolitiken,

nach der Funktion der Kommunalautonomie und der Rolle der (Bundes)Parteien. Der Vorgang erfordert Analysen auf verschiedenen Ebenen: *Hier* soll der Akzent zunächst auf Materialsichtung, Programminhalts- und Funktionsanalyse gelegt werden, um auf der Grundlage eines kritischen Ansatzes zur heutigen Legitimation und Realität der kommunalen Selbstverwaltung in der sozialen Demokratie Thesen zu kommunalen Aufgabenschwerpunkten und möglichen ‚weißen Flecken‘ der Programme, zur Funktion solcher Programme und vor allem zur Kommunalpolitik im gebietskörperschaftlichen Politikverbund zu formulieren. Ausgeschlossen bleiben *empirische* Analysen der bisherigen kommunalrelevanten Politik der Parteien auf den verschiedenen Politikebenen im Programmkontrast und der Programmfunktionen in bezug auf Parteiaktive, Mitglieder und Wähler (Integrations-, Bindungs-, Informationsfunktionen).

Normativer Ausgangspunkt dieser Arbeit ist die hohe Einschätzung der kommunalen Selbstverwaltung im Hinblick auf ihre demokratische Legitimation und Funktion im politischen Gesamtverbund, unbeschadet der erheblichen Einwirkungen durch Bund und Länder. Diesem legitimatorisch-funktionalen Vorverständnis kommt der Begriff *local government* sehr viel näher als der der *kommunalen Selbstverwaltung* mit seinen traditionellen Attributen der *Allzuständigkeit* und *Autonomie örtlicher Verwaltung im Vorfeld staatlicher Politik*.

¹⁾ Vgl. hierzu schlaglichtartig die Diskussion von Bildungswissenschaftlern und Bildungspolitikern in: Die Zeit, Diskussionsserie I—VIII, v. 9. 1.—20. 2. 76.

II. Bestandsaufnahme: Legitimation und Wirklichkeit der lokalen Autonomie und Allzuständigkeit

Die parallele Verabschiedung und Veröffentlichung der *Kommunalpolitischen Grundsatzprogramme* durch CDU/CSU und SPD sowie entsprechender *Leitlinien* durch die FDP (von denen allerdings bis jetzt nur ein Teil die Zustimmung ihres Bundesparteitages erhielt) stehen in eigentümlichem Kontrast zu der traditionell orientierten, resignativen Ansicht, die den ‚unaufhaltsamen Abstieg‘ der kommunalen Autonomie beklagt. Bemerkenswert ist das so augenfällige Interesse der Bundesparteien auch unter dem Gesichtspunkt der lange angenommenen Tendenz zur ‚Entideologisierung‘, d. h. des programmatischen wie politisch-praktischen ‚Zusammenrückens‘²⁾. Die technokratische These einer ‚Entpolitisierung des Politischen‘ durch wissenschaftlich-sachverständige Beratung und sachrationale Administration ist zumindest für den lokalen Politikbereich alt und weitverbreitet: Kommunale Selbstverwaltung als unterstaatliche und vorpolitische Ebene der fachlichen Entscheidung vor Ort, dem Sachverstand verdienter Bürger und Fachleute überantwortet, dem Parteienstreit und politischen Interessenkonflikt entzogen³⁾. Der Gedanke der Subsidiarität des Staates zugunsten pluraler Selbstverwaltungsträger wie z. B. der Gemeinden, der sich durch verschiedene Parteiprogramme zieht, widerspricht dem Engagement der Parteien als Vermittlern und Trägern des politisch-staatlichen Prozesses; ein unpolitisches Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung legt die Annahme nur geringer Interessendivergenzen der Parteien nahe. *Grundsatz-Programme* verweisen demgegenüber auf zentrale Politikbereiche und zeigen einen Wandel im Vorstellungsbereich der Parteien an. Das Verhältnis von Politik und angeblich (unpolitisch vollziehender) Verwaltung im lokalen Raum bedarf daher einer kurzen Klärung.

1. Lokale Selbstverwaltung oder Kommunalpolitik?

Die Frage läßt sich genetisch anhand der verschiedenen historischen Entwicklungsstränge

und Begründungsansätze der kommunalen Selbstverwaltung untersuchen; an dieser Stelle folgt nur eine begriffsanalytische Klärung des Politischen, um die Unhaltbarkeit des liberalen wie genossenschaftlichen Gedankens eines aus dem Staate ausgegrenzten Freiraumes bürgerschaftlicher Selbstverwaltung schon vom Politikbegriff her darzulegen. Die Frage erhält ihre praktische Bedeutung von der immer wieder in Zweifel gezogenen Legitimierung der Parteien im lokalen Raum; ihr Vordringen gilt als Politisierung der kommunalen Fragen, als Beeinträchtigung des als Fachverwaltung verstandenen Wesens der Gemeinde, als Zentralisierung der Entscheidungsprozesse — der Problemlage der örtlichen Gemeinschaft entsprächen vielmehr lokal verwurzelte und ‚problemorientierte‘ Wählervereinigungen.

Im Diskussionszusammenhang um die Zwei- oder Dreistufigkeit des Staatsaufbaus wird überwiegend die Nicht-Staatsqualität der Gemeinden mit dem Mangel an eigener unabgeleiteter politischer Gewalt, die sich im originären Recht der Verfassungsgebung dokumentiere, begründet; dieses werde vielmehr von den mit Staatsqualität ausgestatteten Ländern vermittelt, so daß auch die auf vorgegebenen Wahlnormen basierenden kommunalen Vertretungen die Eigenschaft *parlamentarischer* Institutionen entbehrten⁴⁾. Fehlende Verfassungshoheit, fehlende Staatsqualität, fehlende Parlamentarisierung vermitteln dann kurzerhand den Charakter des Unpolitischen, denn Politik sei Staatshandeln.

Die Fragwürdigkeit dieses Ansatzes wird angesichts der zweifelhaften *realen* Staatsqualität der Länder deutlich, der heute nur noch ein verdünnter Restbestand *rechtlicher*, kaum aber *soziologisch-politischer* Relevanz zukommt: Bundesverfassungsrechtlich gilt ihre Staats- und Verfassungshoheit nur in den vorgegebenen Rahmendaten des Grundgesetzes, *faktisch* ist der Raum autonomer Selbstregie-

²⁾ Vgl. dazu auch die neuen Grundsatzprogramme von CDU (Entwurf April 1976) und CSU (13. 3. 76).

³⁾ Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BVerfGE) Bd. 11, S. 266—277.

⁴⁾ Vgl. für viele Fritz Schäfer, Entspricht unsere Verfassungsordnung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung?, in: Die Demokratische Gemeinde 1974, S. 1049.

rung aufs Äußerste minimiert. Politikrelevant sind vielmehr neben den spezifischen Legitimationsformen primär die Aufgabenstrukturen und -gehalte sowie die Durchsetzungsinstrumentarien. Politisches Handeln ist nicht nur wie im Max Weber'schen Sinne „die Leitung oder die Beeinflussung der Leitung eines politischen Verbandes, heute also: eines Staates“⁵⁾, sondern weiterzufassen: Politikbe gründend ist der Konflikt konkurrierender gesellschaftlicher Interessen um Ziele, Werte und knappe Ressourcen, der sich in verschiedenen Handlungsalternativen, Ordnungsvorstellungen und Handlungsprogrammen niederschlägt. Politik ist gesellschaftlich vermitteltes und gesellschaftsbezogenes Planen, Entscheiden und Realisieren, deren Durchsetzungschancen von der institutionalisierten Monopolisierung der Gewalt, der wenigstens latenten Möglichkeit ihres Einsatzes und dem Vorhandensein eines Minimal-Systemkonsenses abhängen. Konsenserhaltung bzw. Konsensbildung sind erhebliche Politikfunktionen zur Systemstabilisierung, ohne deren Mindestbestand eine auch nur mittelfristige Politik unmöglich wird.

Konstituierend für den liberalen Rechtsstaat und typisch auch noch für das grundgesetzliche Modell ist die Differenzierung von Regierungstätigkeit als politische Leitung und Verwaltungstätigkeit als bürokratische Ausführung. Die Parteien als Träger des politischen Vermittlungs- und Staatswillensbildungsprozesses nehmen dabei die Aufgabe wahr, legitime und zeitlich limitierte Macht zu bilden, Interessen zu artikulieren, Ziele zu formulieren und zu realisieren und um Konsens für ihre Politik zu ringen. Verwaltung gilt demgegenüber als neutral, der jeweiligen politischen Zielvorgabe und Alternativenwahl im Vollzug verpflichtet. Kommunalpolitik' als bürgerschaftliche Selbstregierung auf dem Hintergrund der dichotomischen Gegenüberstellung von ‚öffentlichem‘ Staat und ‚privater‘ Gesellschaft ist der eine Ansatz, kommunale Selbstverwaltung als Fachverwaltung der andere, sie dem Raum des Politischen zu entziehen.

Kommunalpolitik schließt jedoch alle Elemente der Politik ein: Ihre stets erneuerungsbe-

⁵⁾ Max Weber, Politik als Beruf, in: Gesammelte politische Schriften, Tübingen 1958, S. 493.

INHALT

- I. Vorbemerkung
- II. Bestandsaufnahme: Legitimation und Wirklichkeit der lokalen Autonomie und Allzuständigkeit
 1. Lokale Selbstverwaltung oder Kommunalpolitik?
 2. Kommunale Selbstverwaltung im Entstehungs- und Legitimationszusammenhang
 3. Exkurs: Selbstverwaltungsgarantie und die Entstehung des Grundgesetzes
 4. Autonomie und Allzuständigkeit — Ideologie oder Realität?
Zu den Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik
 5. Multifunktionale Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung
- III. Analyse: Kommunalpolitische Grundsatzzusammenhänge der Parteien
 1. Parteien und Kommunalpolitik
 2. Die Kommunalpolitik in der Geschichte der Parteiprogramme
 3. Programmanalyse: Zielsetzungen — Aufgabenkomplexe — Problemfelder
 - a) Oberste Zielsetzungen: Legitimation und Funktion der Kommunalpolitik
 - b) Rahmenbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung
 - c) Aufgabenschwerpunkte in der Kommunalpolitik
Wohnen — Arbeiten — Wirtschaften — Bildung und Kultur — Freizeit — Umwelt
 - d) Vorschläge zur Bürgerbeteiligung
 - e) Vorschläge zur Reform und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung
 - aa) Kommunalverfassung und Administration
 - bb) Kooperation und Planung im Politikverbund
 - cc) Städtebau und Nahverkehr
 - dd) Kommunale Finanzpolitik
- IV. Bewertung: Funktionen der kommunalpolitischen Programme und ihre Kritik
 1. Funktionen
 2. Kritik

Anhang

Tabellarische Übersicht kommunalpolitischer Landesprogramme

dürftige Handlungs- bzw. Herrschaftsbasis ist die demokratische Konsensbildung, ihr Gegenstand ist der Kernbereich heutiger Gesamtpolitik — die Gestaltung der gesellschaftlichen Lebensverhältnisse; sie bedeutet Alternativenauswahl und Mitteleinsatz und besitzt Instrumente der Durchsetzbarkeit von Entscheidungen. *Kommunale Selbstverwaltung* ist als Administration eine *politische* Verwaltung wie jede andere höherstufige Staatsverwaltung auch. Die überkommene These vom unpolitischen Gesetzesvollzug verkennt — von der herrschaftssoziologischen Einsicht in die enge Verquickung von Partei-, Bürokratie- und Verbandseliten ganz abgesehen — den Wandel der Rolle des Staates und die Funktionsverlagerung vom hoheitlichen Eingriff zur leistenden und gestaltenden Tätigkeit. Die Operationalisierung von Leistungs-, Gestaltungs- und vor allem Planungsgesetzen beinhaltet u. U. die politische Prioritäten- und Mittelwahl durch die Verwaltung; administrative Gesetzesbindung bedeutet im Plan, 'vollzug' Zielbindung. Insofern ist die kommunale Selbstverwaltung je nach Politikbereich, Gesetzes-, Planungs- und Vollzugsvorgaben *Politik und politische Verwaltung* zugleich. An ihrem politischen Charakter, durch die eigene demokratische Legitimation sinnfällig charakterisiert, kann ernsthaft kein Zweifel bestehen ⁶⁾.

2. Kommunale Selbstverwaltung im Entstehungs- und Legitimationszusammenhang

Kommunale Selbstverwaltung sei inhaltlich entleert und durch zentrale Planungsvorgaben, zweckgebundene Dotationen u. ä. zur dezentralen Vollzugsinstanz degeneriert; die fehlende finanzielle Absicherung der Gemeinden erlaube nicht mehr die Wahrnehmung eigener Aufgaben; die Gemeinde habe ihre soziale Integrationsfunktion verloren, es bestehe ein beklagenswertes Desinteresse der Bür-

⁶⁾ Vgl. Schäfer 1974, S. 1050; Otto Ziebill, Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, 2. Aufl. Stuttgart u. a. 1972, S. 62—64; Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK) 12 (1973), S. 1—44 (8,10); Gerd Lintz, Die politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, Baden-Baden 1973; Dietrich Fürst, Kommunale Entscheidungsprozesse, Baden-Baden 1975.

ger an den kommunalen Problemen, kurzum: die kommunale Selbstverwaltung sei in der Krise, wenn nicht überhaupt überholt ⁷⁾.

Kommunale Selbstverwaltung gewährleiste die gesellschaftlich-private Freiheit der Bürger gegenüber der Allmacht des Staates; sie bedeute Interessenwahrnehmung und Mitbestimmung der Bürger an ihren eigenen lokalen Problemen und fördere Heimatliebe und Gemeinsinn; kommunale Selbstverwaltung als Partizipation der Bürger bedeute Erziehung zu demokratischem Verhalten, sei daher eine Art Urelement der Demokratie ⁸⁾.

Dieser kleine Querschnitt bedauernd-resignativer Urteile und apologetischer Begründungen zur kommunalen Selbstverwaltung verdeutlicht ein hohes Maß an Vagheit des Begriffs *kommunaler Selbstverwaltung*. Die unterschiedlichen historischen Entstehungslinien, Begründungen und Zwecksetzungen zerfließen; der Mangel ihrer historisch-genetischen Differenzierung verhindert eine Betrachtung dieser Institution im Wandlungsprozeß. Eine nicht nur deskriptive kommunalpolitische Programmanalyse braucht einige Rahmendaten: Klarheit über den Entstehungszusammenhang der Institution, über die verschiedenen Legitimationen der kommunalen Selbstverwaltung und über die ihr zugewiesenen Funktionen. Die ‚klassischen‘ Sinngehalte bedürfen einer ideologiekritischen Überprüfung an den soziopolitischen Rahmenbedingungen der Realität; die Möglichkeit eines legitimatorisch-funktionalen Neuansatzes zur politischen Rolle der Gemeinde im demokratisch-sozialen Staat ist zu prüfen.

Mit einer gewissen Vereinfachung lassen sich drei Entwicklungsstränge unterscheiden, die sich seit der Weimarer Zeit und wiederum seit Verabschiedung des Grundgesetzes in einer Gemengelage befinden: Es sind dies staatsorientierte integrative Ansätze (Karl vom und zum Stein, Rudolf v. Gneist, Lorenz v. Stein), antistaatlich-liberale Ansätze (Karl v. Rotteck) und demokratische Ansätze (Hugo Preuß).

⁷⁾ Der Befund ist nicht neu; vgl. Arnold Köttgen, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931.

⁸⁾ Vgl. ähnlich die erstaunliche Mischung legitimierender Ideen in: Otto Gönnerwein, Gemeindericht, Tübingen 1963, S. 32, 39 f. und passim.

Karl v. Stein erstrebte die Bürgerbeteiligung an den Staatsgeschäften von den Gemeinden zu den Kreisen und Provinzen; es ging ihm um Elemente der politischen Ethik, der Verwaltungspraktikabilität und der Kostenentlastung. Im einzelnen um:

— Belebung des bürgerschaftlichen Gemeingeistes zur moralischen Vervollkommnung der (eigentumbesitzenden) Bürger, Wiedererweckung von Vaterlandsgefühl, nationalem Ehrgefühl und Gemeinsinn durch die Teilhabe am Gemeinwohl;

— Finanzentlastung der zentralen Staatsgewalt durch die ehrenamtliche Tätigkeit angesichts der schwierigen Lage nach den napoleonischen Kriegen;

— Lebensnähe, Verbesserung und Beweglichkeit der Verwaltung;

— Stärkung des Staates durch Bürgeraktivität und -zustimmung.

Letzteres verdeutlicht besonders den staatsbezogenen Integrationsansatz; polemisch gesprochen: wer an der Machtausübung Mitverantwortung tragend partizipiert, rebelliert nicht. In sehr abgeschwächter Form finden sich aber auch freiheitssichernde Elemente wie der Schutz vor willkürlichen Staatseingriffen in Freiheit und Eigentum.

Für *Rudolf v. Gneist* war Bürgerselbstverwaltung Mittel zur Bildung der *volonté générale* aus den vielgliederten Interessen der Gesellschaft; sie diene der organischen Verbindung mit dem Staat, nicht der Wahrnehmung von Einzelinteressen. Gemeindliche Selbstverwaltung als genossenschaftliche Laienbeteiligung an der politischen Verwaltung (Gneist ging wie v. Stein vom englischen Modell des ‚local self-government‘ aus) vereinige die gesellschaftlichen Interessen und führe die einzelnen an die Erfüllung der Staatspflichten heran.

Lorenz v. Stein's Verbandsansatz ging bereits von einer gewissen Entgegensetzung von Staat und Gemeinden aus. Er sah in der Selbstverwaltung als Wahrnehmung *staatlicher* Aufgaben das Zusammentreffen des gesellschaftlichen und Staatlichen und legitimierte sie durch die Idee der Erzeugung bürgerschaftlichen Verantwortungsgefühls für die ihr unterfallenden Gegenstände und der Vermeidung von Störungen im öffentlichen Prozeß.

Die Integration des Bürgers in den Staatsverband und die problemnahe Organisation von Entscheidungsprozessen bestimmen den staatsbezogenen Ursprung kommunaler Selbstverwaltung⁹⁾. Zeitlich z. T. parallel dazu entwickelte sich die liberale *antistaatliche Wurzel* der kommunalen Selbstverwaltung. *Karl v. Rotteck* stellte sie als Eigenbereich bürgerlicher Freiheit dem absoluten monarchischen Staat gegenüber, obwohl auch er den Gedanken der Förderung des öffentlichen Sinns durch freie Gemeinden aufgriff. Gegen den totalen Herrschaftsanspruch setzte er den naturrechtlichen Legitimationsansatz des Liberalismus mit der These der Vorstaatlichkeit der Gemeinden als natürlicher Einheiten anstelle bloßer dezentraler Staatsanstalten. Gemeindliche Autonomie und Freiheit in ihrem eigenständigen Lebensbereich seien im ‚Staatsvertrag‘ nicht der Staatsgewalt überantwortet worden.

Das aufstrebende Besitz- und Bildungsbürgertum wurde der wirksame Motor für dieses, seinen ökonomischen Interessen entsprechende Konzept lokaler Selbstverwaltung der Eigentümer und Honoratioren (nicht etwa der Wohnbürger), das einmündet in das staatsbezogene Grundrecht der Gemeinden in der Paulskirchen-Verfassung (§ 184)¹⁰⁾. Mögen in den staatsorientierten Ansätzen *vom Stein's* und *Gneist's* erste vordemokratische Ansätze enthalten gewesen sein, so verengte sich kommunale Selbstverwaltung insbesondere nach der gescheiterten bürgerlichen Revolution von 1848 in Gänze auf den liberal-konservativen Gedanken der unpolitischen Selbstverwaltung im lokalen Raum. Die Forderung der Arbeiterbewegung nach Demokra-

⁹⁾ Aus der Fülle neuerer (Sekundär-) Literatur hierzu vgl. Klaus Lang, Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegenwart, in: Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, Berlin 1974, S. 850 ff.; Georg von Unruh, Gemeinderecht, in: Ingo von Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Bad Homburg v. d. H. 1970; Erich Becker, Kommunale Selbstverwaltung, in: Karl A. Bettermann/Hans C. Nipperdey (Hrsg.), Die Grundrechte, Bd. IV/2, 2. Aufl. Berlin 1972.

¹⁰⁾ Vgl. neben den in Anmerkung 9 genannten Autoren Heinrich Heffler, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1969; Heinz Rausch/Theo Stamm (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1973.

tisierung der Selbstverwaltung (Beseitigung der besitzbürgerlichen Privilegien) wurde erst von *Hugo Preuß* mit dem Gedanken des demokratischen Volksstaates aufgenommen.

Während Preuß den *Obrigkeitsstaat* als zentralistisch-bürokratisch organisiert qualifizierte, verstand er den *Volksstaat* als Selbstorganisation des Staatsvolkes; dementsprechend war für ihn kommunale Selbstregierung Ausdruck der genossenschaftlichen Organisation des lokalen Sozialverbandes.

Daß sich bei der Demokratisierungsforderung das Spannungsfeld von Dezentralisierung und Differenzierung bzw. Zentralisierung und Unifizierung je nach der personalen Bezugsebene (Staatsvolk, Landesvolk, Gemeindevolk) oder allgemeiner: je nach der zugrunde gelegten pluralistischen oder absoluten Demokratietheorie auftut, blieb von ihm noch übersehen. *Preuß* votierte für die Vereinbarkeit von zentralstaatlicher und lokaler Demokratie; letztere war für ihn Bedingung der ersteren. Seither verfließen die Legitimationsansätze und demgemäß die Funktionen örtlicher Selbstverwaltung; schon in der Weimarer Republik zeigte sich die Spannbreite der Meinungen: Der Sinn der örtlichen Autonomie würde durch die ihrem Charakter fremden Parteien zerstört (Arnold Köttgen); mit der Volldemokratisierung des Staates hätte lokale Selbstverwaltung ihre Legitimation verloren (Carl Schmitt). Beide Auffassungen können je nach der Wurzel der kommunalen Selbstverwaltung richtig sein, wie sie zugleich falsch sind.

