Magazin Brennpunkte 26

Adalbert Evers,
Klaus Selle (Hrsg.)

Wohnungsnöte

Anregungen
zur Initiative
an Ort und Stelle:

Neue Wege in der
Wohnungspolitik.

Frankfurt 1982

fischer alternativ

Arnold Voß

Über die beschränkten Möglichkeiten von Gemeinderäten in Sachen Wohnungspolitik

1. Vorwort

Die folgenden Thesen beruhen auf eigenen Erfahrungen in der Kommunalpolitik – in den letzten zwei Jahren auch als Gemeinderat in einer Großstadt im Ruhrgebiet. Diese Erfahrungen haben inzwischen zu meinem Austritt aus dem etablierten Parteiensystem geführt, dessen Mitglied ich seit Anfang meines politischen Engagements war.

Im Mittelpunkt der Betrachtung steht dabei die Sorte von Volksvertretern, die sich nicht von vornherein an gegebene Macht- und Mehrheitsverhältnisse anzupassen bereit sind, d.h. die im Gegensatz zur Mehrzahl ihrer Kollegen nicht nur gegenüber dem politischen Gegner, sondern auch innerhalb der eigenen Fraktion eine grundsätzliche Konfliktbereitschaft in ihre Tätigkeit miteinbringen. An diesem Typ des »engagierten« Stadtverordneten werde ich, unabhängig von der parteipolitischen Coleur, die Handlungsszenen eines Kommunalpolitikers aufzeigen. Sie sind nicht nur im Bereich der Wohnungspolitik wirksam. Aus diesem Grunde ist sie in meinen Ausführungen auch nicht der thematische Mittelpunkt, sondern beispielhafter Konkretisierungsgegenstand einer übergreifenden politischen Wahrnehmungs- und Entscheidungsrationalität in den Fraktionen der etablierten kommunalen Großparteien.

2. Ob einflußreich oder einflußlos – die Gremienarbeit reicht nicht einmal zur Bearbeitung der bekannten Probleme

Obwohl formalrechtlich fast alle Gemeinderäte in der Bundesrepublik ehrenamtlich, d.h. in ihrer Freizeit tätig sind, verstecken sich dahinter erhebliche Unterschiede in der für diese Aufgabe verwendbare Zeitmenge. Im wesentlichen sind es zwei Gruppen, die ich in Anlehnung an die Betriebsräte als »freigestellte« oder »nicht freigestellte« Ratsmitglieder bezeichnen möchte. Gibt es auch innerhalb dieser Gruppe noch graduelle Differenzierungen, so gilt doch als grundsätzlicher Unter-

schied, daß erstere gegenüber der zweiten den Vorteil haben, einen mehr oder weniger großen Teil ihrer zur allgemeinen ökonomischen Absicherung notwendigen Arbeitszeit ohne spürbare materielle oder ideelle Einbußen für ihre ehrenamtliche Tätigkeit mitverwenden zu können. Die Gruppe der freigestellten Gemeinderäte ist sehr klein und deckt sich mit wenigen Ausnahmen mit der Gruppe der einflußreichen Kommunalpolitiker.

Beide Gruppen haben jedoch gleich wenig Zeit, um neu auf sie zukommende Probleme rechtzeitig zu erkennen: Die Gruppe der nicht freigestellten Gemeinderäte, weil ihre beschränkte Zeitmenge bei weitem nicht reicht, um die *bekannten* Probleme zu überschauen, geschweige denn angemessen zu bearbeiten; die freigestellten Stadtverordneten, weil sie die größere Zeitmenge damit verbrauchen, möglichst alle bekannten Probleme *als erste* zu überschauen und entsprechend den Interessen der sie beeinflussenden Gruppen zu arrangieren.

Dieser für ihre Macht so entscheidende Informationsvorsprung nützt ihnen aber im Bereich der Wohnungspolitik sehr wenig. Frühinformationen in diesem Bereich lassen sich in der Regel nicht durch Vorwarnungen von Verwaltungs- oder Unternehmensexperten erhalten. Noch weniger erbringt die Wohnungsstatistik. Rechtzeitige Problemerkenntnisse ließen sich in diesem Politikbereich vor allem durch den unmittelbaren Kontakt mit den Betroffenen, d.h. mit den wohnungssuchenden und wohnungsbelegenden Bürgern gewährleisten.

3. Der Basiskontakt des Gemeinderates – zu begrenzt, um Probleme frühzeitig zu erkennen

Da die Partei die Kandidaten zur Gemeindewahl aufstellt, kümmert sich der Gemeinderat in der Zeit, die ihm außerhalb der Gremienarbeit noch bleibt, zuallererst um seine Parteibasis, seinen Ortsverein. Um diesen Parteikreis lagern sich Kontakte zu Meinungsführern und Funktionsträgern aus mitgliederstarken Vereinen und Verbänden des Wahlbezirks, dessen räumliche Grenzen sich in der Regel mit dem des Ortsvereins decken. Zu diesen wahlarithmetisch bestimmten Mindestbekanntenkreis kommen die Alltagskontakte, die er als Bewohner des Stadtteils hat. Sie sind meistens umfangreicher und intensiver als beim Durchschnittsbürger. Mit diesem Personenkreis ist in der Regel die oberste Grenze der Informations- und Problemverarbeitungskapazität des Gemeinderates erreicht.

Krisensymptome, die außerhalb dieses Wahrnehmungskreises erscheinen, werden nur unter ganz bestimmten Bedingungen wahrgenommen. Das parlamentarische Delegationsprinzip der Verantwortung auf

einen gewählten Vertreter schlägt nämlich an dieser Belastungsschwelle bewußt oder unbewußt in innere Distanz und kühle Aufwands/Erfolgsrechnung um. Zusätzliche Anstrengungen werden nur dann unternommen, wenn durch ihre Unterlassung die Wiederwahl gefährdet ist. Für die Wohnungsnot bedeutet dies, daß sie bei der durchschnittlichen Größe eines Wahlkreises (10000 Einwohner) mehr oder weniger zufällig in den Gesichtskreis des Stadtverordneten gerät. Ihn trifft sie zuallerletzt, denn selbst wenn er ausnahmsweise zu den unteren und weniger gesicherten Einkommensschichten gehört, kann er damit rechnen, daß man ihm aus den städtischen Beständen eine Wohnung besorgt.

4. Die Betroffenen müssen die Gemeinderäte zur Wahrnehmung ihrer Probleme zwingen

Entscheidend ist dabei die Anzahl der Betroffenen und die Öffentlichkeitswirkung, mit der sie sich bemerkbar machen. Entwickelt sich die Wohnungsnot nur schleichend, nur für Minderheiten in der Gesamtbevölkerung unmittelbar spürbar und eventuell räumlich über die gesamte Stadt gestreut, dann wird sie auch nur sehr verzögert von den Gemeindevertretern wahrgenommen.

Wesentlich schneller müssen die Stadtparlamentarier reagieren, wenn in ihrem Bezirk das Wohnungsproblem breite Kreise der Bewohner betrifft und es diesen gelingt, durch politische Mobilisierung öffentliche Breitenwirkung zu erzeugen. Kommt es dann zum Dialog mit dem Mandatsträger, müssen die Betroffenen mit weiteren Schwierigkeiten rechnen.

Dies gilt insbesondere, wenn sie zu unkonventionellen Artikulationsmitteln greifen, wie z.B. zu Hausbesetzungen: Das stößt beim Stadtrat auf spontane Ablehnung, die bestenfalls in erhebliche Verunsicherung abzumildern ist. Beim Gemeindevertreter überlagern sich da zwei einstellungsprägende Erfahrungsbestände: die durch parlamentarische Arbeit nicht mehr hinterfragte, prinzipielle Orientierung am politischen Kompromiß und an formalrechtlich abgesicherten Entscheidungsverfahren sowie die mit seiner Mittelschicht- oder Aufsteigersozialisation verbundene Ordnungs- und Leistungsbetonung.