Die Darstellung des legitimatorisch-funktionalen Diskussionsstandes heute kann an dieser Stelle nur gerafft erfolgen; folgende Gruppen ließen sich bilden:

a) *Verwaltungsorganisatorische und entscheidungstheoretische Ansätze:*

Einer zentralen Verwaltung stehe nur eine begrenzte Problemsteuerungs- und Entscheidungskapazität zur Verfügung; eine dezentralisierte lokale Verwaltung könne aufgrund des für sie überschaubaren lokalen Raumes örtliche Besonderheiten berücksichtigen, sachnäher und unkomplizierter entscheiden, besitze aufgrund der unvermittelten Registrierung der Interessen und Reaktionen der Betroffenen eine erheblich bessere Informationsbasis und könne jene ggf. am Entscheidungs-

prozeß beteiligen; letztlich könne sie schneller auf neue Situationen reagieren. Das Argument erhöhter Verwaltungsrationalität durch Sach- und Betroffenenähe ist allerdings ambivalent: Sachnähe bedeutet nicht per se Objektivität und Sachlichkeit — lokaler Interessendruck und Verstrickung persönlicher Betroffenheiten sprechen u. U. für übergeordnete Ebenen, gegen Laienbeteiligung und für die Professionalisierung der Verwaltung.

b) *Systemtheoretische Ansätze:*

Das wachsende Maß der Umweltkomplexität könne, um destabilisierende Systemkrisen zu vermeiden, nur noch durch die Ausdifferenzierung teilautonomer und dezentraler Subsysteme aufgefangen werden. Zentrale Entscheidungen stünden in der Gefahr, wegen des Mangels hinreichender Problemadäquanz nicht mehr akzeptiert zu werden — sachliche wie kompetenzielle Legitimitätsmängel (zentral)staatlicher Akte ließen sich durch Interessenartikulation, Problembetroffenheit und Sachnähe ‚von unten‘ abfangen (Systemstabilisierungsfunktion).

An diese systemtheoretischen Überlegungen knüpft die These an, daß über die bürgerschaftliche lokale Beteiligung Interesse, Mitverantwortung und damit auf das Gesamtsystem bezogen politische Loyalität erzeugt würden (Integrationsfunktion). Weiterhin werde die pluralistische Demokratie durch die Möglichkeit der Herrschaftspartizipation konkurrierender Gruppen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene gefördert (Erfahrungsvermittlung, Elitenrekrutierung, Verhinderung von Fundamentalopposition); deutlicher: Die politische Opposition wird auf den unteren (weniger relevanten?) Ebenen an der Macht und politischen Verantwortung beteiligt, das Risiko grundlegender Veränderungen bei einem Machtwechsel wird reduziert.

Letztlich, in Weiterführung dieses Ansatzes: Die Gemeinden seien dezentrale Zentren der lokalen Initiative, Entscheidung und Rahmenausfüllung, aber auch der Erfolgskontrolle, Rückmeldung, Kritik und Innovation.

c) *Freiheitlich-liberalistische Ansätze:*

Von der dichotomischen Trennung von Staat und Gesellschaft ausgehend, wird auch die Gegenüberstellung von Gemeinde und Staat beibehalten: Die Gemeinde sei Garant der

Freiheit gegen den Staat und gewährleiste die freiheitliche Entfaltung der Bürger im örtlichen Lebensraum (Freiheitssicherungsfunktion); die autonomen Lokalinteressen müßten vor staatlichen Einwirkungen geschützt, die gemeindliche Individualität in ihrer geschichtlichen und heimatschaftlichen Eigenart gewahrt werden. Diesen Aspekten trage die ehrenamtliche Beteiligung von Laien an den eigenen lokalen Problemen Rechnung, sie vermittele lokale Identifikation und bürgerschaftliche Mitverantwortung.

Über den oben erwähnten Einwand hinaus fehlt diesem Modell in hohem Maße Nähe zur soziologischen Gemeinderealität — was es allerdings mit manchen demokratiethoretischen Konzepten teilt. Gedanklich bleibt es deutlicher vom Grundrecht der Gemeinde, weniger von der allgemeinen Bürgerfreiheit durch vielgestaltige Teilhaberechte bestimmt. Wessen Freiheit kommunale Selbstverwaltung vor wem im demokratischen Staat sichern soll, bleibt offen. Die rein freiheitlich-liberalistische Legitimation trägt deutlich ideologisch-verschleiende Züge. Es sollte allerdings nicht verkannt werden, daß zwischen allen Gruppen die Übergänge der Legitimationsbegründung fließend sind.

d) *Demokratiethoretische Ansätze:*

Ohne Zweifel liegt die demokratiethoretische Begründung der kommunalen Selbstverwaltung heute auf der Hand: Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG legt auch für den lokalen Raum die allgemeinen Wahlrechtsprinzipien zur Bestimmung der örtlichen Volksvertretung verbindlich fest. Zwar *begründet* dies nicht kommunale Autonomie und Allzuständigkeit bei den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 Abs. 2), doch beinhaltet es ein gewisses Eigengewicht der Kommunen. Die demokratische Legitimation läßt allerdings die funktionale Frage offen. Demokratiethoretische Ansätze finden sich in höchst heterogener Ausgestaltung mit äußerst divergenter Reichweite des demokratisch-bürgerschaftlichen Zugriffs auf die lokalen Politikinhalte, ganz abgesehen von absoluten Demokratiethorien, die — in gewisser Anlehnung an Rousseau — demokratisch autonome Teileinheiten als Reduktion der gesamtstaatlichen Demokratie ansehen¹¹⁾.

¹¹⁾ Vgl. z. B. Art. 41 u. 43 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 DDR Verf. v. 6. 4. 1968 in der Fassung v. 7. 10. 74.

Eine erste Gruppe demokratiethoretischer Ansätze ist *pluralistisch-föderalistisch-repräsentativ* orientiert:

Selbstverwaltung der Gemeinden sei ein Beitrag zum politischen Pluralismus, sie hemme die einseitige zentralstaatliche Machtausübung, diene ihrer Kontrolle, verhindere die Nivellierung der demokratisch vor Ort artikulierten Sonderinteressen, bilde Gegenmacht und bedeute politische Minderheitenteilhabe — in Bund, Ländern und Gemeinden könnten jeweils andere politische Kräfte Einfluß nehmen.

Die mögliche Alibifunktion dieser Ansätze, die einen offenen Prozeß der Konfliktaustragung und Einigung annehmen, ist unter dem Gesichtspunkt möglicher Verschleierung oligarchischer Machtausübung Arbeitshypothese der Eliten- und ‚community-power‘-Forschung.

Eine zweite Gruppe läßt sich als *demokratisch-pädagogisch* qualifizieren: Kommunale Selbstverwaltung bedeute bürgerschaftliche Mitverantwortung und gebe die Chance zur politischen Gestaltung der Bürger im Gemeinderat; als ‚Schule der Demokratie‘ vermittele sie ‚politische Verhaltensweisen von Grund auf‘ und führe so zu demokratischem Engagement, sie belebe den Bürgersinn und verpflichte die Bürger zum Gemeinwohl („Demokratie lernen“ — FDP).

Der mögliche apologetisch-ideologische Charakter ist wie bei dem freiheitlich-liberalistischen Ansatz offensichtlich; für eine dynamisch-materiale Ausgestaltung und Fortschreibung gemeindlicher Selbstverwaltung geben sie nur wenig her.

Nicht ohne Berührung zu beiden, aber auch zu verwaltungsorientierten und systemtheoretischen Ansätzen ist eine dritte Gruppe *direkt-partizipatorischer* und *emanzipatorischer* Begründungen:

Emanzipatorisch akzentuierte Ansätze betrachten Demokratie unter der Perspektive des Abbaus nicht sachlegitimierter Herrschaft; Mitentscheidungskompetenzen der Bürger im lokalen Raum dienen der Selbstverwirklichung durch Partizipation an den öffentlichen Aufgaben. Im Kommunalbereich entfalte sich das unvermittelte, nicht repräsentativ verdünnte Interesse der direkt Be-

troffenen; demokratische Kommunalpolitik sei ein Instrument verbesserter und eigenverantwortlicher Interessenartikulation und -realisation, der Wahrung lokaler Besonderheiten, der lokalen Initiative zu höheren Ebenen, der lokalen Konfliktbewältigung (Selbstbestimmungsfunktion).

Zum letzten sei zweierlei angemerkt: Die Partizipationsdiskussion hat deutlich gemacht, daß die Idee der ‚Mitbestimmung als kollektiv wahrgenommene Selbstbestimmung‘ kein Vehikel ‚progressiver‘ und zügiger Gesellschaftsumkrepelung darstellt. (Die Schweizer Referendumsdemokratie liefert dafür hinlängliches empirisches Material). Partizipation ist in bezug auf ihre möglichen Resultate ambivalent; bei korrektem Verfahren, offenen Diskursen und breiter Information ist die Entscheidungslegitimität nicht anzuzweifeln, auch wenn Reformprojekte dadurch unterbunden werden, wobei allerdings die Probleme der Abgrenzung (volks)abstimmungsfähiger Gegenstände, der Prädominanz aktivistischer Minderheiten und der verbandlichen Interessenorganisation bislang kaum in Ansätzen befriedigend gelöst sind.

Von besonderer Wichtigkeit ist die Klärung der *Konfliktzone zwischen den direkt-partizipatorisch und repräsentativ-demokratisch legitimierten Willensäußerungen bzw. Entscheidungsträgern*; konkret: die Frage der sachlichen Reichweite des jeweiligen Handelns der demokratisch legitimierten Stufen des Staates.

Auch dieser Ansatz fällt in die Gruppe apologetisch-ideologischer Begründungen, wenn er die restriktiven Bedingungen kommunalpolitischer Realität verdrängt. Die Verwirklichung der bürgerschaftlichen partizipatorischen Demokratie vor Ort ist in zunehmendem Maße Beschränkungen und Vorbehalten von der Komplexität auch der kommunalen Entscheidungsmaterie, der begrenzten fachlichen wie zeitlichen Kapazitäten der Bürger, der Langfristigkeit der Politik gegenüber kurzfristigen Interessen, der Dominanz der Verwaltungsbürokratie, des engen finanziellen Spielraums der Kommunen und der überlokalen Planungsvorgaben her ausgesetzt. *Eine partizipatorisch-demokratische Legitimation kommunaler Selbstverwaltung bleibt ideologisch, solange nicht unter Berücksichtigung der realen Bedingun-*

*gen Mitwirkungs- und Informationsmöglichkeiten entwickelt und angeboten sowie unterschiedliche Organisationsformen von möglichst geringem Formalisierungsgrad mit konkreten Handlungsspielräumen geschaffen werden*¹²⁾.

3. Exkurs: Selbstverwaltungsgarantie und die Entstehung des Grundgesetzes

Die kommunalen Spitzenverbände, vor allem der schon 1945 wiedererstandene *Deutsche Städtetag*, nahmen aktiven Anteil an den Diskussionen um die Gestaltung des Grundgesetzes in bezug auf die geforderte Verankerung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts. Über eine derartige formelle Absicherung dieses Rechtsinstituts hinaus verlangten sie die *bundesverfassungsrechtliche Gewährleistung einer kommunalen Beteiligung an den Hauptsteuerarten*. Die „Denkschrift zum Grundgesetz für die Westzonen“¹³⁾ enthielt in einem konkreten Formulierungsvorschlag folgende (Maximal)-Forderungen:

- formelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung;
- ausreichende eigene Steuerquellen zur Deckung des Finanzbedarfs;
- Bundesrahmengesetzgebungskompetenz in bezug auf den Finanz- und Lastenausgleich zwischen Ländern und Gemeinden und der letzteren untereinander;
- Junktim von Aufgabenneuweisungen durch Bundes- und Landesgesetzgeber bei gleichzeitiger Kostendeckungsregelung.

Während sich der Herrenchiemsee-Entwurf über die Gemeinden mit der Begründung der Länderzuständigkeit völlig ausschwig, war zwischen allen Parteien im *Parlamentarischen Rat* sehr schnell hinsichtlich der institutionellen Garantie Konsens erzielt. Der Anspruch der Gemeinden, neben Bund und Ländern als dritter gleichrangiger Träger öffentlicher Aufgaben anerkannt zu werden und selbständiger Bedarfsträger bei der Finanzmassenverteilung

¹²⁾ Zum letzteren vgl. Ralf Zoll, Wertheim III. Kommunalpolitik und Machtstruktur, München 1974, S. 12—17, 22.

¹³⁾ Deutscher Städtetag Köln. Archiv, Aktenabteilung 0/04 U 980 — abgedruckt in Werner Sörgel, Konsensus und Interessen, Stuttgart 1969.

zu sein, scheiterte jedoch an der Dominanz der Ländervertreter im Rat bzw. der weitgehenden Übereinstimmung der Parteien. Allein Karl Renner (KPD) beanstandete ohne Erfolg die — durch die fehlende Finanzregelung s. E. eintretende — Wirkungslosigkeit der Selbstverwaltungsgarantie, nachdem die SPD ihren Vorbehalt zur finanziellen Sicherung hatte fallen lassen. Die Länderinteressen (auch innerhalb der Parteien) setzten sich eindeutig zu Lasten der geforderten bundesgesetzlichen Finanzsicherung der Gemeinden durch; im übrigen wurde die ‚Grauzone‘ der Funktionsabgrenzung mit der traditionellen Formel ‚Allzuständigkeit‘ überdeckt.

Eine kritische Diskussion und Neubestimmung der Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer Funktionen im neuen demokratischen Staat unterblieben, die antistaatliche Perspektive dominierte ¹⁴).

4. Autonomie und Allzuständigkeit — Ideologie oder Realität? Zu den Rahmenbedingungen der heutigen Kommunalpolitik

„Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 GG). Dies bedeutet nach allgemeiner Ansicht ¹⁵):

— die institutionelle Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen des staatsorganisatorischen Aufbaus der Bundesrepublik;

— die Existenz von Gemeinden (ohne Einzelbestandsgarantie) mit dem Recht autonom-eigenverantwortlicher Gestaltung aller Probleme des lokalen Raumes unter dem Vorbehalt gesetzlicher Regelungen.

Die Realität in bezug auf die Elemente der Autonomie, Eigenverantwortlichkeit und Allzuständigkeit ist stets hiervon abgewichen; es gibt heute keinen fixierbaren Kreis traditionell bestimmter örtlicher Aufgaben. Der Auf-

gabenkreis der Gemeinden befindet sich wie ihre institutionelle Legitimation in einem stetigen Wandlungsprozeß, dessen Daten die gesellschaftliche Entwicklung und ihre Steuerung wie die jeweilige Leistungsfähigkeit bestimmen: Hinsichtlich ihres personellen (Wohn-Arbeits-Konsumbevölkerung), sachlichen (Aufgaben), räumlichen (Gemeindegebiet) wie legitimatorischen (Sinngehalt) Substrates ist kommunale Selbstverwaltung offen. Um dies zu verdeutlichen, sind ihre gegenwärtigen soziopolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen kurz zu skizzieren:

a) Die *kommunalverfassungs-* und *allgemeinrechtlichen* Bestimmungen kennen zwar eine länderweise erhebliche Variationsbreite, sind aber in hohem Maße inflexibel; den veränderten Bedingungen, interlokalen Verflechtungen und lokalspezifischen soziologisch-funktionalen Differenzen tragen sie praktisch nur wenig Rechnung. Statt dessen tradieren sie die beträchtliche Typenskala deutscher Kommunalverfassungsgeschichte und gestatten den Gemeinden weder die Möglichkeit, sich den eigenen Bedürfnissen anzupassen, noch die Auswahl aus einem festgelegten Typenangebot. Der juristische Gemeindebegriff erfaßt die soziologische Gemeinde nicht und trennt so den soziopolitisch-ökonomisch-kulturellen Nahraum. Restriktive Bedeutung besitzt die nicht selten extensive, gerade nach der kommunalen Gebietsreform notwendigerweise verfassungsrechtlich zurückzuschneidende Rechtsaufsicht, die sich bei kleinen Gemeinden zur Konfliktvermeidung als Vorab-‚Beratung‘ darstellt ¹⁶).

b) Die *gesamtstaatlichen* und *raumbezogenen* Rahmenbedingungen in Gestalt durchgreifender politischer Entscheidungen durch kommunalrelevante Gesetzgebung, Planung und Administration verkürzen den gemeindlichen Ziel-, Projekt- wie Mittelplanungsspielraum aufs Äußerste, ohne daß ein befriedigender aktiver oder kompensativer Einfluß der Gemeinden bei der Ziel- und Programmformulierung gegeben wäre. Der Zwang zu interkommuna-

¹⁴) Näher zum Ganzen vgl. Klaus v. Doemming u. a., Die Entstehung des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 1 (1951), hier Art. 28 Abs. 2, S. 253-257, sowie Sörgel 1969, S. 158—166.

¹⁵) Vgl. z. B. Klaus Stern, Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises, in: Der Kreis 1972, S. 161.

¹⁶) Vgl. hierzu das Konzept der Verwaltungsgemeinschaft, u. a. Bayerisches Staatsministerium des Inneren, Verwaltungsgemeinschaft in Bayern, München 1973; dass., Gebietsreform in Bayern, München 1975; Bundesarbeitsgemeinschaft der höheren Kommunalverbände, Der höhere Kommunalverband, Hamm 1972.

ler (horizontaler) Koordination insbesondere bei infrastrukturellen Investitionen aus Gründen der Auslastung, Finanzierung, Raumordnung und Umwelterhaltung verbietet die einzelgemeindliche Entscheidung und läßt eine klare Differenzierung von lokalen und überörtlichen Aufgaben nicht zu. Auf allen Ebenen (vgl. z. B. EG-Fachministerkonferenzen, Bund-Länder-Beratungsgremien, Gemeinschaftsaufgaben) haben sich (noch anwachsende) Politikverflechtungen (Planungs-, Finanzierungs-, Funktions-, Administrationsverbund) entwickelt, deren demokratie-theoretische und staatsrechtliche Durchleuchtung dringend geboten wäre.

c) Die *finanziellen* und *ökonomischen* Restriktionen sind damit bereits angedeutet: Trotz der Finanzreform von 1969 hat sich die Finanzausstattung der Gemeinden nicht nachhaltig verbessert; die frei verfügbaren Finanzmengen haben erheblich abgenommen und zweckgebundene, d. h. ‚fremdbestimmte‘ Dotationen sind angewachsen — die Städte können die Last der zumeist investitions- und personalkostenintensiven Leistungen nur noch durch hohe Verschuldungen auffangen, ‚ureigene‘ Aufgaben wie der städtebauliche Objekt- und Ensembleschutz können autonom nicht mehr realisiert werden. Der örtliche Wirkungsraum ist — hier sogar grundgesetzlich untermauert — in den gesamtstaatlichen Verbund der Steuer-, Finanz-, Konjunktur- und Währungspolitik einbezogen, so daß auch die Kommunen in ihrer Haushaltspolitik auf die Zielsetzungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verpflichtet sind¹⁷⁾. Letztlich ist den Kommunen die Einnahmenerzielung durch eigene wirtschaftliche Betätigung weitgehend untersagt, während sie andererseits öffentliche Mittel zur Ansiedlung privater Unternehmen einsetzen dürfen.

d) Probleme der *Raumordnung* und des *Umweltschutzes*, die zunehmende Bedeutung erlangen, sind von der ‚Natur der Sache‘ her ganz überwiegend nicht von der Einzelgemeinde wahrzunehmen. Die Sicherung bzw. Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichts setzt ähnlich wie die baulich-industrielle Ordnung des Raumes eine zentrale

Rahmen- und Entwicklungsplanung unter kommunaler Beteiligung voraus.

e) Dem Problem der *administrativen ‚Prärogative‘*, d. h. dem durch bessere Sach-, Personal- und Informationsausstattung bedingten Übergewicht der Verwaltung, sehen sich heute alle Parlamente ausgesetzt. Auf bundesparlamentarischer Ebene wird der ‚natürliche‘ Rückstand des Parlamentariers durch Assistenten, wissenschaftliche Hilfsdienste und eigene Fraktionsdienste, durch Spezialisierung und fortschreitende Professionalisierung der Abgeordneten aufzufangen versucht. Die ehrenamtlichen Gemeinderäte, die ohnehin durch ihren Beruf zeitlich wie kompetenzmäßig benachteiligt sind, befinden sich ohne einen Informationsdienst hoffnungslos im Rückstand. In Anbetracht der zunehmenden Sachkomplexität auch kommunaler Politik, der begrenzten Fachkompetenzen des Rats, ausgewählter und/oder verspäteter Informationen und fehlender Rechtskenntnis in bezug auf die komplizierten juristischen Rahmendaten kommunalen Handelns gerät der Gemeinderat in jene Rolle, die Johannes Agnoli als „Instrument der Veröffentlichung von Herrschaft“ kritisch umschrieben hat¹⁸⁾. Zugleich besteht auch auf lokaler Ebene u. U. in besonderem Maße die Gefahr der Oligarchisierung, d. h. einer engen Kooperation und Interessenverflechtung der Fraktionseliten, Verwaltungsspitzen, kommunalen Verbandseliten und anderen Schlüsselpersonen; auch dadurch schwinden die Informations- und Einwirkungsmöglichkeiten des Rats¹⁹⁾, von der durch kommunale Selbstverwaltung zur Partizipation aufgerufenen breiten Bürgerschaft ganz zu schweigen.

f) Das *soziologische* Modell der politischen Gemeinde als Raum bürgerschaftlicher Identifikation und Integration, als Zentrum politischer Partizipation, kultureller und sozialer Selbstverwirklichung und ökonomischer Existenzsicherung, als Einheit mit eigener Individualität auf der Basis gemeinsamer Werte, Traditionen und Bindungen kann bestenfalls in sehr eingeschränktem Maß und ohnehin

¹⁸⁾ Johannes Agnoli, Die Transformation der Demokratie, Frankfurt a. M. 1968, S. 66.

¹⁹⁾ Vgl. Wolfgang Holler/Karl-Heinz Naßmacher, Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/76.

¹⁷⁾ Art. 105—109 GG, §§ 1 u. 6 Stabilitätsgesetz v. 8. 6. 1967 (BGBl. III 707-3).

nur in Gemeinden dörflichen oder kleinstädtischen Typs Geltung beanspruchen. Die technische Mobilität ermöglicht die ortsverschiedene Wahrnehmung der zentralen Daseinsbedürfnisse wie Lernen, Arbeiten, Wohnen, Konsumieren und Erholen. Hieraus ergeben sich unterschiedliche Bezugsebenen möglicher kommunaler Identifikation, deren tendenzielle Ablösung durch Vereins- und Verbandsmitgliedschaften u. ä. nicht übersehen werden sollte ²⁰⁾.

g) Die *kommunale Gebietsreform* verstärkte diesen Prozeß der Auflösung der kommunalen Identifikationskraft dort, wo die politische und soziologische Gemeinde noch in etwa einander entsprachen. Sie verfolgte mit der Vergrößerung der Kommunalgebiete (richtigerweise) verwaltungstechnisch und kompetenziell eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, die allerdings auf Kosten der ‚örtlichen Verbundenheit und Überschaubarkeit‘ und des ‚bürgerschaftlichen Engagements‘ ging; diese bleiben auf den lokalen Raum bezogen, die politischen Kompetenzen und Partizipationsrechte hingegen finden ihr rechtliches Substrat bei der Großgemeinde; allerdings sollte nicht übersehen werden, daß die Kleingemeinden zugunsten der Ämter oder Samtgemeinden ohnehin nur noch geringe Kompetenzen besaßen. Ob die Kreise — neben den größeren kreisangehörigen Städten die Ebene mit einem ausreichenden Eigengewicht gegenüber dem Land — diese Identifikationsfunktion bei hinlänglichen Partizipationsangeboten leisten können, bleibt abzuwarten.