Gehört der Mandatsträger obendrein noch zu den einflußreichen und mächtigen Kommunalpolitikern, so wird es für die Betroffenen auch bei konventioneller Artikulationsform (Bürgerversammlung, Bürgersprechstunde) schwierig. Der in vielen Machtkämpfen trainierte Berufspolitiker kennt im wesentlichen nur zwei Gesprächssituationen: die taktisch-strategische Verhandlung oder die propagandistische Selbstdarstellung. Dem gleichberechtigten und offenen Dialog ist er dadurch entwöhnt.

Hinzu kommt auch bei weniger einflußreichen Gemeindevertretern das bewußte oder unbewußte Spiel mit dem Status des »Ratsherren«, der ihn bei einer immer noch stark autoritätsfixierten politischen Kultur erhebliche Durchsetzungsvorteile verschafft. Treffen solche Personen auf Gesprächssituationen, in denen die Bürger ihnen von vornherein keinen Sonderstatus zubilligen oder sogar besonderes Mißtrauen, wenn nicht Aggressionen entgegenbringen, ist der beleidigte Rückzug noch die harmloseste Beendigung des verbal ausdrücklich gewünschten Dialoges.

5. Problemerkennung unter Vermeidung von Selbstkritik – die Rolle der Fraktionsexperten

Zur Angst vorm offensiven Bürger und zur Entwöhnung vom gleichberechtigten Gespräch gesellt sich häufig fachliche Inkompetenz. Sie ist bei der Allzuständigkeit des Kommunalpolitikers verständlich, macht ihn aber schon bei der Problemwahrnehmung von den Experten der Verwaltung abhängig. Will er dieser administrativen Beeinflussung entgehen, wendet er sich an die Kollegen in den eigenen Reihen, die durch Beruf, Hobby oder längere Tätigkeiten in Ausschüssen und Gremien als Fachleute gelten. Ihre Hinzuziehung bedeutet jedoch nicht unbedingt eine Verbesserung des Dialoges zwischen Bürgern und Mandatsträgern.

Diese Fraktionsexperten sind nämlich aufgrund ihrer Qualifikation in besonderer Weise in die Mehrheitslinie der Fraktion eingebunden. In der Regel sind sie Fraktionssprecher oder Ausschußvorsitzende in den jeweiligen Fachausschüssen und/oder – wenn sie sich in besonderer Weise anpassungsfähig zeigen – Mitglied in einem Aufsichtsrat.

Aus dieser Position heraus sind sie schon bei der Wahrnehmung von Problemen darauf bedacht, Selbstkritik zu vermeiden und unübersehbare Fehler und Versäumnisse der jeweils anderen Fraktion zuzuschieben.

Verfügt die eigene Fraktion seit Jahren über eine stabile absolute Mehrheit, so kann es im Zusammenspiel mit der von ihr beeinflußten Verwaltung dazu kommen, daß man das Hauptaugenmerk auf die Verwischung der Spuren eigener Versäumnisse richtet. Die leerstehenden Häuser in öffentlichem Besitz werden lieber schnell noch abgerissen, als daß man durch ihre Wiedervermietung zugäbe, seit Jahren Wohnraum leerstehen gelassen zu haben.

Probleme im Wohnungsbereich entstehen nicht über Nacht. Aufgabe der Experten könnte es daher sein, zur frühzeitigen Problemerkennung beizutragen, um so noch rechtzeitig gegensteuern zu können. Aber hier

wirken die gleichen Scheuklappen, die auch die Wahrnehmung bereits akuter Probleme behindern: vor allem die Tatsache, daß man selbst – durch eigene Entscheidungen – Grundlagen für neue Fehlentwicklungen gelegt haben könnte, behindert eine unbefangene Sichtweise. Die vermehrte Ausweisung von Einfamilienhausgebieten am Stadtrand hat ja die viel beklagte Stadtflucht ebenso mitverursacht, wie die routinemäßige Erteilung von Abrißaufträgen im Bau- und Vergabeausschuß zur Vernichtung billigen Wohnraums beitrug.

Aber selbst dann, wenn die Fachkompetenz des Stadtrats nicht durch Integration beeinträchtigt ist, bleibt ihm der Durchblick verwehrt: Die Administration verfügt über eine ganze Anzahl von Mitteln, um Problemerkenntnis zu verhindern.