Diese Skizze belegt die Eingangsthese, daß kommunale Autonomie und örtliche Allzuständigkeit — beim Wort genommen — allenfalls Kategorien der Kommunalgeschichte sind; die realistische Betrachtung der kommunalen Selbstverwaltung weist sie als offen in bezug auf ihre personellen, sachlichen und räumlichen Anknüpfungspunkte aus. Gegenüber einer Einbeziehung ihrer *legitimatorischen* Prämissen in dieses Urteil mag eingewendet werden, daß es gerade um die Wiederherstellung und Stärkung der Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung ginge. Eine derartige praxisleitende Funktion der

²⁰⁾ Hierzu vgl. Hans Osswald, Ergebnisse der deutschen Gemeindeforschung nach 1950, in: AfK 5 (1966), S. 93—111.

Theorie setzt allerdings eine kritische Überprüfung ihrer Voraussetzungen, die Aufnahme der Einsichten aus der Realität sowie die Antizipation ihrer Realisierbarkeit voraus; die Aufrechterhaltung der Legitimationstheorie bei Mangel oder Verlust jedes Realitätsbezugs macht sie zur Verschleierungsideologie. Die skizzierten Rahmenbedingungen der legitimatorisch diffus gewordenen lokalen Autonomie sind nicht Nachweis der Obsoleszenz der kommunalen Selbstverwaltung, sondern Ausgangspunkt ihrer legitimatorisch-funktionalen Fortschreibung.

5. Multifunktionale Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung

Erst die funktionale Bestimmung der kommunalen Selbstverwaltung erlaubt eine Bewertung der kommunalpolitischen Realität und Folgerungen für ihre Verstärkung; als Beispiel die schon erwähnte Gebietsreform: Die Vergrößerung des räumlichen Substrats zur Anhebung der Verwaltungseffizienz stützte (das angestrebte Ergebnis unterstellt) die kommunale Selbstverwaltung; zugleich verringerte sie Möglichkeiten zur kommunalpolitischen Partizipation, so daß kommunale Selbstverwaltung — in diesem Sinne legitimiert — beeinträchtigt wurde. Die Klärung der legitimatorischen Grundlage ist insofern Bedingung jeder rationalen Analyse kommunaler Realität, parteipolitischer Programmatik und ihrer Kritik: Es kann Gründe für und wider die Vergrößerung des Gemeindegebiets geben, gleiches gilt für die Wahrnehmung des inhaltlichen Substrats in Autonomie oder im Verbund, die Forderung nach eigenen Finanzquellen oder einem gerechten Finanzverbund, nach autonomen Handlungsspielräumen oder gesicherten Mitwirkungskompetenzen.

Die ‚Krise der kommunalen Selbstverwaltung‘ ist in erheblichem Maße ein Resultat ihrer defensiven, unhistorischen und statischen Betrachtung; lokale Selbstverantwortlichkeit und zentrale Politiksteuerung im Regel-Ausnahme-Verhältnis entsprechen schon seit geraumer Zeit nicht der vorhandenen Komplexität des Leistungs- und Interventionsstaates und den Politikverflechtungen zwischen allen Ebenen politischen Handelns; das Subsidiaritätsverhältnis zwischen Gemeinde und ‚Staat‘ hat sich umgekehrt. So gesehen

geht das kommunale Zeitalter zu Ende; fraglich ist allerdings, ob kommunale Autonomie in dieser Isoliertheit je bestanden hat. Heute gebietet jedenfalls die Sozialstaatlichkeit die Erfüllung gleichartiger und störungsfreier öffentlicher (auch lokal angebotener) Leistungen bei möglichst chancengleichen, d. h. von der gemeindlichen Leistungsfähigkeit unabhängigen Lasten und Beschränkungen. Der öffentliche Planungs-, Steuerungs- und Leistungsverbund wird sich daher eher intensivieren als entflechten.

Dabei ist Demokratie als Selbstbestimmung und Selbstorganisation der Gesellschaft der Gefahr ausgesetzt, sich in Anbetracht des staatlichen Aufgabenzuwachses und der verschwimmenden Funktionsgrenzen zwischen den horizontalen und vertikalen Funktionsträgern (Gewaltendifferenzierung zwischen Bund und Ländern etc.) zu verflüchtigen; das sachliche Substrat der demokratisch legitimierten Vertretungskörperschaften in Gemeinden, Kreisen, Ländern und Bund ist nicht mehr konkret faßbar. Die weitere deutliche Trennung voneinander unabhängiger demokratischer Wahlen auf den verschiedenen Stufen, die zeitlich, personell und inhaltlich differenzierte Eingriffe in diesen Politikverbund bewirken²¹⁾, rechtfertigt sich um so mehr, je intensiver die Politikverflechtungen werden. Programmformulierung und Programmdurchführung lassen sich nur noch begrenzt den einzelnen Stufen zurechnen, nur der jeweilige (identifizierbare?) Mitwirkungsanteil ist noch demokratisch zu verantworten bzw. zu kontrollieren. Im vertikalen Koordinationsverbund werden mit unterschiedlichen Zugriffskompetenzen der beteiligten Stufen langfristige Entwicklungsrahmendaten formuliert, mittelfristige Programme operationalisiert, kurzfristige Prioritäten bestimmt und Mittel ausgewählt.

Wegen der schwindenden gebietlich-sachlich eindeutigen Substrate treffen demokratische Legitimationen (bzw. ihre Träger) mit unterschiedlicher und undeutlicher Reichweite aufeinander; dieses Abgrenzungsproblem stellt sich mit Fortfall der Alleinverantwortlichkeit im lokalen Raum besonders bei der Legitimation der *kommunalen* Selbstverwaltung. Eine

Prärogative der demokratischen *Gesamtrepräsentanten* (Bundestag/Bundesregierung, eingeschränkt Landtage und Landesregierungen) dürfte für alle Leitentscheidungen, für die Rahmenplanung und Entwicklungssteuerung anzunehmen sein; den *Partialrepräsentanten* der mittleren und unteren Stufen (Kreise und Gemeinden) fallen hierbei Mitwirkungskompetenzen an diesen Leitentscheidungen zu (Interessenvertretung, Argumentationshilfe, Information, Kritik, Gegenvorschläge²²⁾).

Ihre *Prärogative* bezieht sich auf die Operationalisierung, Umsetzung, Auswahl und Gestaltung vor Ort, auf die Kontrolle, Kritik, Rückmeldung und Innovation.

Damit schälen sich zwei Gruppen kommunaler Funktionen heraus:

— lokal- und regionalorientierte Planoperationalisierungs-, Gestaltungs- und Umsetzungs- sowie Organisations- und Ordnungsfunktionen;

— interlokal-, regional- und zentralorientierte Rückkoppelungs- und Innovationsfunktionen („Gegenstromverfahren“).

Die erste Gruppe vermittelt lokale Interessen und fängt Kritik und Widerstand gegen die zentrale Programmierung auf; sie hat insofern Entlastungs-, Stabilisierungs- und Legitimationsfunktionen für überlokale Politiken. Diese Aspekte sind ansatzweise auch in der zweiten Gruppe impliziert; im geregelten „Gegenstromverfahren“ lassen sich Kritiken auffangen und bündeln. Die Frage nach den legitimierenden Ideen der kommunalen Selbstverwaltung — und diese, nicht die systemkritische Beleuchtung der möglichen Herrschaftsverflechtungsfunktion steht hier im Betrachtungsmittelpunkt — beantwortet sich aus dem Sinn demokratischen Verfahrens: Selbstbestimmung anstelle von Fremdbestimmung, Freiheitssicherung, Interessenartikulation und friedliche Konfliktregelung, sozialstaatlicher Wandel.

Das Ansetzen der in den Politikverbund integrierten Gemeindedemokratie am lokalen, eindeutig abgegrenzten *personellen* Substrat

²¹⁾ Vgl. Lutz Reuter, Kommunale Selbstverwaltung im staatlichen Planungsverbund?, in: Städte- und Gemeindebund 1976, S. 98—100.

²²⁾ Vgl. dazu Walter Siebel, Entwicklungstendenzen kommunaler Planung, in: Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Strädtebau, Bonn 1974.

legitimiert die Interessenvertretung weiterhin im und für den örtlichen Raum. Die Rückkopplungs-, Kritik- und Innovationsfunktionen dienen der pluralistischen Gegenmachtbildung und Kontrolle im politischen System; die Wahl der Vertretungskörperschaften aller Ebenen ermöglicht eine breite Beteiligung unterschiedlicher Gruppen (Machtdiversifizierung).

Zwei Forderungen knüpfen an die beiden Funktionen einer fortentwickelten ‚kommunalen Selbstverwaltung‘ im Politikverbund an:

— das Einwirkungs- und Mitwirkungsinstrumentarium der Gemeinden für ihre Beteiligung an den höherstufigen Planungs- und Entscheidungsprozessen ist zu stärken und zu institutionalisieren;

— auf Gemeindeebene sind förmliche wie formlose Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte erforderlich, um beiden Funktionen der Kommunalpolitik die materielle Grundlage — Bedürfnisartikulation und -realisation der Bürger — zu geben.

III. Analyse: Kommunalpolitische Grundsatzprogrammatik der Parteien

Die Kommunalpolitik der Parteien, insbesondere die Grundsatzprogrammatik ihrer Bundesorganisationen, weist immer wieder vorgebrachte Legitimationszweifel auf; diese seien kurz dargelegt und, soweit möglich, widerlegt.

1. Parteien und Kommunalpolitik

„Wähler und Demokratie haben eine entscheidende Schlacht verloren, wenn Stadtratmitglieder zu Befehlsempfängern von Parteigremien degradiert werden . . . (Der Stadtrat) ist nicht als Podium parteipolitischer Auseinandersetzungen geschaffen, er ist . . . vielmehr dazu berufen, die Stadt zu verwalten.“²³⁾ — „Die politischen Parteien sind die Instrumente demokratischer Regierungsweise.“²⁴⁾

Am deutlichsten und längsten hat sich im Bereich der Kommunalpolitik der liberalistische Affekt gegen die Parteien halten können — sei es, daß auf die Nichtpolitikqualität der Selbstverwaltung rekuriert wird, sei es, daß es dort nicht um (partei)politische Grundsatzfragen ginge, sei es, daß Gruppen- oder Sonderinteressen zugunsten des (kommunalen) Gemeinwohls zurückzutreten hätten. Demgegenüber ist festzuhalten: Die Parteien wirken nicht mehr nur bei der politischen Willensbildung mit, sie sind unentbehrliche Träger des

politisch-demokratischen Prozesses geworden. Eine Rückkehr zum liberalen Honoratiorenmodell — von der Hoffnungslosigkeit eines derartigen Unterfangens abgesehen — widerspricht dem Prinzip demokratisch-egalitärer Wahlen auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen und nähme dem Bürger die Chance, seine *individuelle* Machtlosigkeit durch Interessenorganisation aufzuheben.

Die Parteien sind auf der jeweiligen Ebene die notwendigen Faktoren des soziopolitischen Integrationsprozesses: Sie dienen der Artikulation vorhandener politischer Interessen wie der Vermittlung politischer Informationen, sie bündeln gleichorientierte Interessen und Gruppen und bilden lang- wie kurz- und mittelfristige Programmatiken durch Zusammenfassung und Selektion der politischen Interessen mit dem Ziel politischer Realisation (Kommunikations-, Informations-, Konzentrations- und Aggregationsfunktion); sie bilden den Organisationszusammenhang für die Rekrutierung, Sozialisation, Auswahl und Kontrolle des politischen Personals zur Wahrnehmung der genannten Funktionen. Kommunalpolitik und Parteien stehen daher nicht im Widerspruch, sondern bedingen sich.

Daß der funktionalen Legitimation der Parteien für den Bereich der Kommunalpolitik erhebliche Defizite in der politischen Realität gegenüberstehen, tangiert diesen Ansatz solange nicht, als begründete Chancen für eine verstärkte Bürgerpartizipation, Interessenberücksichtigung und Publizität der politischen

²³⁾ Bayer. Innenminister Bruno Merk in: Bayer. Staatsregierung, Bulletin Nr. 13 v. 7. 4. 76.

²⁴⁾ Ferdinand A. Hermens, Verfassungslehre, 2. Aufl. Köln/Opladen 1968, S. 169.

Prozesse sowie eine Verbesserung der innerparteilichen Demokratie bestehen²⁵⁾.

2. Die Kommunalpolitik in der Geschichte der Parteiprogramme

Alle größeren Parteien in der Bundesrepublik weisen heute der Kommunalpolitik *programmatisch* erhebliche Bedeutung zu — bei den eher ‚bürgerlichen‘ Parteien ist dies allerdings erst seit relativ kurzer Zeit so. Demgegenüber stand bereits in den ersten SPD-Programmen (Eisenach 1869/Gotha 1875)²⁶⁾ die Forderung des Rechts des Volkes auf Selbstbestimmung und Selbstverwaltung auch auf lokaler Ebene (Erfurt 1891)²⁷⁾. Auch nach dem Ende der Monarchie dominierte noch das Demokratisierungsinteresse (Heidelberg 1921)²⁸⁾: Die SPD forderte das Recht auf bürgerschaftliche Initiativen und Volksabstimmungen, eine einheitliche Gemeindeordnung, die Beschränkung der Staatsaufsicht, die Schaffung leistungsfähiger Gemeinden und später (Heidelberg 1925²⁹⁾) die Schaffung von Reichskommunalisierungs- und Enteignungsgesetzen zur Durchführung und Ausdehnung der kommunalen Gemeinwirtschaft.

Nach dem Zweiten Weltkrieg enthielt erstmals das *Aktionsprogramm Dortmund 1952/Berlin 1954*³⁰⁾ ausführliche Aussagen zur Kommunalpolitik: Freie Gemeinden und ihre Eigenverantwortlichkeit seien das ‚Fundament jedes freiheitlichen demokratischen Staates‘; als ‚dritte Säule im Staatsaufbau‘

müßten sie institutionell verankert werden und bedürften dazu der Stärkung im Finanzausgleich, eines Ausbaus ihrer demokratischen Selbstverwaltung, der Erhöhung ihrer Eigenverantwortung und des Schutzes ihrer gemeinwirtschaftlichen Einrichtungen vor Privatisierungsversuchen. Das *Godesberger Programm* (1959³¹⁾) beschränkte sich auf die Legitimation der lokalen Autonomie; ‚Gemeindefreiheit‘ diene der Machtaufteilung zwischen mehreren gebietskörperschaftlichen Trägern der öffentlichen Gewalt, der Stärkung der Freiheit, der Förderung von Mitbestimmung und Mitverantwortung der Bürger. Der *Orientierungsrahmen* (1975³²⁾) betont in seiner Analyse der Kernprobleme heutiger Stadtentwicklung die Notwendigkeit eines Vorrangs der Bürgerinteressen vor wirtschaftlichen Zielen, einer stärkeren Berücksichtigung der Bedürfnisse artikulationsunfähiger Gruppen sowie einer reformierten Bodenutzung und des Umweltschutzes. Der Bürger soll über Informations- und Beratungsrechte wieder ‚an die Gemeinde herangeführt‘ werden. Im Sinne ‚klassischer‘ Lokalautonomie sollen die Gemeinden Raum für eigene Stadtentwicklung gewinnen. Vorläufer des näher zu analysierenden *Kommunalpolitischen Grundsatzprogramms* (Mannheim 1975³³⁾) waren der *SPD-Leitfaden für die kommunale Praxis*³⁴⁾ sowie die kritische Bestandsaufnahme der Jungsozialisten im *Kommunalpolitischen Aktionsprogramm* (Mannheim 1971³⁵⁾).

Das erste allgemeine CDU-Programm (Hamburg 1953³⁶⁾) beschränkte sich auf die dichotomisch-subsidiäre Zuordnung von ‚Staat‘ und ‚Gemeinde‘: Öffentliche Aufgaben seien zunächst von der *gemeindlichen* Selbstverwaltung zu erfüllen, die *Staatsgewalt* dürfe nur lokal nicht erfüllbare Aufgaben wahrnehmen.

²⁵⁾ Zum Vorstehenden vgl. insbesondere Karl-Heinz Naßmacher, Parteien im kommunalpolitischen Zielbildungsprozeß, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1 (1972), H. 4, S. 39 ff.; Gerd Lintz 1973 (FN 6); Otto Ziebill 1972 (FN 6); Eberhard Laux, Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre, in: AfK 9 (1970), S. 231; Theo Trachternach, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, Würzburg 1974; Werner W. Grundmann, Die Rathausparteien, Göttingen 1960.

²⁶⁾ Abgedruckt in: Heinrich Potthoff, Die Sozialdemokraten von den Anfängen bis 1945. Kleine Geschichte der SPD, Bd. 1, Bonn-Bad Godesberg 1974, S. 174 u. 176.

²⁷⁾ Ebd., S. 179.

²⁸⁾ Ebd., S. 204.

²⁹⁾ Ebd., S. 209 f.

³⁰⁾ Vorstand der SPD (Hrsg.), Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1954/55, Bonn 1956 (Abschnitte: ‚Freie Gemeinden im freien Volksstaat‘ und ‚Reform der Finanzverfassung‘).

³¹⁾ Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1959, S. 11.

³²⁾ SPD: Dokumente. Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen für die Jahre 1975—1985, Bonn 1975, S. 86—91.

³³⁾ SPD: Dokumente. Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1975.

³⁴⁾ SPD-Leitfaden für die kommunale Praxis, Hannover/Bonn 1960.

³⁵⁾ Wolfgang Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik — für wen? Arbeitsprogramm der Jungsozialisten, Frankfurt a. M. 1971.

³⁶⁾ CDU: Dokumentation. Die Geschichte der CDU, 5. Aufl. Bonn 1973, S. 58.

In Anbetracht relativ schwacher kommunaler Repräsentanz entstanden Forderungen nach größerer Aufmerksamkeit für die Gemeindepolitik (Kiel 1958³⁷); darum ging es auch in den ‚Aufgaben zur Kommunalpolitik‘ (Karlsruhe 1960³⁸): „Die CDU muß als politische Partei bis in die kleinste Gemeinde hinein vertreten sein“; in Abkehr von der liberalen Honoratioren-Gemeindeverwaltung entwickelte sie den „Grundsatz, daß Kommunalpolitik nur von solchen Vertretern sinnvoll gestaltet werden kann, die ... einer politischen Partei ... angehören“³⁹).

Im *Berliner Programm* (Berlin 1968⁴⁰) befand sich die im Abschnitt „Reform der Demokratie“ diskutierte Selbstverwaltung im *Spannungsfeld* der Ziele ‚Staatssubsidarität‘ und ‚Bundeskompetenzenerweiterung‘, ‚Vergrößerung der Gemeindegebiete‘ und ‚Stärkung des ehrenamtlichen Elements‘; die Reform der Finanzen und des Bodenrechts waren weitere Forderungen. Die fortgeschriebene Fassung (Düsseldorf 1971⁴¹) erweiterte den Vorschlag einer Verringerung der Zahl der Verwaltungsebenen mit der Forderung nach jeweils eigenen gewählten Volksvertretungen. In Anbetracht der demokratischen Gesamtordnung müßte die bürgerschaftliche Selbstverwaltung ausgedehnt und die Bürgerbeteiligung — jedoch unter Wahrung des Repräsentationsprinzips — verstärkt werden. Andererseits sollten lokale Planungen in den Regionalverbund integriert und bestimmte Dienstleistungen zentral zusammengefaßt werden — deutliche Beispiele für die Modellüberlagerungen im Begriff der kommunalen Selbstverwaltung. Das neue *Grundsatzprogramm* (Bonn 1976) legitimiert kommunale Selbstverwaltung vom Gedanken der Sicherung des gestuften demokratischen Rechtsstaates und der soziopolitischen Pluralität her⁴²).

Die CSU trat und tritt in allen Programmen am entschiedensten für die föderative Staatsstruktur ein. Föderalismus und ‚lebendige Demokratie‘, in der „der Bürger seinen überschau-

baren Lebens- und Wirkungskreis selbstverantwortlich mitgestaltet“, legitimieren für sie das Erfordernis ‚leistungsfähiger Kommunen‘ als ‚Grundlage des demokratischen Aufbaues‘ (München 1968/1976⁴³). Das neue Grundsatzprogramm akzentuiert die Gedanken der Bürgernähe, Bürgerfreundlichkeit und Bürgerteilhabe, der Dezentralisierung (anders die CDU) und Privatisierung. Die Notwendigkeit der Landesentwicklungsplanung und Raumordnung zur Schaffung gleicher Lebensbedingungen — an anderer Stelle erwähnt — verdeutlicht auch hier das ungeklärte Spannungsfeld der verschiedenen Prinzipien⁴⁴).

In beiden Unionsparteien hat es als Vorläufer des *Kommunalpolitischen Grundsatzprogramms* (Stuttgart 1975⁴⁵) ebenfalls von der Kommunalpolitischen Vereinigung (KPV) der CDU/CSU erarbeitete *Kommunalpolitische Leitsätze* (1956, 1965, 1966, 1967⁴⁶) gegeben; von der KPV CSU liegen außerdem noch eigene Leitsätze (München 1972) vor⁴⁷).

Aussagen zur Kommunalpolitik sind in *allgemeinen* Parteidokumenten der FDP kaum zu finden, obwohl sie historisch das dichteste Verhältnis zur kommunalen Selbstverwaltung hat⁴⁸. Selbstverwaltung sei Grundlage des freiheitlichen Rechtsstaates; zur lebens- und ortsnahen Aufgabenerfüllung sei eine ‚Stärkung der überlieferten Gemeindeselbstverwaltung‘ erforderlich (Berlin 1957⁴⁹). Die

³⁷) CSU-Grundsatzprogramm v. 14. 12. 68, in: CSU. Profil einer Partei, 2. Aufl. München 1972; CSU: Entwurf für ein Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union, München o. J. (1975 — am 12./13. 3. 76 verabschiedet), sowie CSU: Gedanken zum Grundsatzprogramm — Zwischenbericht, München o. J. (1974), S. 12, 42—46.

³⁸) CSU 1974, S. 10, 12, 27—30, 38—40.

³⁹) Recklinghausen 1976.

⁴⁰) Vervielfältigte Manuskripte, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaften, Archiv.

⁴¹) Kommunalpolitik der CSU, in: CSU-Argumente, Nr. 51/1972.

⁴²) Im Rahmen der Umfrage wurde von der FDP in deutlichem Unterschied zu CDU und SPD („Verbindliche Grundlage für unsere Partei ist jetzt selbstverständlich das kommunalpolitische Grundsatzprogramm“) auf die Feststellung Wert gelegt, „daß die Ausarbeitung von Kommunalpolitischen Richtlinien in erster Linie Aufgabe der verschiedenen Landesparteien und Landesverbände der F. D. P. ... und die Bundespartei nur eine föderative Koordinationsstelle“ sein.

⁴³) Abgedruckt in: Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 411.

³⁷) Auszugsweise abgedruckt in: Otto Ziebill 1972 (FN 6), S. 42.

³⁸) CDU 1973, S. 85 f.

³⁹) Ebd., S. 85.

⁴⁰) CDU: Dokumentation, 3. Aufl. Bonn 1971, S. 60 bis 81, 65 f., 74 f.

⁴¹) CDU 1973, S. 119 ff.

⁴²) Grundsatzkommission der CDU: Entwurf für ein Grundsatzprogramm, April 1976, Ziff. 113.

Freiburger Thesen der Liberalen (1971) befaßten sich mit Teilausschnitten der Kommunalpolitik (keine Bodenkommunalisierung, kommunale Bodenbevorratung und -erschließung sowie Reprivatisierung). Bemerkenswert war dabei die abhängige Rolle der Kommunen: In der Gesetzes- und Planumsetzung sollten Bund und Länder „mit Nachdruck auf die Gemeinden einwirken“⁵⁰⁾. Allerdings gab es bereits 1957 und 1959 spezielle *Kommunalpolitische Richtlinien*⁵¹⁾ des Parteivorstandes, Vorläufer der *Leitlinien zur Kommunalpolitik* (Bonn 1975⁵²⁾). Im übrigen haben in den letzten Jahren in allen Parteien (vor allem in der FDP) Landes- und z. T. auch Ortsverbände eigene kommunalpolitische Programme verabschiedet⁵³⁾.

3. Programmanalyse: Zielsetzungen — Aufgabenkomplexe — Problemfelder

Im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung stehen die Leitlinien der FDP vom 27./29. 10. 1975 in Mainz, das Grundsatzprogramm der SPD vom 15. 11. 1975 in Mannheim und das Grundsatzprogramm der CDU/SCU vom 21./22. 11. 1975 in Stuttgart; gelegentlich insbesondere zur Ergänzung und Präzisierung, werden auch entsprechende Landesprogramme (vor allem der FDP) herangezogen.

a) Oberste Zielsetzungen: Legitimation und Funktion der Kommunalpolitik

Kommunale Selbstverwaltung wird von allen Parteien als integraler Bestandteil ihrer politischen Wert- und Zielvorstellungen verstanden.

⁵⁰⁾ Karl-Hermann Flach/Werner Maihofer/Walter Scheel, *Die Freiburger Thesen der Liberalen*, Reinbeck 1972, S. 71—74.

⁵¹⁾ Kommunalpolitische Richtlinien der Freien Demokratischen Partei, Bonn 1957, und: Die neuen kommunalpolitischen Richtlinien, in: *Das Rathaus*, 1959, S. 59—61.

⁵²⁾ F. D. P.-Bundesprogrammkommission Kommunalpolitik: *Leitlinien zur Kommunalpolitik* (Entwurf), Bonn, 23. 7. 1975 (zitiert E), und *Thesen liberaler Kommunalpolitik*. 26. Ordentlicher Bundesparteitag der F.D.P. v. 27.—29. 10. 1975 in Mainz (zitiert T) — jeweils vervielf. MS.

⁵³⁾ Zur Vollständigkeit: Die DFU legte zuletzt 1971 eine Bestandsaufnahme „Zu aktuellen Fragen der Kommunalpolitik“ (Köln) vor; die DKP fordert in ihrer Grundsatzklärung v. 12./13. 4. 1969 die Stärkung der demokratischen Selbstverwaltung der Gemeinden.

Sozialdemokratische Kommunalpolitik sei Gesellschaftspolitik auf der Grundlage des Ziel-systems des demokratischen Sozialismus (Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität) zur „Veränderung der bestehenden Gesellschaft zu einer neuen Gesellschaft, die für jeden einzelnen die freie Persönlichkeitsentfaltung und die selbstverantwortliche Mitwirkung ... besser als bisher gewährleistet“. Voraussetzung dieses Prozesses sei „die Demokratie in allen Lebensbereichen“, Inhalte dieser Politik seien „mehr Lebensqualität, mehr Chancengleichheit, mehr Bürgermitwirkung“⁵⁴⁾.

Das Grundverständnis *christlich-demokratischer* Kommunalpolitik werde durch die Grundwerte und Prinzipien der Unionsparteien, nämlich: Freiheit, Solidarität und Gleichheit sowie Pluralität, Subsidiarität und Effektivität, die für die Selbstverwirklichung und freie Persönlichkeitsentfaltung des einzelnen Menschen kämpften, definiert — eine ‚politische Wertorientierung‘, die „im Gegensatz zur sozialistischen Werteskala nicht historisch festgeschrieben“ sei⁵⁵⁾. Gleichwohl ist auf dieser allgemeinen Ebene die Übereinstimmung der Grundwerte offenkundig; in ihrer Ausfüllung erhalten sie allerdings sehr unterschiedliche Akzente.

Liberale Kommunalpolitik wolle die „individuelle Freiheit des Bürgers, die weitestmögliche Selbstbestimmung des einzelnen bei einem Höchstmaß an sozialer Gerechtigkeit gewährleisten“⁵⁶⁾.

Wichtig ist die jeweilige Verknüpfung mit der Kommunalpolitik: SPD-Kommunalpolitik wird sozialstaatlich-materialdemokratisch legitimiert. Erste gesellschaftliche Auseinandersetzungen erlebe der Bürger in seiner Gemeinde; hier bilde sich sein gesellschaftliches Bewußtsein und hier erlebe er zuerst gesellschaftliche Veränderungen — eine Stufenfolge des Erlebens von Gesellschaft und Politik, an der im Blick auf die heutige Kommunikationstechnik sicherlich einige Zweifel angebracht sind. Unter ‚Kommunalverfassung‘ finden sich einige der ‚klassischen‘ Attribute der kommunalen Selbstverwaltung zur Legitimation der kommunalen Autonomie wie:

⁵⁴⁾ SPD, S. 3 ff.

⁵⁵⁾ CDU, S. 5 f. — aufgrund ihrer inzwischen gemeinsamen Programmatik zur Kommunalpolitik wird zwischen CDU und CSU nicht unterschieden.

⁵⁶⁾ FDP-E S. 2.

- unmittelbarer Umgang mit Demokratie;
- Überschaubarkeit und Bürgernähe;
- persönliche Lebenserfahrung, Ortskenntnis und Sachkunde.

„Mehr Mitwirkung“ ist für die SPD Legitimationsbasis, Grundfunktion, Mittel und Ziel der Kommunalpolitik und ihrer Handlungsspielräume — gleichrangig neben den dynamischen Politikgehalten „Chancengleichheit“ und „Lebensqualität“.

Die CDU sieht „Bedeutung und Ziele bürger-schaftlicher Selbstverwaltung“ in folgenden Aspekten:

- die Freiheitsräume sichern — den Freiheitsrechten des einzelnen Bürgers wieder zu voller Geltung verhelfen — personale Entscheidungsfreiheit fördern — mehr politische Freiheit schaffen⁵⁷⁾;
- Beschränkung der Macht im öffentlichen Bereich gewährleisten — Politik und Verwaltung durchschaubar machen;
- soziale Partnerschaft zwischen Bürgern, sozialen Gruppen, Gemeinde und Staat als Rahmen persönlicher Unabhängigkeit und Selbständigkeit fördern;
- Beteiligung der Bürger aktivieren⁵⁸⁾.

Die CDU verortet die liberal-grundrechtlich legitimierte Kommunalpolitik im Landes-, Bundes- und EG-Politikverbund; sie verweist auf die zunehmende Verflechtung und notwendige Einheitlichkeit der Politik sowie die Eigenständigkeit der Kommunalpolitik im Rahmen öffentlicher Gesamtverantwortung. Hieraus leitet sie Gestaltungs- und Konzentrationsfunktionen (Zusammenfassung öffentlicher Aufgaben und bedarfsgerechte Erschließung) sowie Innovations- und Inflationsfunktionen (Entwicklungsanstöße, Beeinflussung des soziopolitischen Wandels) der Kommunalpolitik ab⁵⁹⁾. Der spezifisch christdemokratische (Kommunal)Politikbegriff wird in den Prinzipien *Pluralität* und *Effektivität* deutlich: *Pluralität* als *Freiheit* der (nicht-staatlichen) Institutionen, Gruppen und Ver-

bände sowie als *Subsidiarität* des Staates gegenüber einer Vielzahl autonomer Aufgabenträger und als *Subsidiarität* höherer gegenüber niedrigeren staatlichen Ebenen zur Vermeidung von „Monopolismus, Kollektivismus, Verstaatlichung“. *Effektivität* als wirksame Zielerfüllung für ein Mehr an Freiheit und zur Verhinderung von Fremdbestimmung und Manipulierbarkeit im Sinne einer *Ideologie*⁶⁰⁾.

Die Akzentunterschiede sind überdeutlich: SPD-Kommunalpolitik ist in starkem Maße handlungs- und zielorientiert, dynamisch, auf Partizipation und materiale Sozialität angelegt. CDU-Kommunalpolitik ist demgegenüber abgeschwächt dynamisch bis statisch, sie versteht sich als Handlungsrahmen für Individualität, Personalität, Pluralität, Freiheitlichkeit und Selbstverantwortlichkeit. Die Betonung des „Mehr an Effektivität als Mehr an Freiheit“ weckt den Verdacht einer „Ideologie der Sachrationalität“, denn es gibt keine Effektivität schlechthin, sondern nur in bezug auf Ziele und ihre Maximierung oder Optimierung (z. B. wirtschaftliche Gewinne oder Verwaltungsergebnisse — u. U. aber zu Lasten humaner Arbeitsplätze und sozialer Gerechtigkeit oder zu Lasten von Bürgernähe und Kontrollierbarkeit). Eine (zielunbestimmte) Effektivitätsideologie ist Erscheinungsform der Ideologie des entpolitisierten, entdemokratisierten technokratischen Staates, wo „Entscheidungen“ nur noch wissenschaftlich „gefällt“ werden⁶¹⁾. Sie führt durchaus nicht, wie gerade im CDU-Konzept überall gefordert, zur Freiheitsförderung, sondern ist — wenigstens latent — auf Zentralisierung, Bürokratisierung und Fremdbestimmung angelegt.

An dieser Stelle ist die SPD-Aussage deutlicher, die eine „Effizienzbeeinträchtigung“ durch Partizipation anspricht, diese aber in den Zielrahmen effizienter Kommunalpolitik einbezieht, wenn auch das Abgrenzungsproblem offenbleibt. Zur Vermeidung von Mißverständnissen: Diese Überlegungen zielen

⁵⁷⁾ Auffallend die Häufung dieser Begriffe — S. 6 bis 7, 19—22.

⁵⁸⁾ CDU, S. 6 f., 19 — diese Aspekte sind hier viel deutlicher akzentuiert als in den CSU-Leitlinien 1972.

⁵⁹⁾ S. 7.

⁶⁰⁾ S. 6.

⁶¹⁾ Vgl. Helmut Schelsky, *Demokratischer Staat und moderne Technik*, in: *Atomzeitalter*, 1961, S. 99 bis 102; kritisch: Peter Häberle, *Effizienz und Verfassung*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)* 1973, S. 624—635.

nicht etwa auf eine Denunziation der begründeten Forderung der CDU nach effizienter Kommunalpolitik (vgl. auch FDP), sondern bestehen nur auf der Verdeutlichungsnotwendigkeit der effizient zu erfüllenden Ziele.

Die FDP verfolgt einen entschieden *demokratischen* Legitimationsansatz: Kommunalpolitik sei die Wurzel demokratischen Zusammenlebens, Bürgermitwirkung sei die Voraussetzung für das Funktionieren gesamtstaatlicher Demokratie — das stufenförmige Demokratie-modell findet sich also auch hier. Doch ergibt sich insgesamt ein komplexeres Begründungskonzept:

— individuelle Freiheit und weitestmögliche Selbstbestimmung des einzelnen bei einem Höchstmaß an sozialer Gerechtigkeit gewährleisten;

— eigenständigen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum der Bürger im lokalen Raum erweitern;

— Priorität privater Initiative vor öffentlicher Leistung wiederherstellen;

— politischen Freiraum der Gemeinden ausbauen;

— Leistungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen.

Als Parallelen zu den SPD- und CDU-Konzepten fallen auf: Die Partizipationskomponente wird ähnlich dezidiert wie bei der SPD hervorgehoben, die Betonung individueller Selbstbestimmung liegt stärker auf der CDU-Linie, wobei die FDP das Spannungsfeld individueller Freiheit und sozialer Gerechtigkeit herausstellt. Die Prinzipien ‚Subsidiarität‘ und ‚Effizienz‘ finden sich auch bei der FDP, doch wird Effizienz (ähnlich wie ‚mehr Lebensqualität‘ bei der SPD) am Ziel ‚lebenswerte Umwelt‘ („nicht vorrangig an wirtschaftlichen Interessen und der Funktionsgerechtigkeit“) orientiert ⁶²⁾.

Elemente der antistaatlichen Legitimationswurzel der kommunalen Selbstverwaltung tauchen in allen drei Programmen auf; besonders sichtbar wird dies in der Formulierung der CDU: „Sie (die Gemeinde) verwirklicht auch staatliche Ziele . . ., ist aber nicht bloß Instrument und Vollstreckerin staatlicher Po-

litik“ ⁶³⁾. Andererseits entwickelt gerade die CDU die deutlichsten Ansätze funktionaler Neubestimmung, wenn auch die beiden anderen Programme Aussagen zur positiven Bewältigung der Politikverflechtung enthalten.

b) Rahmenbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung

Problemkomplexität, Undurchsichtigkeit der Entscheidungsfindungs- und Realisierungsprozesse, Aushöhlung kommunaler zugunsten höherer Kompetenzen, aber auch Planung, Rationalisierung, Gebiets- und Strukturreformen mit den Konsequenzen Bürgerohnmacht, Resignation und Desinteresse, kommunale Finanznot, Überbürdung mit Pflichtaufgaben zu Lasten freiwilliger Aufgaben sind die Stichworte, mit denen die FDP Eckdaten ihrer kommunalen Situationsanalyse umreißt. Die CDU betont den Prozeß zunehmender Verflechtungen nicht nur zwischen den politischen Ebenen, sondern auch der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Abläufe und wendet sich damit — unausgesprochen und nicht immer konsequent — gegen eine (bei der FDP stärker mitschwingende) Vorstellung autonomistischer Lokalpolitik, spricht sich allerdings an anderer Stelle gegen die „Tendenz zur Zentralisierung und Reglementierung“ aus.

Das SPD-Programm befaßt sich an zwei Stellen sehr eingehend mit der gesellschaftspolitischen Situation der Gemeinden und den Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist die These eines durch tiefgreifende wissenschaftlich-technische Veränderungen und kapitalistische Produktions- und Verwertungsbedingungen verursachten steigenden Problemdrucks auf die Gemeinden. Die einseitige wirtschaftliche Orientierung, auch kommunalpolitisches Bemühen um Zuwachsraten und der Kontrollmangel im ökonomischen Wachstumsprozeß gefährdeten die kommunalen Lebensbedingungen. Wirtschaftliche Leistung als notwendige Teilfunktion der Lebensqualität müsse in den kommunalpolitischen Zielrahmen eingeordnet werden: Vorrang gesamtkommunaler Interessen vor privaten Vorteilen, Bedürfnisberücksichtigung nichtorganisationsfähiger Gruppen, Bodennutzung, Umweltsicherung und Technik-

⁶²⁾ FDP-E S. 2 f.

⁶³⁾ S. 7 (Hervorhebungen v. Verf.); ähnl. SPD S. 26.

einsatz im gesamtkommunalen Interesse. Die zentralstaatlichen Einwirkungen im lokalen Raum seien, weil unvermeidlich, zu *kompensieren*; die Mobilitätserhöhung, die Finanzproblematik, die vorhandenen Produktionsstättenstandorte mit den Nachfolgeproblemen ungewichteter Bevölkerungs- und Einrichtungsverteilung sowie die Bodenordnung gehörten ins Ursachenbündel gegenwärtiger Stadt- und Gemeindeprobleme ⁶⁴).

c) Aufgabenschwerpunkte in der Kommunalpolitik

Die skizzierte differenzierende Einschätzung der Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik sowie die divergierenden ‚Prinzipien‘ der Politik bestimmen die kommunalen Aufgabenschwerpunkte in der Sicht der jeweiligen Partei. Allerdings befassen sich die Programme in sehr unterschiedlicher Intensität mit den im folgenden zu erörternden Teilbereichen *Wohnen, Arbeiten, Wirtschaften, Bildung und Kultur, Soziales, Freizeit und Umwelt*. Dabei ist gleich zu Beginn aus den programmatischen Positionen der in der Praxis oft überdeckte Dissens in der Reichweite demokratischer (Kommunal)Politik herauszuschälen, der sich als Verständnisschlüssel zu den z. T. erheblichen Konkretheitsunterschieden im gesamten Politikbereich darstellt.

Wohnen

Die Realisierung des *sozialen Grundrechts auf angemessene Wohnung* ⁶⁵) als eines elementaren menschlichen Bedürfnisses ist für die SPD Legitimationsgrundlage ihrer kommunalen Wohnungspolitik. Wohnbauförderung, Modernisierung und Sanierung seien nicht nur Aufgaben von Bund und Ländern, sondern auch der Gemeinden, weil nur diese besondere Wohnungsnotstände erkennen, die Wohnraumzweckentfremdung verhindern und eine wirksame Wohnungsaufsicht üben könnten. Im einzelnen sollen folgende Ziele verwirklicht werden:

— ein kombiniertes System der Individual- (Wohngeld) und Objektförderung (sozialer

Wohnungsbau) zur Mietsenkung und Bestimmung von Mietobergrenzen;

— Wohnungsförderungsprogramme für benachteiligte Gruppen;

— Modernisierungsförderung;

— kommunale Wohnungsberatung und -vermittlung;

— Schaffung eines einheitlichen Mietgesetzbuches (u. a. zur Einführung von Mieterbeiräten, zur Regelung des Mietverhältnisses als Dauerwohnrecht);

— kommunale Mietspiegel;

— intensivere kommunale Mietwucherkontrollen;

— Verzahnung von Wohnungs- und Bauaufsichtsrecht zur Verhinderung von Wohnraumzerstörung und -zweckentfremdung.

Ein derartiger Aufgabenkatalog zur kommunalen Wohnungspolitik ⁶⁶) verdeutlicht, daß Kommunalpolitik, die als umfassende Gesellschaftspolitik verstanden wird, nur als integrierter Bestandteil eines horizontalen und vertikalen Politikverbundes betrachtet werden kann.

Im Hinblick auf die Prinzipien Pluralität und Subsidiarität liegt es nahe, daß die CDU nicht den sozialgrundrechtlichen Ansatz wählt; der erheblich kürzere Abschnitt bleibt wegen des nach ihrer Ansicht eingeschränkten Zugriffs der (Kommunal)Politik im Bereich *Wohnen* allgemein:

— Forderung nach menschenwürdiger Wohnungsausgestaltung;

— Sorge um die Qualitätsverbesserung von Wohnungen, ihrer Bedarfsgerechtigkeit und preisliche Angemessenheit;

— Sorge für die Entwicklung von Altbau-sanierungsprogrammen;

— Förderung öffentlicher Begegnungsstätten;

— Wohneigentumsförderung durch Kaufangebot von (öffentlichen?) Mietwohnungen und durch Baulandprivatisierung.

⁶⁴) S. 9—15.

⁶⁵) Z. B. in: Art. 106 Bayerische Verfassung v. 2. 12. 1946 oder Art. 19 Verfassung von Berlin v. 1. 9. 1950.

⁶⁶) Vgl. auch Kommission Kommunalpolitik, Städtebau und Wohnungspolitik beim (SPD-)Partei Vorstand: Sozialdemokratische Wohnungspolitik — Vom sozialen Wohnungsbau zum sozialen Wohnen, Materialien, Bonn o. J. (1975).

Daß die Wohnungsbauförderung in den kommunalen Leitsätzen von 1956 noch einen relativ hohen Rang besaß, war zeitbedingt. Damals wie heute galt bzw. gilt für die CDU der für den weiten Bereich der Gesellschaftspolitik dominante Grundsatz *subsidiären* öffentlichen Handelns: statt staatlicher Gestaltung und Regelung gezielte Ergänzung, Hilfe oder Beratung durch den Staat. Der Grunddissens mit der SPD liegt im Streit um Inhalt, Auftrag, Reichweite und Grenze der Politik; er schlägt sich in allen folgenden Politikbereichen nieder, wird besonders in den Forderungen zur Wirtschaftspolitik, Bodenreform und Bürgerbeteiligung deutlich und findet seine Ursprünge im Menschenbild (Autonomie und Individualität), im Demokratiebegriff (Staatsformbeschreibung) und im Freiheitsverständnis (Selbstverantwortung), die eine wenn nicht dichotomische, so doch deutlich ausdifferenzierende Sicht von Staat und Gesellschaft begründen. Partizipation, Solidarität und Gleichheit sind daher den obersten Zielen nicht gleichrangig, sondern auf ihre Verwirklichung angelegte Hilfsziele („Öffentliche Hilfe ... nur ... wenn die Verantwortungsbereitschaft des einzelnen ... geweckt und gestärkt wird“⁶⁷⁾).

Kritik kann daher sinnvollerweise weniger an den kommunalpolitischen Teilgebieten ansetzen, sondern muß sich mit den theoretischen Prämissen befassen⁶⁸⁾.

Die FDP-Leitlinien beschränken sich auf die spezifisch *sozialen* Aufgabestellungen im Bereich *Wohnen* wie Wohnungsbauförderung für ältere und behinderte Bürger (Integration zur Förderung von Nachbarschaftshilfe). Der Kürze dieser Aussagen stehen ausführliche Zielvorstellungen in den Landeskommunalpolitikprogrammen gegenüber⁶⁹⁾, welche in ihrer gewissen Inhomogenität die These der gegenüber SPD wie CDU erheblich größeren Autonomie der Landesverbände bestätigen. Im einzelnen werden vorgeschlagen:

- Versorgung aller Bevölkerungsgruppen mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Preisen (zum Beispiel RP, BW, SH);
- mittelfristige kommunale Wohnungsbaupläne (zum Beispiel BW);
- kommunale Wohnungsbaupolitik zur Versorgung insbesondere sozialer Problemgruppen (zum Beispiel SH);
- Gleichrangigkeit von personaler und objektgebundener Wohnungsbauförderung (SH) oder Vorrang der Individualförderung (NW);
- Wohneigentum und Mietkauf (durchgehend);
- Mietermitsprache in Beiräten; Förderung neuer Lebensformen (Wohngemeinschaften, Verfügungsflächen, Gemeinschaftsräume) (zum Beispiel BW);
- Gebührenordnungen für Wohnungsmakler ohne (z. B. BW) bzw. mit gleichzeitigen kommunalen Vermittlungsstellen (z. B. SH, Saar, NW);
- Altbauräumungsprämien und ähnliches zur funktionsgerechteren Nutzung von Großwohnungen (z. B. SH).