Das wichtigste ist dabei die Vorenthaltung von Informationen. Bei der Debatte um den Generalverkehrsplan z. B. wird in der Entscheidungsvorlage mit keinem Wort erwähnt, wieviel Wohnhäuser zur Verbreiterung von Straßen abgerissen werden müssen. Beim Nachfragen können keine Mengenangaben gemacht werden. Bei weiterem Nachbohren verweist man auf die ungewisse Realisierungsmöglichkeit einzelner Ausbaupläne. Bei der schließlich und endlich nicht zu vermeidenden Informationsweitergabe über die Grundstückskäufe zum Zwecke des Abrisses werden erst die wirklichen Zahlen deutlich. Dann sind aber die vorbereitenden Verhandlungen von seiten der Verwaltung soweit gediehen, daß der Abriß auf parlamentarischem Wege kaum noch zu verhindern ist.

6. Die innerfraktionellen Mehrheitsverhältnisse – oder wie vermeide ich eine Minderheitsposition

Das kommunalpolitische Interessenfeld vermittelt sich – zumindest, was die etablierten Machtverhältnisse in einer Stadt betrifft – über die Zusammensetzung und die Mehrheitsverhältnisse des Stadtparlaments. Die wesentlichen Vorentscheidungen werden aber schon in den einzelnen Parteifunktionen unter Ausschluß der Öffentlichkeit gefällt. In Anbetracht dieser innerhalb einer Legislaturperiode kaum veränderbaren Mehrheitsverhältnisse ist die erste und wesentliche Frage des Gemeinderates, ob er sich schon [illegible] innerhalb seiner eigenen Fraktion in eine Minderheitsposition begeben soll.

Die zweite Frage heißt: Welche Chancen habe ich, aus meiner Minderheitenposition eine Mehrheit zu machen. Schon bei der Beantwortung der ersten Frage stellen sich für den Stadtverordneten grundsätzliche Probleme. Eine Minderheitenposition bedeutet nämlich nicht nur eine anzahlmäßige Überlegenheit der anderen Fraktionsmitglieder, son-

chen Meinungsführer. Dies kann in einer Mehrheitsfunktion zur Folge haben, daß die Verwaltungsführung, die im wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis zu diesen Spitzenpolitikern steht, gewissermaßen auf der anderen Seite ist.

Schafft man einen Einbruch in die Riege der Mächtigen, gewinnt man einen oder zwei der einflußreichen Politiker für seine Idee, sind die Chancen für eine Veränderung der Mehrheitsverhältnisse erheblich gewachsen. Besteht diese Möglichkeit nicht, so gilt als Faustregel: Wenn du nicht in die Ecke des einflußlosen Querulanten und Nestbeschmutzers gedrängt werden willst, konzentriere dich bei Minderheitspositionen während einer Legislaturperiode auf wenige und besonders entscheidende Probleme. Aber selbst wenn es den Betroffenen gelingt, auch diese Hürde zu nehmen und den Problemwahrnehmungsprozeß in einen parlamentarischen Lösungsprozeß überzuleiten, ist keineswegs ein in ihrem Interesse liegendes Ergebnis gewährleistet.

7. Bündnisverpflichtungen und Kooperationszwänge – das konfliktvermeidende Tauschgeschäft

Durch die Suche nach Bündnispartnern innerhalb der eigenen Fraktion entstehen für den Mandatsträger erhebliche Kompromißzwänge. Praktisch geht es dabei um politische Tauschgeschäfte: Du hilfst mir hier, ich helfe dir dort. Da solche Abmachungen nicht mit der Entstehung eines neuen Problems beginnen, sondern schon bei der Lösung vorangegangener Probleme stattgefunden haben, geht man in neue Verhandlungen schon immer mit Bündnisverpflichtungen aus vorherigen Zusammenschlüssen hinein. Da die potentiellen Bündnispartner in der Regel nicht zu den Problembetroffenen gehören, bekommt die konsequente Vertretung ihrer Interessen durch den Stadtverordneten spätestens hier den ersten Knick. Bei der Wohnungspolitik gilt dies vor allem für die Position der auf preiswerte Mietwohnungen angewiesenen Bürger, denn ein großer Teil der Fraktionsmitglieder ist selbst Hausbesitzer oder spart für ein Eigenheim.