Einige der FDP-Ortsprogramme⁷⁰⁾ befassen sich intensiv mit kommunaler Wohnraumerhaltung zur Verhinderung weiteren Einsinkens von Bürogebäuden in innerstädtische Wohngebiete. Im übrigen bemüht sich die FDP in Umsetzung ihrer tragenden Politikprinzipien deutlich um individuumzentrierte Maßnahmen und entspricht insofern dem am Freiheitsgrundrecht orientierten Ansatz der CDU; zugleich akzentuiert sie stärker (im Sinne der SPD) die *öffentliche* zentral- oder kommunalpolitische Förderung: Einige der landeskommunalpolitischen Programme betonen (wie die CDU) den subsidiären Ansatz (z. B. Nds.), andere sind mehr von der sozialpersonalen Grundrechtstheorie der Freiburger Thesen bestimmt (z. B. RP, BW oder SH).

Arbeiten

Die Sicherung der Arbeitseinkommen als Existenzgrundlage ist das zentrale Anliegen der CDU; hierzu will sie in den Gemeinden viel-

⁶⁷⁾ CDU, S. 8, 7 und passim; vgl. Hans Peters, Die kommunale Selbstverwaltung und das Subsidiaritätsprinzip, in: AfK 6 (1967), S. 5—24.

⁶⁸⁾ Vgl. hierzu den Grundsatzprogrammwurf 1976.

⁶⁹⁾ Z. B. FDP Baden-Württemberg (BW), Schleswig-Holstein (SH), Nordrhein-Westfalen (NW), Rheinland-Pfalz (RP), Saar oder Niedersachsen (Nds.) — nähere Angaben im Tabellen-Anhang.

⁷⁰⁾ Z. B. F.D.P.: Für den Bürger in seinem Bezirk, Hamburg-Nord/Hamburg-Mitte oder Hamburger Wahlprogramm 1974.

fältige und bessere Arbeitsbedingungen auf der unverzichtbaren Grundlage des Privateigentums schaffen. Insbesondere geht es hier um:

— öffentliche Hilfen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen;

— Vorsorge gegen strukturelle, insbesondere Jugendarbeitslosigkeit;

— Vorbereitung von Bund-Länder-Konjunktur- und Arbeitsbeschaffungsprogrammen;

— gezielte Stützungsmaßnahmen bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten für (arbeitsplatzrelevante) Betriebe;

— Beratung und Förderung der von Betriebsstillegungen betroffenen Arbeitnehmer;

— umweltfreundliche Arbeitsplatzgestaltung durch Standortstreuung u. ä.;

— Vergrößerung des Angebots beruflicher Alternativen durch Wirtschaftsförderung und Verkehrspolitik;

— Arbeitsplatzsicherung durch Betriebsförderung (zum Beispiel Rationalisierungshilfen)⁷¹⁾.

Die Arbeitsplatzsicherung habe für die SPD-Kommunalpolitik *zentrale* Bedeutung; ein Mittel sei hierzu die kommunale Wirtschaftsförderung (insoweit also wie die CDU), *andere* Mittel werden allerdings nicht erörtert. Das Dilemma des *öffentlichen* Interesses an sicheren und qualifizierten Arbeits- und Ausbildungsplätzen bei privatem Gestaltungszugriff wird hier überdeutlich; die Frage nach dem *Wie* bleibt weitgehend offen. Daß die SPD (insbesondere isolierte) Wirtschaftsförderung — auch als Mittel der Arbeitsplatzsicherung — im Grunde für problematisch hält, verdeutlichen ihre ausführlichen Restriktionen gegenüber diesem Instrument, z. B.:

— Integration der Wirtschaftsförderung in die Stadtentwicklungsplanung zur Koordinierung mit anderen Lebensbereichen;

— Nutzen-Kosten-Analysen vor Neuplanungen;

— Publizität der Förderungsplanungen, Verhinderung verdeckter Investitionshilfen und Subventionen, langfristig Abbau direkter Subventionen;

⁷¹⁾ CDU, S. 7, 13—15.

— Verhinderung von Monostrukturen;

— Bodenvergabe nur auf Zeit (keine Veräußerung);

— Orientierung wirtschaftlicher Standortentscheidungen an regionalstrukturellen Zielvorgaben⁷²⁾.

Der FDP-Leitlinienentwurf schweigt sich (vielleicht in realistischer Einschätzung des äußerst begrenzten Handlungsspielraumes der Gemeinden?) zu den Bereichen *Arbeiten* und *Wirtschaften* aus. Einige regionale und kommunale Programme folgern aus dem ‚sozialen Liberalismus‘ kommunale Wirtschaftsaufgaben zur quantitativen und qualitativen Arbeitsplatzsicherung⁷³⁾.

Wirtschaften

Hier sind zwei Bereiche zu unterscheiden: kommunale (im Rahmen allgemeiner öffentlicher) Wirtschaftsförderung und kommunale wirtschaftliche Eigenbetätigung. Während (wie schon ausgeführt) die SPD langfristig wirtschaftliche Standortentscheidungen an kommunal-mitbestimmten regionalstrukturellen Zielvorgaben orientieren und kommunale Wirtschaftsförderungsmaßnahmen an die genannten Ziele binden bzw. reduzieren will, nimmt dieser Aufgabenbereich bei der CDU relativ breiten Raum ein. Sie will durch kommunale Wirtschaftspolitik gute Wirtschaftsbedingungen herstellen und durch leistungsfähige Verkehrsstrukturen, eine verbesserte Versorgungsstruktur und wirtschaftliche Infrastruktur Impulse für unternehmerische Standortentscheidungen geben; im einzelnen:

— Einrichtung oder Ausbau wachstumsorientierter Betriebe fördern;

— Errichtungs-, Rationalisierungs- u. ä. Maßnahmen mit dem Ziel der Branchendiversifizierung fördern;

— verbesserte Verkehrserschließung und -anbindung u. ä. gewährleisten;

— ausreichende Versorgungs- und Dienstleistungen anbieten;

⁷²⁾ SPD, S. 19 f.

⁷³⁾ Z. B. Das liberale Programm der F.D.P. Bremen; Offenbacher Beschlüsse der F.D.P. Hessen; Wahlprogramm 1974 der F.D.P. Bayern; Kommunalprogramm der F.D.P. Saar.

— neue Wirtschaftsmöglichkeiten z. B. durch Geländebeschaffung und -erschließung eröffnen⁷⁴⁾.

Grundprämissen christdemokratischer kommunaler Wirtschaftsförderung sind die Sicherung „freie(r) Räume wirtschaftlicher Eigenverantwortung (Verbot der ‚Investitionslenkung‘) und die Eröffnung neuer Möglichkeiten privater Wirtschaftstätigkeit“.

Die Kommunalprogramme der FDP-Landesverbände setzen sich sowohl von den eher distanzierten Vorstellungen der SPD wie den stärker förderungsfreundlichen Aussagen der CDU ab: Aufgabe der Kommunen sei die Planung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Saar); die öffentliche (kommunale) Wirtschaftspolitik wird mit *öffentlichen* sozialstaatlichen Zielen (z. B. gerechte Eigentumsverteilung, Vollbeschäftigung, wirksame Mitbestimmung) legitimiert. Eine maßvolle, chancengleiche und wettbewerbsneutrale kommunale Wirtschaftsförderung sei zulässig, wenn sie mit den Raumordnungszielen übereinstimme (z. B. RP, ähnlich BW), der Branchendiversifizierung, Arbeitsplatzbeschaffung oder Umweltsicherung diene (z. B. RP, NW). Sie dürfe in erster Linie nur infrastrukturelle Maßnahmen (Subventionsverbot) verfolgen (vgl. SPD) und müsse schwerpunktmäßig Klein- und Mittelbetriebe sowie umweltfreundliche Wachstumsbranchen fördern (Nds.); kommunale Wirtschaftsförderungsziele seien *vertraglich* abzusichern (Saar).

In einigen Grundaussagen stimmen die drei Parteien überein; doch während die SPD⁷⁵⁾ im übrigen Bedenken gegenüber kommunaler Wirtschaftsförderung und die CDU die Gewährleistung der Unternehmerautonomie als Maßstab formulieren, entwickelt die FDP (Landesverbände) am ehesten ein *System gesellschaftlicher Ziele und Grenzen* für die kommunale Wirtschaftspolitik.

Beim zweiten Teilkomplex verschieben sich die Akzente: Die CDU fordert die Beschränkung kommunaler Wirtschaftstätigkeit und will — soweit möglich — auch den Versorgungsbereich privatisieren⁷⁶⁾. Die FDP sieht

das legitime Betätigungsfeld kommunaler Betriebe im Dienstleistungs- und Versorgungsbereich (unter anderem Wohnungsvermittlung), fordert aber grundsätzlich die betriebswirtschaftliche, kostendeckende Führung (Ausnahme: Nahverkehr) und will derartige Aufgaben dann Privatunternehmern übertragen, wenn qualitativ gleiche Leistungen billiger erbracht werden können und die öffentliche Aufsicht unberührt bleibt⁷⁷⁾. Demgegenüber will die SPD die kommunalen Unternehmen erhalten und in ihrer Leistungsfähigkeit stärken; sie würden von den bürgerschaftlichen Vertretungskörperschaften kontrolliert und seien als wesentlicher Bestandteil der Selbstverwaltung — dem allgemeinen Wohl verpflichtet — wichtige Instrumente kommunaler Tarifausgestaltung und Entwicklungsplanung. Breiten Raum nehmen Vorschläge zur paritätischen Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform ein, wobei der potentielle Konflikt zwischen repräsentativ-demokratisch legitimierten Volksvertretern und direkt-demokratisch legitimierten Arbeitnehmervertretern gesehen und durch unterschiedliche kompetenzielle Bezugfelder aufgefangen wird⁷⁸⁾.

Bildung und Kultur

Dieser Bereich besitzt in allen kommunalpolitischen Programmen der Bundesparteien, der Landes- wie Ortsverbände hohen Rang, der sich in jeweils breiten programmatischen Ausführungen niederschlägt. Ansatz für die SPD ist das *Sozialgrundrecht* auf Bildung und Kultur⁷⁹⁾ mit den Zielen:

- Abbau der Chancenungleichheiten;
- Befähigung zu individuellem, beruflichem und gesellschaftlichem Leben;
- Befähigung zu Entscheidungs-, Handlungs- und umfassender Orientierungsfähigkeit.

Zur Verwirklichung dieser Ziele hält sie die Institutionalisierung eines stufenförmigen umfassenden Bildungs- und Kultursystems mit integrierenden, individualisierenden und diffe-

⁷⁴⁾ CDU, S. 14—16.

⁷⁵⁾ Auch die kommunalpolitischen Leitlinien der SPD-Landesverbände: z. B. BW, NW, Saar.

⁷⁶⁾ CDU, S. 14, 16, 21.

⁷⁷⁾ So mit geringfügigen Akzentunterschieden z. B. FDP SH, NW oder BW.

⁷⁸⁾ Auch die FDP fordert vereinzelt (z. B. NW) die Mitbestimmung in kommunalen Betrieben.

⁷⁹⁾ Z. B. Art. 8 Abs. 1 Landesverfassung (LVerf.) Nordrhein-Westfalen.

renzierenden Elementen für notwendig, welches Allgemein- und Weiterbildungs-, Kultur- und Freizeitangebote eng verknüpft.

Auch die kommunale Bildungs- und Kulturpolitik ist so in den umfassenden Politikverbund aller Gebietskörperschaften einbezogen; der gemeindliche Politikbeitrag legitimiere sich als *Politikkonkretisierung* allgemeiner bildungspolitischer Zielvorstellungen, die eigenverantwortliche kommunale Handlungsspielräume sichern müßten und an deren Fortschreibung die Gemeinden zu beteiligen seien. Angesichts dieser ‚Modernisierung‘ des kommunalen Selbstverwaltungsverständnisses verwundert der gleichzeitige, zumindest sprachliche Rückgriff auf die Staat-Gemeinden-Dichotomie. Das Allgemeinbildungssystem folgt dem *Modell für ein demokratisches Bildungswesen* (SPD 1969); kommunalpolitisch relevant ist insbesondere der *Elementarbereich* als familienergänzende Bildung und Erziehung mit wohnungsnahen Kindergarten- und Vorschuleinrichtungen. Soziale Kompensations- und sozioökonomische Unterstützungsaufgaben besitzen für die SPD ein besonderes Gewicht.

„Die Verbindung von Bildung und Kultur ist eine wichtige Voraussetzung und Ergänzung von gesellschaftlicher Reform“⁸⁰⁾ — daher sei die Teilhabe möglichst vieler Menschen zu fördern; die soziale und kulturelle Infrastruktur müsse kommunale Pflichtaufgabe sein. Bildung und Kultur seien als Einheit zu sehen und müßten (z. B. durch die multifunktionale Verwendung von Schulzentren) dezentral angeboten werden. Insbesondere für Bibliotheken, Museen, Theater u. ä. werden neue Aufgaben beschrieben (Kreativitäts- und Aktivitätsförderung, soziale Integration); größerer Typenreichtum und neue Darbietungsformen sollen der Interessenbreite der Gesamtbevölkerung entgegenkommen. Die SPD versteht Weiterbildung als öffentliche Aufgabe, die durch Ausbau der kommunalen Volkshochschulen flächendeckend zu erfüllen sei. Sie hätten das Nachholen von Schulabschlüssen, den Erwerb beruflicher Qualifikationen sowie die Vermittlung allgemeiner, politischer und kultureller Bildung zu gewährleisten. Aussagen zur Realisierung fehlen in diesem Abschnitt weitgehend; entscheidende Restriktionen

dürften sich von der Finanzierbarkeit her ergeben, wenn auch einige der Vorstellungen weniger kostenträchtige strukturell-organisatorische Reformen beinhalten.

Das CDU-Programm ist im Abschnitt *Bildung und Kultur*⁸¹⁾ kürzer gefaßt, enthält aber an anderen Stellen (zur sozialen Bedeutung der Familie, zu den Entwicklungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche) ergänzende Ausführungen. Hier soll im wesentlichen nur auf programmatische Divergenzen gegenüber der SPD hingewiesen werden. „Die freie Entfaltung der Persönlichkeit und ihrer schöpferischen Anlagen“ ist der christdemokratische *freiheitsgrundrechtliche* Ansatz. Durch Ausgleich der Bildungsdefizite soll Chancengleichheit für alle hergestellt werden, doch seien nicht bei jedem dieselben Anlagen vorzusetzen, so daß sich „blinde Gleichmacherei“ verbiete. Gegenüber dem SPD-Stufenmodell sieht die CDU die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens in „gut gegliederten Schulen“ gewährleistet; freie Bildungsträger, die bei der SPD nur einmal kurz erwähnt werden, seien zu *fördern*. Dies gelte in verstärktem Maße für den *Ausbau der Weiterbildung*, da die Konkurrenz öffentlicher und privater Träger die Pluralität der Ziele, Inhalte und Methoden zur freien Wahl der Bürger gewährleisten (öffentliche Unterstützung und Zusammenarbeit, nicht Qualitätsprüfung und Aufsicht).

Gegenüber der SPD legt die CDU ein allerdings sehr viel größeres Gewicht auf die Sicherung und Pflege des Kulturgutes, z. B.: Pflege des Stadtbildes, Förderung des Verständnisses für das historisch Gewachsene, Förderung des Brauchtums und privaten Mäzenatentums. Die Vorschläge zur Familie (in dieser Form nicht bei der SPD) sind wesentlich auf die ‚Stärkung ihrer Erziehungsfähigkeit‘ orientiert. Soziale Bildungs- und Ausbildungsinteressen treten demgegenüber zurück. In der kommunalen Jugendpolitik will die CDU „dazu beitragen, den Jugendlichen bei der freien und verantwortungsbewußten Entfaltung seiner Persönlichkeit zu unterstützen“⁸²⁾. Die SPD möchte, „daß junge Menschen ihre Interessen in der Gesellschaft realisieren und verantwortungsbewußt und soli-

⁸⁰⁾ SPD, S. 30.

⁸¹⁾ CDU, S. 16—19.

⁸²⁾ CDU, S. 10.

darisch an der Gestaltung der Gesellschaft mitwirken können⁸³⁾; sie fordert dazu mehr Selbstorganisation, Selbstgestaltung und Selbstverwaltung in Jugendzentren. Die CDU will den Jugendschutz verbessern, Jugendberatungsstellen einrichten, die außerschulische Jugendbildung, z. B. in Freizeitstätten, erweitern.

Unbeschadet verschiedener Übereinstimmungen unterscheiden sich die bildungs- und kulturpolitischen Konzepte im Grundsatz, wie schon die erwähnten Ausgangspunkte erkennen lassen. Die CDU ist individuumbezogen; Bildung dient der schöpferischen Entfaltung der Einzelpersönlichkeit. Die auch von ihr betonte soziale Gewährleistungsfunktion (Chancengleichheit) soll Bildungsdefizite ausgleichen, weniger Inhalte und Strukturen ändern. Sie betont den Wert von Geschichte, Traditionen, Brauchtum und kulturellen Schöpfungen, möchte aber auch die schöpferische Betätigung und Beteiligung der einzelnen fördern. Im ganzen sind ihre Vorschläge weniger strukturwandelnd, sondern eher nachteilausgleichend. Die SPD versteht Individualität notwendig im gesellschaftlichen Verband; ihre Kulturpolitik ist vor allem auf die breite Bevölkerung bezogen. Theater, Musik, Kunst, Literatur — Erscheinungsformen eines traditionell bürgerlichen Kulturbegriffs — sollen besser zugänglich gemacht werden, sich aber auch in Form und Inhalt gewandelt und mit variablem Anspruch darbieten, die Kreativität, Aktivität und Kooperation der ‚Kultur- und Gewohnheiten‘ anregen. Ihr Chancengleichheitsbegriff impliziert nicht nur Anpassung ‚nach oben‘, sondern auch Veränderungen ‚des Oben‘; ihr Bildungsbegriff umfaßt nicht die stärker normativen Elemente allgemeiner, sondern vor allem auch die eher funktionalen beruflicher und politischer Bildung. Traditionen, kulturelle Leistungen und Bräuche haben insofern einen anderen, gegenüber der CDU erheblich niedriger angesiedelten Stellenwert. *Tendenziell* bleibt der Kultur- und Bildungsbegriff der CDU eher elitär; der der SPD ist eher massenbezogen. Wenn auch ideologisch wie politisch-praktisch zum größten Teil überlagert, sind die jeweiligen sozietopolitischen Wurzeln der ‚bürgerlichen‘ und der ‚Arbeiter‘-Partei noch sichtbar.

⁸³⁾ SPD, S. 19.

Die kommunale Bildungspolitik der FDP knüpft explizit an den *Stuttgarter*⁸⁴⁾ *Leitlinien einer liberalen Bildungspolitik* (1972) an und beschränkt sich auf die kommunalen Konsequenzen. Ein „Maximum an Bildungsmöglichkeiten für alle Bevölkerungsschichten“ erfordere eine *qualitative* und *strukturelle* Reform und *quantitative* Expansion aller Bildungsbereiche⁸⁵⁾. Auf kommunaler Ebene setze dieses voraus:

- die Koordination sämtlicher Bildungsangebote durch ein Gesamtbildungsdezernat;
- eine auf ein bundeseinheitliches Bildungskonzept ausgerichtete Entwicklungsplanung des Bildungswesens;
- langfristige Kindergartenentwicklungspläne;
- ein umfassendes Bildungsberatungssystem;
- Mehrfachnutzung schulischer und kultureller Einrichtungen als Kommunikations-, Kultur- und Bildungszentren.

Schwerpunkte sind der *Kindergarten- und Vorschulbereich*, dessen Aufgaben nicht allein mit der familienergänzenden (ggf. kompensatorischen) Erziehung, sondern vor allem mit der Förderung von Selbständigkeit und sozialen Verhalten begründet werden, sowie der *Erwachsenenbildungsbereich* mit den Aufgabenfeldern: Schulabschlüsse, berufliche Weiter- und Fortbildung, politisch-gesellschaftliche Bildung, Kultur, Lebenshilfe und Freizeitgestaltung. Die Vorstellungen zur kommunalen Kulturarbeit umfassen die Positionen von CDU wie SPD: Kulturpflege, Künstlerförderung, Denkmalschutz und breite Kreativitätsförderung mit vielfältigen neuartigen Angeboten sollen gleichen Rang besitzen.

Für diesen Programmbereich gilt verstärkt die Feststellung, daß die kommunalpolitischen Vorstellungen der FDP-Landesverbände oft konkreter, entschiedener und weitergehend sind: Dies gilt für die Begründungsansätze (Recht auf Bildung und Weiterbildung, Bildung als öffentliche Aufgabe), die Leitziele (Selbstbestimmung, Chancengleichheit, demokratisches Handeln) wie für die Vorschläge (Konkurrenz freier und kommunaler Träger

⁸⁴⁾ In E S. 22 heißt es ‚Wiesbadener Leitlinien‘ — dies dürfte jedoch ein Druckfehler sein.

⁸⁵⁾ *Stuttgarter Leitlinien*, S. 7.

mit kommunaler Priorität, integrierte und differenzierte Stufen[Gesamt]-Schule in Ganztagesform, gesellschaftliche Aufgaben der Vorschule). Generell wird die gesellschaftliche Bedeutung von Bildung und Kultur zur Erfüllung politischer, sozialer, kommunikativer und ästhetischer Bedürfnisse aller Bürger deutlicher betont; traditionelle Kulturstätten sollen der Gesamtgesellschaft geöffnet werden⁸⁶⁾.

Soziales

Die Vorschläge aller drei Parteien zur kommunalen Sozialpolitik sind in relativ hohem Maße konform: In erster Linie geht es um die soziale Sicherung und Integration älterer und behinderter Menschen durch Maßnahmen zur Förderung der soziokulturellen Teilhabe, durch offene Altenhilfe zur Gewährleistung der Selbständigkeit und durch soziale Kontaktförderung sowie integrative Wohnungsbaumaßnahmen für unterschiedliche Gruppen wie z. B. Nichtseßhafte und ausländische Arbeitnehmer. Besonders betont die FDP (ähnlich die CDU, gar nicht die SPD) die Notwendigkeit der Beteiligung von engagierten Bürgern, Bürgerinitiativen und freien Trägern. Vordringliche (sozial)politische Aufgabe der Kommunen sei die Stärkung des *Bewußtseins* der Bürgerverantwortlichkeit für die Lösung der Sozialprobleme in der Umgebung des Bürgers.