Die nur im Ausnahmefall ausreichende sachliche Qualifikation des Stadtverordneten schafft aber noch weitere Abhängigkeiten, und zwar gegenüber den Experten der Verwaltung.

Ohne sie läßt sich bei so komplizierten Rechtsfragen, wie z. B. dem Baugebot, kaum eine angemessene Problemlösung finden. Auf ihre außerhalb der formalen Gremienarbeit gegebenen Vor- und Nachinformationen sind gerade Minderheiten in besonderer Weise angewiesen. Der Stadtverordnete oder die Stadtverordnetengruppe, die diese wichtigen Zusatzinformationskanäle nicht verlieren will, muß sich auch hier auf ein Tauschgeschäft einlassen: Für jede Zusatzinformation verlangen die Verwaltungsfachleute in einem anderen Fall die Unterstützung für die von ihnen vorgeschlagene Lösung.

Der Ausweg aus dieser Integration durch Bündnisverpflichtungen und Kooperationszwänge hat nur dann eine reelle Chance, wenn es dem oder den Stadtverordneten gelingt, eine Parteimehrheit zu mobilisieren. Da damit aber ein zentrales Herrschaftsinstrument der einflußreichen Politiker und Verwaltungsspitzen unterlaufen wird, nämlich die von der Öffentlichkeit nicht kontrollierbare Steuerung des oben beschriebenen innerfraktionellen Tauschgeschäfts, ist das Risiko eines solchen Ausscherens sehr groß.

Nicht nur, daß dieselben Personen auch großen Einfluß auf die Parteiorganisation haben und die Bündnis- und Kooperationszwänge nicht grundsätzlich aufgehoben sind. Scheitert diese Strategie auch noch, d. h. gelingt es dem oder den Mandatsträgern nicht einmal, einen Achtungserfolg zu erzielen, kann dies jahrelange Isolation und Einflußlosigkeit zur Folge haben. Nur die Einbindung in eine dauerhafte und konsequente innerparteiliche Opposition und ein positives Echo in der Öffentlichkeit kann solche nachteiligen Folgen abwenden.

Die dauerhafte innerparteiliche Fraktionierung ist für den Mandatsträger jedoch nicht weniger problematisch. Sie kann nämlich – je kleiner die Minderheit desto eher – zum ebenso dauerhaften Ausschluß aus dem innerfraktionellen und innerparteilichen Tauschgeschäft führen. Für Fraktionsmitglieder, die auf einen sicheren Listenplatz angewiesen sind, bedeutet sie obendrein die Gefährdung der Wiederwahl.

8. Drei Verhaltensweisen gegenüber den Betroffenen – oder wie sitzt man am besten zwischen den Stühlen

- Der geordnete Rückzug (oder der Dialog der leeren Worte). Schätzt der Gemeindevertreter die Durchsetzungschance für eine befriedigende Lösung im Sinne der Betroffenen als schlecht ein, sucht er nach einem Weg, sich ohne erhebliche Legitimationsverluste aus der Affäre zu ziehen. Er bringt überzeugende Gründe vor, die ihn »objektiv« und ohne die Schuldzuweisung an potentielle Bündnis- und Kooperationspartner an einer Problemlösung hindern. Nach außen wahrt er unter allen Umständen den Schein der redlichen Bemühung. Ergebnis dieser »Bemühung« ist dann in der Regel die bewußt unhinterfragte Weitergabe von Sachzwängen: *»Ich bin genau wie Sie gegen die Grundstücksspekulation. Durch die bestehende Gesetzeslage sind uns jedoch die Hände gebunden.«*