Auch in der kommunalen Gesundheitspolitik finden sich kaum grundsätzliche Unterschiede: Im Mittelpunkt steht die gleichmäßige und hochwertige medizinische Versorgung, deren Defizite im ländlichen Raum durch kommunale Fördermaßnahmen für Gruppenpraxen, Grundstücke, Erstaussstattungen etc. abgebaut werden sollen. Deutliche Akzentunterschiede, die sich leicht auf die soziologisch unterschiedlichen Wählergruppen zurückführen lassen, finden sich zwischen SPD und FDP in bezug auf die innere Krankenhausverfassung: Klassenloses Krankenhaus, Auflösung der Privatstationen einerseits und Betonung des Leistungsprinzips bei den Ärzten, Verlagerung des Privatliquidationsrechts vom Chefarzt auf das Team andererseits.

⁸⁶⁾ In diesem Sinne z. B. FDP-Kommunalpolitikprogramme/-leitlinien von BW (S. 17, 19), RP (S. 4—5), Saar (S. 8—10), SH (S. 18—21), NW (S. 22—27).

Freizeit

Die wesentlichen *inhaltlichen* Vorstellungen von CDU und SPD⁸⁷⁾ differieren nur gering. Für die SPD ist ‚Freizeit als wesentlicher Teil der Lebensqualität‘ eine politische Aufgabe der Gemeinden, zu deren Verwirklichung sie Freizeitangebote in den Wohngebieten sowie eine verbesserte Infrastruktur zu erbringen hätten. Beide Parteien betonen die besondere Bedeutung der breiten Sportförderung, den gleichen Zugang aller Bürger zu vielfältigen Sportmöglichkeiten (der ‚ökonomische numerus clausus‘ bei bestimmten, meist vereinsgebundenen Sportarten, wird nicht angesprochen — allerdings will die SPD die öffentliche Förderung für ‚profitorientierte Freizeiteinrichtungen‘ unterbinden) sowie die Vereinsförderung und die Bedeutung von Freizeitsonderangeboten für Behinderte und ausländische Arbeitnehmer. Doch daß auch im freizeitpolitischen Bereich deutliche Akzentdifferenzen beobachtbar sind, belegt einerseits die Absicht der CDU, Ansehen, gesellschaftliche Stellung und Attraktivität von Sportvereinen durch Sportlerehrungen, Beitritte von Kommunalpolitikern u. ä. zu fördern, und andererseits die Vorstellungen der SPD, Freizeit auch als politische Mitwirkungs-chance zu verstehen und zu Initiativen, Bürgerforen u. ä. anzuregen⁸⁸⁾.

Umwelt

Aktionsschwerpunkte der kommunalen Umweltpolitik von CDU und SPD⁸⁹⁾ sind der Natur- und Landschaftsschutz, die Abwasser- und Abfallbeseitigung, der Immissions- und Landschaftsschutz. Beide Parteien verweisen für diesen Bereich — unterschiedlich deutlich — auf die Notwendigkeit gebietskörperschaftlicher Kooperation im Politikverbund. Viele konkrete Vorschläge besitzen, wenn man die größere Ausführlichkeit des SPD-Programms in Rechnung stellt, ein relativ hohes Maß an Übereinstimmung. Für SPD wie CDU haben Umweltbewußtsein und -verantwortlichkeit der Bürger ein hohes Gewicht, doch sind die

⁸⁷⁾ Der FDP-E enthält keine entsprechenden Aussagen — ausführlich die Landesprogramme.

⁸⁸⁾ SPD, S. 34 — ähnliche Ansätze auch in FDP-Landesprogrammen; CDU, S. 9.

⁸⁹⁾ Kein entspr. Abschnitt im FDP-Leitlinienentwurf; vgl. auch SPD-Vorstand, Thesen zur sozialdemokratischen Umweltpolitik, Bonn o. J. (1975).

Folgerungen divergierend: Die CDU spricht vom verständnisvollen Verhalten aller und bleibt bei der konkreten Aufgaben- und Lastenordnung offen; die SPD will für die Wirtschaftsentwicklung umweltpolitische Rahmenbedingungen setzen, Umweltschäden über das Verursacherprinzip und nicht über die Öffentlichkeit reguliert wissen sowie das Korrektur- durch das Vorsorgeprinzip ersetzen. Der Gedanke der kommunalen Umweltplanungs-, Kontroll- und Sanktions- wie auch Trägerpriorität (z. B. für Beseitigungseinrichtungen, für umweltfreundlichen vorrangigen Nahverkehr) zieht sich durch alle Bereiche der SPD-Umweltpolitik.

Die Landesprogramme der FDP liegen im wesentlichen auf dieser Linie und fordern neben der strikten Ausschöpfung bestehender Vorschriften die jeweilige kritische Prüfung, ob und inwieweit ‚wirtschaftliches Wachstum als Mittel zur Durchsetzung der Politik‘⁹⁰⁾ gegenüber einer humanen Arbeits- und Umwelt beschränkt werden muß⁹¹⁾.

Das Subsidiaritätsprinzip ist auch im Bereich *Umweltpolitik* der Schlüssel zur Zurückhaltung der CDU. ‚Mehr Lebensqualität‘⁹²⁾ und die Einsicht in die begrenzte Verhaltenssteuerungsfähigkeit von Appellen und Empfehlungen dürfte das begründende Argument der SPD sein. Für jene bedeutet *mehr* Staat *weniger* Freiheit; für diese ist *mehr* Staat die Voraussetzung für *mehr* Freiheit. Der Fremdbestimmungs- und Freiheitsgefährdungsthesen der CDU halten die Programme von SPD wie FDP ihre Vorschläge zur Stärkung der Bürgerbeteiligung entgegen.

d) Vorschläge zur Bürgerbeteiligung

Unter Bürgerbeteiligung wird hier nur die politisch-institutionelle Partizipation verstanden⁹³⁾. Wie bei den obersten Zielsetzungen

⁹⁰⁾ FDP SH S. 27.

⁹¹⁾ FDP NW, Saar, SH u. a.

⁹²⁾ Vgl. FDP NW: „Jeder Bürger hat Anspruch auf eine menschenwürdige Umwelt. Die Gemeinden haben diesen Anspruch mit zu verwirklichen.“

⁹³⁾ Partizipation (Teilhabe) ist der Oberbegriff für alle Formen der Beteiligung von formalisierten Informationsrechten über Formen der Anhörung, der Beratung, des Begehrens bis hin zu Mitbestimmungsrechten stärkster Ausgestaltung (Suspension, Veto, Zustimmung). Zur Bürgerbeteiligung vgl. Peter Diemel, Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, in: Die Verwaltung 4 (1971), S. 151—176.

der *Kommunalpolitik* dargelegt, haben Mitwirkung und Mitbestimmung der Bürger für alle drei Parteien hohen legitimatorischen Rang für die kommunale Autonomie⁹⁴⁾. Auf ihre politisch-praktische Qualität hin sind im folgenden die Vorschläge zur Bürgerpartizipation zu untersuchen.

Die CDU schlägt zur verstärkten Beteiligung der Bürger vor:

- Verbesserung der Information, Beratung und Anhörung der Bürger;
- Veranstaltung von Bürgerversammlungen;
- Zulassung von Bürgerbegehren;
- ‚Aufgeschlossenheit‘ gegenüber Bürgerinitiativen u. ä., soweit sie von Verantwortung für ihre Gemeinden getragen sind (!);
- Beteiligung sachkundiger Bürger in Ausschüssen und Beiräten;
- Einführung von Bezirksvertretungen und Bürgerfragestunden;
- Ermöglichung der Mitwirkung von Ausländern bei der Vorbereitung sie betreffender Entscheidungen⁹⁵⁾.

Die FDP hält in allen Bundesländern Ergänzungen und Reformen der Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten für erforderlich. Ihre Vorstellungen sind:

- stärkerer Einfluß auf die personelle Zusammensetzung der Vertretungskörperschaften durch Beseitigung der Listenbindung (panaschieren, kumulieren);
- Ausschußöffentlichkeit;
- Einrichtung von Stadtteil- und Ortsbeiräten sowie Bezirksausschüssen mit Antragsrechten im Rat;
- Bürgerfragestunden mit Informationspflichten der Verwaltung und Rederecht der Bürger;
- Bürger- und Ortsteilversammlungen;
- Informations- und Vortragsrechte von Bürgerinitiativen in den Kommunalinstitutionen;
- gesetzliche Verankerung von Bürgerbegehren;

⁹⁴⁾ CDU, S. 7, 19; SPD, S. 5 ff.; FDP-E S. 1.

⁹⁵⁾ CDU, S. 12 u. 20.

— Einrichtung von Ausländerbeiräten zur politischen Mitwirkung ⁹⁶⁾.

Die SPD fordert zur Verbesserung zur Bürgerbeteiligung am Planungs- und Entscheidungsprozeß:

— Einrichtungen breiter Bürgerinformation und -beratung;

— Bürgerbegehren und Bürgerentscheid;

— Ausschlußöffentlichkeit;

— Zusammenarbeit mit ‚demokratischen, ehrenamtlichen und nicht-interessen-einseitigen‘ Bürgerinitiativen (!);

— Einwohner- und Bürgerversammlungen;

— (zu erprobende) Formen institutioneller Bürgerbeteiligung an der Planung (Vorplanung, Alternativenplanung, Publizität);

— aktives und passives kommunales Wahlrecht von Ausländern nach fünfjähriger Wohnzeit ⁹⁷⁾.

Das Gewicht der Vorschläge ist bei einer Reihe von Übereinstimmungen gleichwohl unterschiedlich. Bürgerbeteiligung ist im CDU-Programm äußerst knapp gefaßt und steht in unmittelbarem Kontext mit der Leistungsfähigkeit der Kommunen: Überschaubarkeit, Funktionsgerechtigkeit und Effizienz dominieren hier. Bürgerbeteiligung hat für FDP wie SPD quantitativ wie qualitativ eine große Bedeutung, wobei die letztere ihr repräsentatives und direktpartizipatorisches komplexes Demokratiemodell ⁹⁸⁾ deutlicher expliziert und mögliche ‚Effizienz‘beeinträchtigungen akzeptiert. Dabei unterschlägt das SPD-Programm allerdings die Schwierigkeiten, die sich bei Konflikten zwischen einer ambivalenten, d. h. nicht ‚progressiven‘ Bürgerpartizipation und ihren eigenen dynamischen Zielen ergeben können. Planungspartizipation,

⁹⁶⁾ FDP-T S. 1—3 u. E S. 7—10 sowie E S. 1: „Die F.D.P. hält an ihrer positiven Bewertung von Bürgerinitiativen fest.“ E S. 24 f.: ein Kommunalwahlrecht von Ausländern sei verfassungsrechtlich unzulässig.

⁹⁷⁾ SPD, S. 10 f., sowie die ausführliche ‚Entscheidungshilfe‘ zum Problemkreis „Bürgerentscheid“, Bonn 1975.

⁹⁸⁾ Vgl. Fritz Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970.

Vorplanungspublizität, Alternativenplanung und diesbezügliche weisungsfreie Bürgerberatung (vgl. dazu die Schwierigkeiten bisheriger Bürgeranwaltsprojekte) sind sicherlich bedenkenswerte Ansätze einer ‚Demokratisierung‘ der Planung. Ob sie realistisch, d. h. in Anbetracht von Sonderinteressen, frühzeitigen Planvereitelungsmöglichkeiten (Bodenspekulation), Scheinalternativen, begrenzten Zeit-, Interessen- und Verständniskapazitäten der breiten Bürgerschaft durchsetzbar sind, ist einstweilen nicht positiv zu beantworten.

Bei der FDP ist der Wahl liberalisierungs-vorschlag interessant. Hier wird (neben spezifischen Interessen der *kleinen* Partei) das Honoratiorenelement wieder stärker betont und die liberale Kritik am ‚Parteienzugriff‘ auf den Kommunalbereich deutlich.

Abschließend sei noch auf zwei Probleme verwiesen: Bürgerinitiativen begegnen eigen-tümlichen Vorbehalten von SPD und CDU ⁹⁹⁾. Dies verdeutlicht, daß die in ihren Wirkungen ambivalente direkte Bürgerbeteiligung beiden Parteien aus unterschiedlichen Gründen (Reformpolitikbehinderung — unerwünschte Programmatik und Dynamik) Schwierigkeiten macht und eher der Liberalität der FDP entspricht. Ausländerbeteiligung (vgl. FDP/CDU) stößt immer noch auf bedauerliche Vorurteile und Restriktionen.

e) *Vorschläge zur Reform und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung*

aa) *Kommunalverfassung und Administration*

Nach Auffassung der CDU hat Kommunalpolitik Konzentrations- (Bündelung und Erschließung öffentlicher Leistungen), Innovations- (Entwicklungsanstöße) und Steuerfunktionen (Steuerung des soziopolitischen Wandels) ¹⁰⁰⁾. Dieser ‚Modernisierung‘ des Ansatzes entspricht die Programmatik zur ‚Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung‘ allerdings nur begrenzt; hier dominiert wieder das ältere, autonomistische Konzept der kommunalen Selbstverwaltung: Verteilung und Beschränkung der öffentlichen Macht, Verhinderung von Zentralisierung und Reglementierung, Abbau unnötiger (?) staatlicher Ein-

⁹⁹⁾ Wer entscheidet (CDU bzw. SPD?) in bezug auf ‚Verantwortung für die Gemeinde‘ oder ‚Nicht-Interesseneinseitigkeit‘ (!) von Bürgerinitiativen?

¹⁰⁰⁾ CDU, S. 7.

flußnahmen und Begrenzung der Aufsicht. Im Mittelpunkt der zumeist allgemein gehaltenen Vorschläge stehen Effizienzsteigerung, Rationalisierung und Modernisierung der Verwaltung durch verbesserte Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollverfahren. Die Leistungsfähigkeit der Mandatsträger sei durch höhere personelle Anforderungen, bessere Vor- und Fortbildung sowie Informationsmöglichkeiten zu erhöhen. Die Gebietsreform z. B. müsse aufgabengerechte, aber auch bürgernahe (nicht zu große) Einheiten mit örtlich umfassenden Zuständigkeiten (Funktionalreform) anstreben; ferner sei die Selbstdarstellung der Gemeinden in Öffentlichkeitsarbeit, Traditions- und Partnerschaftspflege zu verbessern¹⁰¹).

Auch die Vorstellungen der übrigen Parteien zu diesem Aspekt bleiben enttäuschend. So will die SPD „das Recht auf eigenverantwortliche kommunale Selbstverwaltung ... mit neuem Inhalt ... füllen“, hierzu Aufgaben und Zuständigkeiten neu verteilen und eine verfassungsrechtlich bessere Absicherung herbeiführen — doch folgen dann nur wenig konkrete Vorschläge. Immerhin wird die alte Forderung nach einer Bundesrahmenkompetenz für ein einheitliches kommunales Verfassungsrecht aufgegriffen, deren Realisierung allerdings heute wie 1947/48 am Widerstand der Länder scheitern dürfte. Ein anderer Vorschlag betrifft die Gebiets- und Funktionalreform (möglichst viele Aufgaben zu den unmittelbar demokratisch legitimierten Organen), was aber „nicht zu einer wesentlichen (!) Beschränkung der Bürgerbeteiligung führen“ dürfe¹⁰²). Auch die FDP betont die Notwendigkeit der Funktionalreform zur Verlagerung von Zuständigkeiten nach unten (Durchschaubarkeit und Bürgernähe) und beschränkt sich im übrigen auf eine generelle Aufgabenstärkung zu Lasten der staatlichen (sic!) Aufgaben, wobei andererseits die Zahl der Pflichtaufgaben auf diejenigen reduziert werden soll, „die das Minimum der Daseinsvorsorge betreffen“. Dies dürfte im Hinblick auf die Zielwerte: Sozialstaatlichkeit, Chancengleichheit, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse kaum akzeptabel sein und schwerlich die positiven Einstellungen der Bürger für die kommunale

Selbstverwaltung fördern, sondern eher zum Zerfall ihrer psychologischen Legitimation führen¹⁰³).

bb) Kooperation und Planung im Politikverbund

Von größerem Gewicht sind die Vorschläge zur kommunalen Planung und gebietskörperschaftlichen Kooperation: „Gemeindewirksame Gesetze und Verordnungen dürfen nicht mehr ohne die Mitwirkung der Gemeinden zustande kommen“¹⁰⁴), fordern in vergleichbarer Form alle Parteien. Für die Bundes- und Landesgesetzgebung wird die Verankerung eines formalisierten Unterrichts-, Anhörungs- und Mitberatungsrechts der ‚kommunalen Ebene‘ bei Regierungen, Parlamentsausschüssen, Bundestag und Bundesrat sowie Landesparlamenten vorgeschlagen. Diese Rechte seien von den (in ihrer Legitimation zu stärkenden¹⁰⁵) kommunalen Spitzenverbänden wahrzunehmen, denen im übrigen seit 1975 alle kommunalrelevanten Gesetzentwürfe auf Bundesebene zugeleitet werden müssen (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) und die auf Bundestagebene ein Anhörungsrecht besitzen¹⁰⁶). Für die Landesebene geht die FDP darüber hinaus und schlägt *Kommunalkammern* oder *-räte* zur beratenden Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren vor (förmliches Initiativrecht und aufschiebendes Vetorecht gegenüber anderen Initiativberechtigten). Ein suspensives Veto gegenüber kommunalrelevanten Rechtsverordnungen der Ministerien oder vergleichbare bzw. gar weitergehende Rechte fehlen indes, so daß sich die Vorschläge mehr institutionell als materiell von jenen zur Bundesebene absetzen, indem das Spitzenverbandsmodell durch ein (nicht näher erläutertes) Konzept direkter Gemeindenrepräsentation ersetzt wird.

¹⁰³) FDP-E S. 3.

¹⁰⁴) FDP-T S. 1 (These 2); vgl. Gerd Schmidt-Eichstädt, Die Gemeinden als Gesetzgeber?, in: AfK 11 (1972), S. 124—141; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden zur Neuordnung ihrer Stellung gegenüber Bund und Ländern, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin 1974, S. 41—52; Bundestags-Drs. 7/2409 v. 22. 7. 74.

¹⁰⁵) CDU, S. 23.

¹⁰⁶) § 73 Abs. 3 a Geschäftsordnung Bundestag; vgl. Otto Ziebill, Die kommunalen Spitzenorganisationen als Interessenverbände?, in: AfK 7 (1968), S. 207—232.

¹⁰¹) CDU, S. 19—23.

¹⁰²) SPD, S. 9 ff.

Im Bereich der *Bund-Länder-Entwicklungsplanung* verdeutlichen alle Parteien die Einschränkungen und Bedingungen, die sie in den erörterten *konkreten* Aufgabenbereichen z. T. nur unklar haben erkennen lassen. Hier, im Bereich der überörtlichen Planung und Gesetzgebung, werden erste Konsequenzen aus dem gebietskörperschaftlichen Politikverbund gezogen, die zuvor immer wieder mit Autonomiepostulaten verdeckt wurden. Die SPD begründet die durch Planungsgrundsätze-Gesetze zu sichernde kommunale Beteiligung an Planungsverfahren, Entscheidungsprozeß wie Zielkonkretisierung (Verbandsmodell?) mit dem Gedanken der *Kompensation* des Autonomieverlustes. Der letzte Schritt zur positiven Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung in diesem Sinne mit dem Anspruch auf kommunale Plankonkretisierung unterbleibt jedoch, wenn auch zumindest der Planvollzug und seine lokale Anpassung als alleinige Gemeindekompetenz gefordert werden. Auch die Aussagen zur Verknüpfung der (Rahmen-)Planungen verschiedener Ebenen (z. B. Konkretisierungsrecht der jeweilig *unteren* Ebene) bleiben noch undeutlich:

Zwar wird die Wichtigkeit betont, daß die Gemeinden ihre eigene Entwicklung anhand explizierter politischer Ziele selbst planen; eine derartige *kommunale Entwicklungsplanung*¹⁰⁷⁾ bedeute die „Aufstellung eines Programmes, das unter Berücksichtigung der finanziellen, personellen, flächenmäßigen und politischen Gegebenheiten alle Fachplanungen zusammenfaßt, sie aufeinander abstimmt, Prioritäten feststellt und den bestmöglichen Einsatz aller Maßnahmen der Kommune ermittelt“. Und auch das Problem gemeindeparlamentarischer Mitwirkung wird angesprochen; doch eine Klärung des eigentlichen Kernproblems für Kommunalpolitik im Politikverbund, d. h. des schwierigen Prozesses der Integration in die Regional- und Landesplanung, unterbleibt. Lapidar heißt es, das lokale Interesse sei in der Regionalplanung durch Gemeindebeteiligung demokratisch legitimierter Planungsgemeinschaften (bei oder neben den Regierungspräsidien, bei den Kreisen oder als Sonderebene?) zu berücksichti-

¹⁰⁷⁾ Hierzu auch ausführlich FDP-E S. 14 mit ähnlichen Forderungen wie die SPD zur Planungsteilnahme der Bürger und obligatorischen Alternativplanung.

gen¹⁰⁸⁾. Diese Kritik trifft allerdings alle Parteien. Die ausführliche Erörterung bei der SPD bietet nur die breiteste Angriffsfläche¹⁰⁹⁾. Im übrigen ist auch der Stand diesbezüglicher Forschung und Modellentwicklung noch nicht sehr weit fortgeschritten.

Auch die CDU fordert die überörtliche Planungsbeteiligung auf Kreis-, Bezirks-, Regional-, Landes- und Bundesebene in Gestalt mancherorts schon vorhandener (Fach-)Planungsbeiräte¹¹⁰⁾. Zur Vermeidung staatlicher (!) Fachplanungsingerenzen (auch hier ist das kooperative Verbundmodell nicht zu Ende entwickelt) werden Koordinationsvorschriften in Planungsgesetzen angeregt. Schließlich schlägt sie eine verbesserte *interkommunale* Zusammenarbeit zur Leistungssteigerung und Kostensenkung vor (gemeinsame Versorgungs- und Verwaltungseinrichtungen). Das Modell der (z. B. bayerischen) Verwaltungsgemeinschaft oder die Möglichkeit effizienterer Funktionalkonzentration beim Kreis bleiben unerörtert.

Gerade diese unübersichtliche Vielschichtigkeit beurteilt die FDP kritisch; sie will den Abbau nur mittelbar demokratisch kontrollierter Zweckverbände und fordert die Konzentration und Einheit von drei oder vier Planungs- und Vollzugsebenen mit jeweils eigener demokratischer Legitimation¹¹¹⁾.

cc) Städtebau und Nahverkehr

Überlegungen zu Städtebau und Bodenordnung finden sich bei der CDU verstreut; sie tritt, soweit möglich, für eine Privatisierung von Grund und Boden ein, erwähnt aber auch das Konzept erbbaurechtlicher Bodenvergabe und strebt eine funktionsgemischte Bodennutzung an. Im übrigen sollen Altbausanierungsprogramme entwickelt, Begegnungsstätten geschaffen, Maßnahmen zur Stadtbildpflege sowie zur Sicherung städtebaulich wertvoller Gebäude ergriffen werden¹¹²⁾.

¹⁰⁸⁾ SPD, S. 26 u. 39 f.

¹⁰⁹⁾ Vgl. auch die vom SPD-Vorstand 1973 hrsg. 'Thesen zur Raumordnungspolitik'.

¹¹⁰⁾ Auf Bundesebene z. B. Konjunkturrat, Konzertierte Aktion, Beirat für Raumordnung, Finanzplanungsrat, Deutscher Rat für Stadtentwicklung, Koordinationsausschuß Straßenbauplanung, Gemeinsamer Ausschuß zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden.

¹¹¹⁾ Vgl. FDP-T S. 1 (These 4) sowie E S. 6 f.

¹¹²⁾ CDU, S. 8, 9, 19.

Deutlicher treten SPD¹¹³⁾ und vor allem FDP¹¹⁴⁾ für das Prinzip der *Funktionsvermischung* ein. Für einen humanen Städtebau dürfen — so FDP — Wachstum und monofunktionaler Perfektionismus keinen Vorrang mehr besitzen. Wohnen, Arbeiten, Bildung, Freizeit und Einkaufen sollten, soweit störungsfrei möglich, verflochten werden. Doch enthalten beide Programme keine Aussagen in bezug auf obligatorische funktionendifferenzierende *Nutzungspläne*¹¹⁵⁾, ohne die der Verödungsprozeß durch z. B. einseitige Büronutzung kaum aufhaltbar ist. Die SPD fordert in Anknüpfung an dezidierte Vorschläge *eigentumsrechtlicher Lösungen zur Reform der Bodenordnung*¹¹⁶⁾ ein neues Bodenrecht mit erweiterten gemeindlichen Eingriffsrechten. Neben der kommunalen Abschöpfung von Planungsgewinnen geht es vor allem um einen differenzierten Eigentumsbegriff durch Aufspaltung des Bodeneigentums in ein Verfügungseigentum der Gemeinden und in ein Nutzungseigentum für Privatnutzer und Betriebe aufgrund befristeter Nutzungsverträge. Als Alternativmodell wird die Schaffung eines flexibleren Erbbaurechts vorgeschlagen.

Ohne Zweifel erfordert die Behinderung der kommunalen Entwicklungsplanung durch das private Bodeneigentum und die Bodenspekulation dringend grundlegende Reformen — Kritik bezieht sich daher weniger auf den Vorschlag als auf seine Realisierbarkeit in Anbetracht der zu erwartenden Widerstände (vgl. allein den Streit um den Planungswertausgleich) und der Entschädigungsfinanzierbarkeit, wenn auch der Hinweis auf die von Art. 14 Abs. 3 GG *nicht* geforderte volle Verkehrswertentschädigung zutrifft¹¹⁷⁾. Um so mehr stellt sich für ein derartiges Reformprojekt die Frage nach der autonomen Handlungsfähigkeit des politischen Systems gegenüber den manifesten sozioökonomischen Interessen. Insofern wäre das im Bereich der entschädigungsfreien Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) ansiedelbare Modell kommunaler obligatorischer Nutzungsplanung (Prozenteile gewerblicher,

wohnwirtschaftlicher, kommunikativer etc. Nutzung) wahrscheinlich realistischer.

Auch für den *Verkehrssektor* bestehen zwischen SPD und CDU — unbeschadet einer Reihe technischer Übereinstimmungen — grundsätzliche Meinungsunterschiede. Die CDU-Vorschläge gehen vorwiegend von einem unspezifizierten Verkehrssystembegriff aus und bestimmen zwischen Individual- und öffentlichem Personennahverkehr *keine* Priorität. SPD wie FDP fordern demgegenüber für alle verdichteten Zonen den ‚unbedingten Vorrang‘ des öffentlichen Nahverkehrs. Dieser sei leistungsfähiger, sicherer, umweltverträglicher, flächen- und energiesparender auszugestalten, müsse von Behinderungen des Individualverkehrs befreit und erheblich unter den Individualverkehrskosten tariflich gestaltet, d. h. vom Kostendeckungsprinzip entbunden werden. Kritisch äußert sich die FDP gegenüber investitionsintensiven, nur langfristig realisierbaren Systemen (z. B. U-Bahn), die nur für wenige hochverdichtete Ballungsräume in Betracht kämen. Neue Systeme seien zwar verstärkt zu fördern, gleichwohl ermöglichten konventionelle Systeme schnellere und billigere Lösungen. Besonders akzentuiert fordert die FDP die Beschränkung des Individualverkehrs in den Innenstädten auf den reinen Wirtschafts- und Anlieferungsverkehr. Unterschiede zur SPD werden deutlich, wenn diese die Rolle des öffentlichen Verkehrs auch für Freizeit- und Erholungszwecke betont, zum Privatverkehr schweigt und für alle Räume eine öffentliche Verkehrsgrundausstattung fordert, während die FDP für den Freizeitverkehr die Nutzung des Privatfahrzeugs als Mittel individueller Lebensgestaltung anspricht.

Hier wie in den meisten Bereichen lokaler Politik stellen sich die gewichtigsten Restriktionen von der fehlenden Eigenmittelbasis her: In der Regierungserklärung vom 18. 1. 1973 wurde dem Nahverkehr Vorrang vor dem Individualverkehr eingeräumt. Der Versuch, demgemäß 60 Prozent vom kommunalen Straßenbau aus dem Aufkommen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz für den öffentlichen Nahverkehr einzusetzen, scheiterte am Widerstand der Länder; und im letzten Jahr kürzte auch der Bund in seinem eigenen, bis 1985 angelegten Programm 20 Prozent der Mittel. So dürften sich auch hier er-

¹¹³⁾ FDP-E S. 13—17 (hier 13 u. 15 f.).

¹¹⁴⁾ SPD, S. 13—19, 40.

¹¹⁵⁾ Ansätze s. bei SPD, S. 15 u. 21.

¹¹⁶⁾ Hrsg. v. Vorstand der SPD, Bonn 1975.

¹¹⁷⁾ Dazu klarstellend BVerfGE 24, S. 367—424.

hebliche Programmrealisierungshindernisse ergeben.

dd) Kommunale Finanzpolitik

Die Realität der kommunalen Selbstverwaltung ist eine Funktion ihrer Finanzkraft¹¹⁸⁾. So nimmt denn auch die Übereinstimmung aller Kommunalprogramme an diesem Punkt nicht wunder, es sei denn insofern, als es sich ja im wesentlichen um ein gebietskörperschaftliches Umverteilungsproblem handelt, wenn nicht Steuererhöhungen Basis kommunaler Finanzkraftstärkung sein sollen. Bundes- und Landespolitiker sind hier Verfasser kommunalpolitischer Grundsatzprogramme wie Adressaten der kommunalen Finanzforderungen, so daß es eigentlich derartiger programmatischer Forderungen nicht bedürfte. So veranlaßt gerade dieser Umstand zu der kritischen Frage nach den Programmfunktionen zwischen Pflichtübung, eingängigem Postulat, Alibi und ehrlicher Absicht.

Die CDU fordert zur Finanzkraftstärkung der Kommunen:

- Verzicht auf wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, wenn private Unternehmer wirtschaftlicher arbeiten können;
- ausreichende Finanzierungsregelungen bei kostenwirksamen Gesetzen;
- zumutbare Gebühren zur Kostenbeteiligung der Bürger an abgerufenen Leistungen;
- höhere Gesamtsteueraufkommen der Gemeinden (Anhebung des Einkommensteueranteils, eigene Hebesatzrechte, neue Einheitsbewertung für die Realsteuern);
- ausreichende Kostenerstattung in der Auftragsverwaltung;

¹¹⁸⁾ Hierzu zuletzt Rüdiger Voigt, Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung, Berlin 1975; Jürgen Hinnendahl, Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1974.

— Verbesserungen des Finanzausgleichs (Vorrang der allgemeinen vor den Zweckzuweisungen).

Die SPD stützt die Finanzforderungen auf fünf Gründe:

- höhere Ausgaben als Einnahmen trotz der Finanzreform von 1969;
- hohe Dienstleistungskostenanstiege;
- Baupreissteigerungen und vermehrte Aufgabenzuweisungen;
- Folgekosten von Investitionen;
- Strukturprobleme durch die konjunkturpolitische Inpflichtnahme der Gemeinden (Stabilitätsgesetz) und durch vermehrte Bundesländer-Dotationen (Programmfremdbestimmung).

Im Bereich der Finanz(Steuer)reformvorstellungen ist Übereinstimmung mit der CDU und FDP gegeben, gleiches gilt für die Gängelung der Gemeinden durch den zugunsten von Schlüsselzuweisungen zu verminderten Anteil spezieller Zweckzuweisungen und andere Vorschläge. Wesentliche Differenzen ergeben sich nur in bezug auf die von der SPD geforderte Bodenwertzuwachssteuer¹¹⁹⁾ zugunsten der Gemeinden und ihre gegenüber CDU und FDP grundsätzlich positive Beurteilung kommunaler Unternehmen und wirtschaftlicher Eigenbetriebe.

Ähnlich wie die CDU fordert auch die FDP eigene bzw. differenzierte Hebesätze (für Gemeinde-, Lohn- oder Realsteuern). Aus der Sicht der Kommunalautonomie verständlich, sind derartige Rechte unter dem Gesichtspunkt gleicher Lebensverhältnisse und Lasten fragwürdig. Besonders Gewicht legt die FDP schließlich auf das Kostendeckungsprinzip bei gemeindlichen Leistungen (Ausnahme Nahverkehr) sowie die Kontrolle und Publizität der kommunalen Haushaltspläne.

¹¹⁹⁾ Ebenso verschiedene FDP-Landesverbände wie NW, SH, BW entsprechend den Freiburger Thesen der Liberalen zum Bodeneigentum.

IV. Bewertung: Funktionen der kommunalpolitischen Programme und ihre Kritik

1. Funktionen

Was wollen Parteiprogramme? An wen sind sie gerichtet? Wer liest sie? Wie verbindlich sind sie — und für wen (Parteimitglieder, Funktionäre, Orts-, Kreis-, Landes- oder Bundesebene)? Stellen sie kurz- oder mittelfristige Politikpläne oder langfristige Ziele dar? Wer beachtet ihre Realisierung? Liegen ihre Funktionen mehr im Außen- oder im Binnenbereich?

Die Bestimmung der (gewollten und realen) Funktionen allgemeiner und spezieller kommunalpolitischer Parteiprogramme kommt ohne eine differenzierende allgemeine Programm- und Funktionstypik nicht aus: Zu unterscheiden sind (langfristige) Grundsatzprogramme, (mittelfristige) Entwicklungsprogramme als Orientierungsrahmen praktischer Politik und (eher kurzfristige) Aktionsprogramme, vor allem Wahlprogramme, Wahlaussagen oder Wahlplattformen sowie Regierungsprogramme für begrenzte Zeiträume. Stärker mittelfristig und relativ offen angelegt, was die Politikleitlinienfunktion angeht, sind die meist konkretisierungsbedürftigen Leitsätze, Richtlinien oder Thesen.

In der Programmfunktionsbeschreibung hat sich die Differenzierung in *außen-* und *binnengerichtete* Funktionen als sinnvoll herausgestellt, wobei die Übergänge fließend sind. Erste außengerichtete Programmfunktion ist die *Informationsvermittlung* gegenüber dem Bürger und Wähler. Mit ihr hängen eng die *Werbe-, Angebots-, Beeinflussungs- und Abgrenzungsfunktion* zusammen, wobei letztere bereits auf den parteipolitischen Konkurrenzkampf abhebt und der Verdeutlichung der des eigenen politischen Wertsystems und inhaltlichen Programms (*Profillfunktion*) dient. Ohne bei diesem Überblick näher auf die *empirisch* identifizierbaren Funktionen eingehen zu können, sei zum letzten nur angemerkt, daß eine Akzentuierung von Parteiprofilen für die ‚Entideologiesierungsphase‘ der fünfziger und sechziger Jahre kaum zu beobachten sein dürfte. Der ‚Streit um die Mitte‘ beinhaltet einen Verzicht auf Profile zugunsten einer erstrebten großen Programmbreite (‚Warenhauskatalog‘),

um sich für jedermann als wählbar darzustellen und um den politischen Gegner überflüssig zu machen.

Die bisher genannten Funktionen sind Partei-Wähler-bezogen. Parteien als Teile der Gesellschaft bieten jedoch nicht autonom Ziele und Programme an; sie versuchen, Zielvorstellungen gesellschaftlicher Gruppen aufzugreifen, zu bündeln und in Programme einzubringen (*Umsetzungsfunktion*). Schon dieser Prozeß der Aufnahme von Bedürfnissen und Interessen vermag u. U. schwerwiegende Konflikte zwischen Herrschaftsinhabern und Herrschaftsunterworfenen aufzufangen (*Befriedungsfunktion*); insbesondere kurzfristige Aktionsprogramme bieten sich als Form der Bedürfnisartikulation an und vermeiden ‚Massenilloyalitäten‘ in parteiungesteuerten Aktivitäten. Insbesondere wenn der Partei(spitze) Bereitschaft oder Möglichkeit praktischer Umsetzung fehlen, ließe sich hier von *Ver-schleierungs-* oder *Alibifunktion* sprechen. Daß diese Funktionen tatsächlich vorfindlich sind, belegen Programme, die unvereinbare Gruppeninteressen zu verwirklichen vorgeben. Programme erweisen sich in der politischen Auseinandersetzung mit anderen Parteien als Argumentations- und Handlungs-basis (*Agitationsfunktion*) und Orientierungsgrundlage für praktisches politisches Handeln auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen.

Neben diesen externorientierten Aufgaben zielen *binnengerichtete* Funktionen auf eine Parteistabilisierung zur Gewährleistung von Attraktivität und politischer Handlungsfähigkeit. Erste Aufgabe von Programmen — und typisch für alle modernen Parteien — ist die Bestimmung einer gemeinsamen verbindlichen Orientierungsbasis. Diese *Integrationsfunktion* ist eng mit der *Identifikations-* und *Sozialisationsfunktion* verbunden, um Mitglieder, und vor allem Funktionäre, mit Zielen und Inhalten in (affektive) Übereinstimmung zu bringen und dadurch die Partei von Binnenkonflikten freizuhalten. Hieran knüpfen *Steuerungs-* und *Aktivierungsfunktionen* an, deren interne Bedeutung ambivalent ist: Einerseits stützen die programmgeleiteten Aktivitäten der Basis die (gleichgerichtete) kon-

krete Politik der Parteispitze, andererseits — und dies gilt besonders für den Fall der Identität von Partei- und Regierungseliten — beschränken sie deren Handlungskompetenz und beinhalten Kontrollfunktionen im Sinne einer Überprüfung des Regierungshandelns an Programminhalten. Hiermit hängt eng die *Legitimationsfunktion* von Programmen zusammen: Die Möglichkeit, politisches Wollen auf Programminhalte beziehen zu können, stärkt das betreffende Mitglied oder hilft zumindest, Angriffe mit dem Ziel der Maßregelung und Ausschließung abzuwehren. Umgekehrt bieten Programme den Eliten *Herrschaftsfunktionen* über die Basis, vor allem über aktive Gruppen, indem sie das Recht endgültiger verbindlicher Interpretation in Anspruch nehmen¹²⁰).

Ohne empirische Grundlagenarbeit sind Aussagen über die Funktionen der neuen Kommunalpolitikprogramme allenfalls hypothetisch möglich; unter dieser Prämisse sei ein jeweils kurzer Blick auf die inhaltlich-grundsätzliche und die funktionale Seite der Programme geworfen.

Die SPD will die Veränderung der bestehenden Gesellschaft; sie verweist auf zahlreiche Mängel und ihre Ursachen und formuliert für den Veränderungsprozeß die Zieltrias: *mehr Lebensqualität, mehr Chancengleichheit, mehr Mitwirkung*; innerhalb dieser soll sich ihre Vorstellung von sozialer Freiheit realisieren. Hierzu wird generell mehr staatliches Handeln als privates Engagement für erforderlich gehalten.

Die CDU/CSU legt äußerlich weitgehend übereinstimmende Grundwerte ihrer Politik zugrunde, konkretisiert sie indes anders — dies schlägt sich in den stets deutlich betonten Prinzipien *Pluralität, Subsidiarität* und *Effizienz* nieder. Sie folgt einem liberalen Freiheitsbegriff mit eng begrenzter sozialer Grundlegung. Ihrer Gesellschaftsanalyse folgend ist sie eher statisch, da sie weniger grundlegende soziopolitische Defekte identifi-

ziert. Alle wesentlichen Programmteile sind daher eher nachbessernd als strukturwandelnd. Sie begrenzt die Handlungslegitimation des Staates: weniger Staat bedeute mehr Freiheit.

Die FDP ist zwischen beiden Parteien orientiert; ihr liberal-sozialer Freiheitsbegriff versucht, beide Komponenten gleichrangig zu realisieren — ideologisch tendiert sie in den zugrunde gelegten Programmen eher zur CDU, programmatisch-praktisch stärker zur SPD.

Das Programm der SPD ist das detaillierteste, was sie insbesondere in bezug auf die Realisierbarkeit am ehesten der Kritik aussetzt. Es ist in hohem Maße handlungs-, veränderungs- und zielorientiert, daher langfristig und stärker analytisch-theoretisch angelegt. Es ist nur sehr distanziert wähler- bzw. bürgerbezogen. Dies liegt in der fehlenden Nahziel- und Prioritätenbildung, obwohl es für fast alle Teilbereiche durchaus konkrete Vorstellungen entwickelt. Das gewisse ‚visionäre‘ — u. U. bürgerengagierende — Element in bezug auf ‚die bessere Zukunft‘ wird durch die nüchterne wissenschaftlich-rationale Sprache zurückgehalten. Insofern scheint das Programm in erster Linie binnenorientiert. Es unterstützt Tendenzen zur Festigung (Wiedergewinnung?) des eigenen ideologischen Standorts, ohne allerdings begrifflich-inhaltlich die Arbeiterpartei wiederzubeleben. Unverkennbar sind ebenfalls Elemente der (integrativen) Herrschaftsfunktion — einige Positionen der Jungsozialisten zur Kommunalpolitik¹²¹) sind aufgenommen, das Problem des Bodenrechts wird nicht unterschlagen; gegenüber anderen Forderungen aber besitzt die Exklusivität des Programms Verdrängungsfunktionen.

Auch das CDU-Programm ist detailliert, auf explizierte Grundwerte bezogen und langfristig angelegt; doch unterscheidet es sich durch ein geringeres Maß analytisch-theoretischer Grundlegung, es ist stärker praxis- und wählerorientiert. Die geringere Kritik an der soziopolitischen Realität und ihre weniger auf Veränderung als auf Nachbesserung und Stabilisierung bezogenen Vorstellungen vermitteln automatisch eine größere Realitätsdichte. Werbungs-, Profilierungs- und Agitationsfunktionen dieses Programmes werden in

¹²⁰) Vgl. Heiner Flohr, *Parteiprogramme in der Demokratie. Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik*, Göttingen 1968; Heino Kaack 1971 (FN 49), S. 401—403; Joachim Raschke, *Parteien, Programme und „Entideologisierung“*. Zur Analyse von Partei-programmen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8/70.

¹²¹) Wolfgang Roth, 1971 (FN 35).

der Abgrenzungstechnik, im polemisch-affektiven Sprachgebrauch und in der gelegentlichen Schlagworthäufung sichtbar. Hierzu einige Beispiele: „Diesem Freiheitsverständnis widerspricht die Einzwängung in ein Kollektiv“; „Unsere politische Wertorientierung (ist) im Gegensatz zur sozialistischen Werteskala nicht historisch festgeschrieben“ — „keine ideologische Endgültigkeit“; „Gleichwertigkeit der Lebenschancen und nicht ... Gleichmacherei“; „Wirtschaftsförderung ... nicht zur Investitionslenkung oder zur Gängelung der Unternehmer“¹²²⁾.

Andererseits gilt für alle Partei- und insbesondere Grundsatzprogramme eine in bezug auf die Wahlrationalität zwar resignative, aber realistische Beobachtung, daß die Kenntnis ihrer Existenz und vor allem ihrer Inhalte weitestgehend fehlt. So gewinnt für das CDU-Programm zwar auch die Binnensteuerung in Gestalt der Sozialisations- und Integrationsfunktion ein größeres Gewicht, doch ließe sich auch von einer mittelbaren Wählerorientierung des Programms sprechen. Neben der Beispielauswahl findet diese Annahme eine Stütze in einer vergleichenden Argumentationshilfe für Wahlveranstaltungen o. ä.¹²³⁾, in der die überspitzend-polemische Differenzierungstechnik fortgesetzt wird, die den üblichen Simplifizierungstendenzen praktisch-politischer Auseinandersetzung entgegenzukommen scheint¹²⁴⁾. Die binnengerichteten Programmfunktionen dürften jedenfalls, verglichen mit der SPD, eine sehr viel geringere Relevanz haben.

Die FDP-Thesen bzw. Leitlinien erlauben in ihrem derzeitigen Entwicklungsstand noch

¹²²⁾ CDU, S. 5, 6, 8, 16, 19 ff. mit der Häufung der Begriffe ‚die Freiheitsrechte sichern‘ o. ä.

¹²³⁾ CDU: Wodurch unterscheidet sich das kommunalpolitische Grundsatzprogramm der CDU/CSU von dem der SPD?, vervielf. Ms (Bonn 1975).

¹²⁴⁾ Ebd. zwei Beispiele: „Demokratie in allen Lebensbereichen (heißt) dann in der Praxis, daß bei einem Metzgermeister mit 2 Gesellen diese bestimmen können, wie die Wurst zubereitet wird, weil auch im wirtschaftlichen Bereich die totale Demokratie (Gleichmacherei) verwirklicht werden muß“ (S. 5); oder: „Schließlich muß man bei den Ausländern auch sehen, daß die soziale Marktwirtschaft es ermöglicht hat, ihnen einen Arbeitsplatz zu verschaffen“ zur Kritik an der These von der auf Gewinnstreben ausgerichteten Gesellschaft, in der u. a. der Ausländer zu wenig Rücksichtnahme erfahre (ebd., S. 5).

keine funktionale Einschätzung; sie dürften aber gegenüber den z. T. sehr detaillierten Landesprogrammen eine nur untergeordnete Bedeutung erhalten, während für CDU wie SPD das Ziel der Bundes-Grundsatzprogramme (eine programmatische Vereinheitlichung und Inpflichtnahme der Länder- und Ortsverbandsebene durch die Bundesparteien) kaum zweifelhaft ist.

2. Kritik

Aufgrund der Kritik im Rahmen der Detailanalyse sind hier noch wenige Punkte zusammenzutragen. ‚Weiße Flecken‘ finden sich neben der z. T. unzulänglichen Bestandsaufnahme heutiger Kommunalpolitik zum Problem ‚Parteien im lokalen Raum‘. Ihre *Legitimation* ist zwar, wie dargelegt, nicht mehr ernsthaft bezweifelbar, doch gibt es in allen drei Parteien — insbesondere bei ihren führenden Kommunalpolitikern — erhebliche Restbestände jener Haltung, die Kommunalpolitik als sachrationale Administration der Bestimmung und Kontrolle durch die eigene Partei zu entziehen. Auch Ansätze einer Selbstreflexion oder Selbstkritik hinsichtlich der Defizite an innerparteilicher Demokratie, Diskussion und Publizität — die Voraussetzung für die beschworene Bürgerbeteiligung sind — erscheinen in keinem Programm. Die Problematik der Gemeinderatskandidatenaufstellung, der Verantwortung und Kontrolle kommunaler Funktionsträger, der Prädominanz der Verwaltung gegenüber dem Rat u. a. werden verschwiegen.