- Die Vermittlerposition (oder: wie sorge ich dafür, daß die Betroffenen meine Kompromißzwänge für ihre eigenen halten?). Die obige Position ist dann nicht mehr möglich, wenn es den Betroffenen gelingt, diese Rückzugstrategie durch Aufklärung und größeren politischen Druck zu unterlaufen, oder nicht mehr nötig, wenn der betreffende Gemeinderat eine gegenüber den Betroffenen vertretbare Kompromißlösung für mehrheitsfähig hält. Er kehrt staatsmännische Gesamtverantwortung heraus und stellt das Problem in einen größeren relativierenden gesamtstädtischen Zusammenhang. der Kompromiß wird von vornherein zum Lösungsprinzip erhoben und schon bei der weiteren Problemanalyse als Grenze für die Aufstellung politischer Forderungen durch die Betroffenen gesetzt. Den politischen Außendruck nutzt der Mandatsträger umgekehrt bei seinen innerparlamentarischen Kooperations- und Bündnisverhandlungen als Drohmittel: *»Als Gemeindevertreter bin ich nicht nur für die Mieter da. Ich bin auch für die Bürger verantwortlich, die Wohneigentum erwerben wollen.«*
- Der Gemeinderat als Anwalt der Betroffenen (oder: die Flucht nach vorn). Durchschauen die Betroffenen die mit dieser Vermittlerposition verbundene Integrationsstrategie und sind sie obendrein in der Lage, ihren politischen Druck weiter zu erhöhen, schwingt sich der Mandatsträger zum Interessenvertreter der Betroffenen auf. Diese Rolle wird ausnahmsweise auch dann von den einflußreichen Fraktionskollegen geduldet, wenn sich der Mandatsträger dadurch in eine Minderheitenposition begibt. Jedoch nur als symbolische Handlung. Der Stadtverordnete darf nach außen zeigen, daß er sich voll für die Interessen der Betroffenen einsetzt, er darf aber nicht siegen, und er darf, was das wichtigste ist, den Siegern keine Schuld anlasten. Nach außen muß der Konflikt als eine korrekte und faire Auseinandersetzung zwischen verschiedenen gleichermaßen wichtigen Argumenten gelten. Die Widerlegung von scheinbaren Sachzwängen, die öffentliche Darlegung von Manipulationstrategien innerhalb der Verwaltung und der Fraktion beinhalten das Risiko des politischen Selbstmordes. Als Gegenleistung erhält der betroffene Stadtverordnete ausnahmsweise die Möglichkeit, auch in der Öffentlichkeit eine andere Meinung zu vertreten als die Mehrheit seiner Fraktion:

  »Ich werde auch im Rat gegen den Abriß der Häuser stimmen – wenn es sein muß auch gegen meine eigenen Parteifreunde. Erwarten Sie aber nicht, daß sich für meine Position eine Mehrheit findet, denn auch für die Straßenverbreiterung gibt es gute Argumente!«

Anhang

Lesestoff

Die folgende Bibliografie umfaßt alle zitierten Quellen sowie weitere, wichtige Bücher und Aufsätze zum Thema.

Um den Einstieg zu erleichtern, möchten wir jedoch zuvor auf einige Texte hinweisen, die unserer Meinung nach, besonders gut zur Orientierung/zum Einlesen geeignet sind.

Beispiele, die anderswo schon in die Realität umgesetzt wurden, *Konzepte,* die andere schon bedachten, *Modelle,* die zum Weiterdenken anregen – das ist wichtig für die konkrete Auseinandersetzung vor Ort, gibt Mut und stützt Argumente.

Einschlägiges Material war bislang nur schwierig zu beschaffen. Jetzt liegt erstmalig eine umfassende (leider aber auch teure [40,— DM]) Sammlung vor:

- Beispiele, Experimente, Modelle
  Neue Ansätze im Wohnungsbau und Konzepte zur Wohnraumerhaltung:
  Lesebuch zum Kongreß in Saarbrücken (Juni 1981) herausgegeben vom:
  Deutschen Werkbund e. V.
  Alexandraweg 26
  6100 Darmstadt

Etwas älter ist eine Übersicht, die insbesondere Beispiele zur Selbsthilfe enthält:

- Hartmann, M./Koblin, W./Nährbauer, R. (1978)
  selber & gemeinsam planen, bauen, wohnen, München; zu beziehen bei:
  Roswitha Nährbauer
  Seitzstraße 10
  8000 München 2