Im übrigen tauchen Auslassungen und Vereinfachungen bei der Entwicklung neuer Aufgaben auf: beeindruckenden Vorschlägen und Forderungen stehen oft weniger überzeugende Durchsetzungs- und Finanzierungskonzepte gegenüber, was allerdings von Grundsatzprogrammen auch nicht unbedingt geleistet werden muß, wobei dann allerdings auch manche Detailvorschläge keinen Platz mehr hätten. Bürgerbeteiligung ist für SPD und FDP ein zentrales Thema; doch bleiben die Vorschläge unkonkret und zaghaft.

Bei der Kritik kommunalunfreundlicher Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene durch die Programme entsteht der Eindruck, als seien jene ‚von dritter Seite‘ bewirkt. Zwar wird Kommunalpolitik mehr oder

weniger deutlich als Teil des politischen Gesamtverbundes verstanden, doch bleibt die eigene Rolle auf den höheren Politikebenen unangesprochen; m. a. W.: auf Bundesparteebene werden programmatische Forderungen der kommunalen Ebene postuliert, scheinbar gegen einen politischen Gegner, tatsächlich aber gegen sich selbst, ohne die bisherigen Restriktionen der eigenen Politik und die möglichen eigenen Argumente gegen die Gemeinden zu verdeutlichen. Vor allem die beiden großen Parteien bleiben aufgefordert, nachzuweisen, daß sich die Unterstellung einer Verschleierungs-, Alibi- oder Befriedungsfunktion dieser Programme als unrichtig erweist; Handlungsmöglichkeiten besaßen die Programmformulierer auch schon zuvor.

Letztlich: *Ansätze* legitimatorisch-funktionaler Fortschreibung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie lassen sich in den Programmen nachweisen. Der notwendige Schritt zur

positiven Neubestimmung im gebietskörperschaftlichen Politikverbund unterbleibt hingegen — ja, die Ansätze gehen wiederholt bei den Teilpolitiken zugunsten des Autonomiegedankens verloren. Keines der Programme sagt hinreichend deutlich, daß im Grunde kein Politikbereich heute der alleinigen Kompetenz der Kommunen mehr unterfällt, wobei klare Kompetenzabgrenzungen der jeweiligen Ebenen fehlen. Alle Programme verschweigen, daß langfristig nur die Kreise, die größeren Städte, und allenfalls Verwaltungsgemeinschaften hinreichend leistungsfähige und adäquate Partner für Bund und Länder sein werden.

Doch unbeschadet ihrer Fortschreibungsbedürftigkeit sind die neuen kommunalpolitischen Programme der Parteien ein erheblicher Schritt zur Stärkung der Gemeinden und zur Neubestimmung ihrer Funktionen — ihre praktische Relevanz aber wird kritisch zu beobachten sein.

ANHANG

Tabellarische Übersicht kommunalpolitischer Landesprogramme

Die nachfolgenden Tabellen weisen aufgrund einer Umfrage bei allen Landesverbänden von CDU (CSU), SPD und FDP nach, ob (und welcher Art) Programme zur Kommunalpolitik vorliegen (Leitlinien, Grundsätze, Aktionsprogramme etc.). Dabei sind auch Kommunalpolitik berücksichtigende Landespolitikprogramme und zur Ermöglichung eines Gesamtüberblicks die Bundesprogramme aufgenommen. Eine nähere Analyse der Landesprogramme muß an dieser Stelle aus Raumgründen unterbleiben; generell kann festgestellt werden, daß die programmatische Basis der Landesverbände und die Eigenständigkeit der kommunalpolitischen Zielvorstellungen in der FDP am stärksten und in der SPD — mit Einschränkungen — am schwächsten sind; von einigen ihrer Landesverbände wurde eine Umarbeitung bzw. Neufassung auf der Grundlage des Bundes-Grundsatzprogrammes angekündigt. Seit der Oppositionsrolle der CDU/CSU im Bundestag ist auch für ihre Landesverbände das hohe Maß programmatischer Aktivitäten auffallend. Ein Landesverband (CDU-Hamburg) hat trotz wiederholter Aufforderungen nicht reagiert.

Programme CDU	Kommunalpolitische Programme	lang/mittelfristige Entwicklungsprogramme	Partei/Aktionsprogramme zur Landespolitik	Wahlaussagen Wahlprogramme	Kommunalpolitische Leitlinien/Leitsätze/Thesen
Baden-Württemberg	Kommunalpolitisches Programm der CDU Baden-Württemberg v. 15. 2. 1975 in Mannheim. o. O. o. J.				
Berlin			Das Programm der Berliner CDU vom Nov. 1974 ¹⁾		
Bremen			Programm für das Land Bremen (Aktionsprogramm/Problemkatalog) v. 13. 4. 1975. Bremen o. J.		
Hamburg	(keine Rückmeldung)				
Hessen	Kommunalpolitisches Aktionsprogramm der CDU Hessen (Entwurf der KPV Frühj. 1976)				
Niedersachsen		Bad Lauterberger Programm der CDU v. 9./10. 11. 1973 Hannover o. J.			Kommunalpolitische Thesen der Jungen Union v. 15./16. 7. 1972 in Leer. 4. Aufl. Hannover o. J. ²⁾
Nordrhein-Westfalen	Kommunalpolitisches Aktionsprogramm der KPV CDU NRW v. Dez. 1974. Recklinghausen o. J.	CDU '80. Ziele und Wege. Programm für NRW. Düsseldorf 1975			
Rheinland-Pfalz	Kommunalpolitisches Aktionsprogramm der CDU ³⁾				Kommunalpolitische Leitlinien der CDU Rheinland-Pfalz v. 1974. Mainz o. J.
Saarland					Leitlinien für die Kommunalpolitik der CDU Saar v. März 1974. Mainz o. J.

Programme CDU	Kommunalpolitische Programme	lang/mittelfristige Entwicklungsprogramme	Partei/Aktionsprogramme zur Landespolitik	Wahlaussagen Wahlprogramme	Kommunalpolitische Leitlinien/Leitsätze/Thesen
Schleswig-Holstein		Schleswig-Holstein Programm '75 v. 14. 12. 1975. Kiel o. J. (1975)	Aktionsprogramme Humane Stadt/Ländlicher Raum. Kiel o. J. (1974)	Rahmenprogramm zur Kommunalwahl '74 v. 9./10. 11. 1973. Kiel o. J.	
Bayern (CSU)			CSU-Grundsatzprogramm v. 14. 12. 1968 CSU-Grundsatzprogramm v. 12./13. 3. 1976		Leitsätze zur Kommunalpolitik der CSU. KPV CSU 22. 4. 1972 in Augsburg. In: CSU-Argumente Nr. 51 ⁴⁾
Bundespartei (KPV CDU/CSU)	Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm v. 21./22. 11. 1975 in Stuttgart. 1. u. 2. Aufl. Recklinghausen 1976		Berliner Programm der CDU v. 4.—7. 11. 1968 in Berlin bzw. in der Fassung v. 24.—27. 1. 1971 in Düsseldorf CDU-Grundsatzprogrammentwurf v. April 1976		Leitsätze der KPV CDU/CSU 1956 ⁵⁾ Leitsätze v. 14. 10. 1965 in Stuttgart über Familie, Jugend und Sozialpolitik ⁶⁾ Leitsätze v. 9. 6. 1966 in Bonn über Gemeinden und Landesverteidigung ⁶⁾ Beschluß zur Gemeindefinanzreform v. 15. 4. 1967 in Osnabrück ⁶⁾

¹⁾ Abgedruckt in: Berliner Rundschau, Sonderausgabe v. 14. 11. 1974; außerdem liegt eine Reihe kurzgefaßter themenbezogener ‚Argumente‘ zur Kommunalpolitik vor.

²⁾ Nach Auskunft des CDU-Landesverbandes Niedersachsen (März 1976) erarbeitet z. Zt. die KPV CDU Nds. ‚Kommunalpolitische Aussagen für den Landesbereich‘ ‚auf der Grundlage‘ des kommunalpolitischen Grundsatzprogramms der Bundespartei.

³⁾ CDU-Rheinland-Pfalz: Den Weg nach vorn gehen. Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik. Kommunalpolitisches Aktionsprogramm, Mainz o. J.

(1974); vgl. dazu auch ‚Tatkraft und Vertrauen. Grundmuster der Argumentation für den Kommunalwahlkampf‘, Mainz o. J. (1974).

⁴⁾ Vgl. dazu auch das ausführliche (174 S.) Handbuch: ‚Beiträge zur Kommunalpolitik‘, hrsg. von der CSU, München 1972.

⁵⁾ Auszüge in: CDU-Dokumentation, 3. Aufl. Bonn 1971, S. 48 f.; vollständiger maschinenschriftlicher Text (Ms), Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Institut für Kommunalwissenschaften, Archiv.

⁶⁾ Text (Ms) (wie FN 5).

Programme FDP	Kommunalpolitische Programme	lang/mittelfristige Entwicklungs- programme	Partei/Aktionsprogramme zur Landespolitik	Wahlaussagen Wahlprogramme	Kommunalpolitische Leitlinien/Leitsätze/ Thesen
Baden-Württemberg	Kommunalpolitisches Programm v. 4.—6. 1. 1975 in Stuttgart. Stuttgart o. J. 7)				
Bayern				Eine Chance für den Bürger. Wahlprogramm 1974 v. 16./17. 6. 1974 in Nürnberg. München o. J.	Leitsätze zur liberalen Kommunalpolitik in Bayern 8)
Berlin			Pluspunkte für Berlin. Programm der FDP für Berlin v. 3./4. 6. 1972. Berlin o. J.	Wahlprogramm 1975 9)	FDP-Forderungen zur Kommunalpolitik o. J. (1975) 10)
Bremen				Wahlaussage 1975 v. 5. 4. 1975 in Bremer- haven 11)	Leitlinien liberaler Politik in Bremen v. 16./17. 11. 1974 11)
Hamburg			Programm des besseren Fortschritts v. 28. 9. 1973. Hamburg o. J.	Für den Bürger in seinem Bezirk. Wahlplattformen der Stadtbezirke (1974)	
Hessen			Ziele eines vernünftigen Fortschritts. Offenbacher Beschlüsse v. 20./21. 4. 1974. Frankfurt o. J.		
Niedersachsen				Fortschritt mit Vernunft. Wahlaussage zur Land- tagswahl am 9. 6. 74. Hannover o. J.	Thesen zur Kommunal- politik. Hannover o. J. (1974)
Nordrhein-Westfalen	Grundsatzprogramm zur Kommunalpolitik v. 8./9. 6. 1974 in Essen. Düsseldorf o. J.				
Rheinland-Pfalz	Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm v. 12. 1. 1974. Mainz o. J.				

Programme FDP	Kommunalpolitische Programme	lang/mittelfristige Entwicklungsprogramme	Partei/Aktionsprogramme zur Landespolitik	Wahlaussagen Wahlprogramme	Kommunalpolitische Leitlinien/Leitsätze/Thesen
Saarland	Kommunalprogramm Saar. Saarbrücken o. J. (1974)				
Schleswig-Holstein	Liberale Kommunalpolitik. Kommunalprogramm v. 6./7. 10. 1973 in Kiel. Kiel o. J.				
Bundespartei			Die Freiburger Thesen der Liberalen. Reinbeck 1972, S. 71—74		Kommunalpolitische Richtlinien der FDP v. 1953 (Ms) Kommunalpolitische Richtlinien der FDP v. 1957 (Ms) Die neuen kommunalpolitischen Richtlinien: Elf Punkte der FDP v. 1959 ¹²⁾ Leitlinien zur Kommunalpolitik (Entwurf). Vorlage der Bundesprogrammkommission Kommunalpolitik v. 23. 7. 1975 in Bonn (Ms) Thesen liberaler Kommunalpolitik v. 27.—29. 10. 1975 in Mainz (Ms)

⁷⁾ In: Schriftenreihe der F.D.P. Baden-Württemberg, Heft 49 (1975).

⁸⁾ Vervielf. Ms der Hauptgeschäftsführung der F.D.P.-Bayern, München o. J.

⁹⁾ Liberale Politik für Berlin. F.D.P. Die Berlinpartei, in: Berliner Liberale Zeitung, Sonderdruck für die Wahl am 2. 3. 1975.

¹⁰⁾ Unter dem Titel: 'Handeln bevor es zu spät ist'; zur Kommunalpolitik

vgl. außerdem die Reihe (wie CDU) 'Argumente zum Thema': Nahverkehr, Wirtschaftspolitik, Gesundheitspolitik, Ausländische Arbeitnehmer, Kulturpolitik, Schulpolitik etc.

¹¹⁾ In: Das liberale Programm der Bremer F.D.P. Bremen und Bremerhaven, Bremen o. J. (1975).

¹²⁾ In: Das Rathaus, 1959, S. 59—61.

SPD / Programme	Kommunalpolitische Programme	lang/mittelfristige Entwicklungsprogramme	Partei/Aktionsprogramme zur Landespolitik	Wahlaussagen Wahlprogramme	Kommunalpolitische Leitlinien/Leitsätze/Thesen
Baden-Württemberg				Wahlplattform für die Kommunalwahl am 20. 4. 1975 ¹⁴⁾	Leitlinien für sozialdemokratische Kommunalpolitik v. 25. 5. 1975 in Stuttgart ¹³⁾
Bayern					Kommunalpolitische Leitlinien (Entwurf) ¹⁵⁾
Berlin				Sozialdemokratisches Wahlprogramm für die Wahlen am 14. 3. 1971 v. 29. 11. 1970 Berlin/ Wahlprogramm '75 v. 30. 11. 1974 Berlin.	
Bremen		Bremenplan 1975—1979 v. 10. 5. 1975. Bremen o. J.			
Hamburg				Das Programm zur Bürgerschaftswahl v. 4./5. 1. 1974 ¹⁶⁾	
Hessen		Hessenprogramm. Klarer Kurs in Hessen. Frankfurt o. J. (1974)		Aussagen und Thesen zur Kommunalwahl '72 v. 20. 9. 72 ¹⁷⁾	
Niedersachsen			Landeswahlprogramm der SPD: Leistungen für heute und morgen, o. O., o. J. (Hannover 1974) ^{17a)}		
Nordrhein-Westfalen					Leitsätze für sozialdemokratische Kommunalpolitik in NRW v. 7. 12. 1974 in Oberhausen. O. O. o. J.
Rheinland-Pfalz				Landeswahlprogramm zur Landtagswahl 1975. Frankfurt o. J.	

Programme SPD	Kommunalpolitische Programme	lang/mittelfristige Entwicklungsprogramme	Partei/Aktionsprogramme zur Landespolitik	Wahlaussagen Wahlprogramme	Kommunalpolitische Leitlinien/Leitsätze/Thesen
Saarland					Leitlinien für sozialdemokratische Kommunalpolitik im Saarland. O. O. o. J. (1974) ¹⁸⁾
Schleswig-Holstein		Schleswig-Holstein-Programm: Demokratie sozialer machen. Kiel o. J. (1973) ¹⁹⁾			Sozialdemokratische Grundsätze der Kommunalpolitik v. 23. 2. 1974 in Schleswig (Ms) Resolution zum kommunalen Verfassungsrecht v. 10./11. 11. 1973 in Heiligenhafen (Ms)
Bundespartei	Kommunalpolitisches Arbeitsprogramm der Jungsozialisten v. 24./25. 4. 1971 in Mannheim ²⁰⁾ Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm v. 25. 11. 1975 in Mannheim. Bonn/Coburg o. J. (1975) ²¹⁾	Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen für die Jahre 1975—1985. Bonn 1975 S. 86—91	Grundsatzprogramm der SPD (Godesberger Programm). Bonn 1969 S. 11		SPD-Leitfaden für die kommunale Praxis. Hannover/Bonn 1960

¹³⁾ In: SPD-Landesverband Baden-Württemberg (Hrsg.): Anträge zum außerordentlichen SPD-Landesparteitag am 25. 5. 75 in Stuttgart, o. O., o. J.

¹⁴⁾ In: SPD-Landesvorstand, Kommunalpolitische Information 16-3/75 (Rednerdienst Nr. 7).

¹⁵⁾ Dieser Entwurf sollte nach Auskunft des Referates Kommunalpolitik der SPD-Bayern am 3. 7. 1976 verabschiedet werden.

¹⁶⁾ In: Hamburger Kursbuch. Monatsblätter für Politik und Kultur, H. 2 (1974), S. 8—31.

¹⁷⁾ SPD-Hessen, Landesvorstand, Wiesbaden o. J. (1972) — als ‚Leitlinie für sozialdemokratische Kommunalpolitik‘ bezeichnet.

^{17a)} Vgl. dazu die Empfehlungen des Arbeitskreises „Region“ der SPD aus dem Großraum Hannover: Region Hannover 1971 und Wahlprogramm '74 für den Großraum Hannover.

¹⁸⁾ In: Schriftenreihe Politik der Saar-SPD, Heft 3, Saarbrücken 1974.

¹⁹⁾ Sog. Heiligenhafener Programm v. 10./11. 11. 1973.

²⁰⁾ Hrsg. v. Wolfgang Roth, Kommunalpolitik für wen? Arbeitsprogramm der Jungsozialisten, Frankfurt a. M. 1971.

²¹⁾ Vgl. dazu Entschließung zur Wohnungspolitik, Resolution zum Bürgerentscheid und Resolution zur kommunalen Mitwirkung für Ausländer. Beschlüsse der XII. Kommunalpolitischen Bundeskonferenz v. 11.—13. 10. 1974 in Nürnberg. In: Zur Diskussion im Gemeinderat. Schriftenreihe des Arbeitskreises für kommunalpolitische Bildung e. V., Heft 5, Bonn o. J. (1974), S. 32 f., sowie Thesen zur sozialdemokratischen Umweltpolitik; Vorschläge eigentumsrechtlicher Lösungen zur Reform der Bodenordnung; Sozialdemokratische Wohnungspolitik: Vom sozialen Wohnungsbau zum sozialen Wohnen; Thesen zur Raumordnungspolitik — jeweils vorgelegt vom Vorstand der SPD bzw. der Kommission für Kommunalpolitik beim Parteivorstand, Bonn o. J. (1974/1975).

Lutz-Rainer Reuter: Kommunalpolitik im Parteienvergleich. Zum Funktionswandel der kommunalen Selbstverwaltung anhand der kommunalpolitischen Grundsatzzprogramme von CDU/CSU, SPD und FDP

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/76

Im Herbst 1975 haben alle im Bundestag vertretenen Parteien kommunalpolitische Programme verabschiedet. Traditionell wurde und wird „kommunale Selbstverwaltung“ kaum als „politisch“ verstanden und demgemäß nicht als Gegenstand parteipolitischer Kontroversen angesehen. Für die Nachkriegsparteiengeschichte ist die These zunehmender „Entideologisierung“ aufgestellt worden: „klassenorientierte“ Gesellschaftsanalysen und -programme seien durch „Rationalisierung“ und „Verwissenschaftlichung“ abgelöst; der Kampf um die politische Mitte erscheint als besonders augenfälliges Beispiel dieser ideologisch-programmatischen Enthaltensamkeit der Parteien. Insofern verdient die Verabschiedung von *Bundespartei*programmen gerade zur „unpolitischen“ Kommunalpolitik einige Aufmerksamkeit. Ferner deuten nicht allein die Bezeichnung *Grundsatzprogramm*, sondern auch die explizierten und vorangestellten politischen Grundwerte und Prinzipien einen Wandel zu verstärkt theoretisch-ideologischer Fundierung der Politik an (ein Umstand, der sich im übrigen nicht auf diese Programme allein beschränkt).

Insbesondere die Programme der CDU/CSU und SPD sind nicht mehr die herkömmlichen *Leitlinien* für abgegrenzte politische Teilgebiete wie z. B. Bildung, Umweltschutz oder soziale Sicherung. Sie erweisen sich vielmehr als integrierte, langfristige, normativ abgestützte, umfassende Handlungs- und Entwicklungsprogramme im Politikverbund von Gemeinden, Ländern und Bund: Kommunalpolitik erscheint als Gesellschaftspolitik.

Die SPD analysiert — von ihren Grundwerten Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität ausgehend — die besonders vor Ort sichtbaren Mängel und ihre Ursachen in der bestehenden Gesellschaft und formuliert als Mittel und Ziele zur Veränderung der Gesellschaft: mehr Lebensqualität, mehr Chancengleichheit, mehr Mitwirkung, um soziale Freiheit zu realisieren.

Die CDU/CSU konkretisiert ihre nur semantisch mit der SPD weitgehend übereinstimmenden Grundwerte mit den Prinzipien Pluralität, Subsidiarität und Effizienz; ihr Freiheitsbegriff ist ein eindeutig liberaler mit begrenzt sozialer Grundlegung. Sie stellt weniger substantielle als nachbesserungsbedürftige soziopolitische Defekte fest; ihre (kommunale) Gesellschaftspolitik ist gegenüber der veränderungs- und zielorientierten Politik der SPD eher statisch. Entsprechend begrenzt sie die Handlungslegitimation des Staates: weniger Staat bedeute mehr Freiheit.

Die FDP versucht, beide Positionen zu vereinen: ihr liberal-sozialer Freiheitsbegriff betont die Gleichrangigkeit beider Elemente; ideologisch-theoretisch tendiert sie eher zur CDU, programmatisch-praktisch stärker zur SPD.

Der Beitrag analysiert die politischen Grundwerte, die kommunalpolitischen Schwerpunkte und Zielsetzungen der Programme auf der Basis einer kritischen Bestandsaufnahme und legitimatorischen Fortschreibung der kommunalen Selbstverwaltung im Politikverbund des demokratischen Staates. Er versucht des weiteren, ihre Umsetzbarkeit kritisch zu überprüfen, ihre Schwächen und „weißen Flecken“ aufzudecken und die Funktionen von *Bundesprogrammen* für die *lokale* Ebene anzusprechen, um den Leser (und Wähler) zur kritischen Beobachtung ihrer praktischen Bedeutung aufzufordern: Sind die kommunalpolitischen Grundsatzzprogramme Ausdruck eines neuen, nicht mehr isolierten *Selbstverwaltungs-*, sondern problemintegrierten und gebietskörperschaftlichen kooperativen *Kommunalpolitik*verständnisses oder nur Alibi für eine zwar allseits postulierte, doch konkret nur wenig realisierte bürgernähere und bürgermitbestimmte Politik?