



Sachsen-Anhalt e.V.

Dr. Klaus – Dieter Sprössel

Zur Gestaltung der Kommunalpolitik in
Sachsen-Anhalt

Hinweise, Entscheidungshilfen, Handlungsvorschläge, Anregungen in
Auswertung der Studien 1997 – 1999 zu kommunalpolitischen Problemen

Teil 1

Herausgegeben vom „kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.
Gerhart-Hauptmann-Str. 18, 39108 Magdeburg
V.i.S.d.P.: Gerald Grünert
Gesamtherstellung: Druckerei des Landtages Sachsen-Anhalt
1. Auflage 2000, 450 Exemplare
Selbstkostenbeitrag für

- Nichtmitglieder DM 5,00
- kf-Mitglieder DM 3,00

Inhalt

Einführende Bemerkungen	4
Zu den wichtigsten kommunalen Zuständen in Sachsen-Anhalt	6
Kommunale Zustände und Entwicklungen im Spiegel von Wahlen	6
Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräumen kommunaler Räte	13
Zum Einfluss der Bürgerbewegungen auf die Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräume der Kommunen	22
<hr/>	
Untersuchungen, Problemdarlegungen, Demonstrationsbeispiele, Dokumentationen	40
<hr/>	
Begriffsbestimmungen und Begriffserläuterungen	76
Quellennachweise	90

„kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.

Einführende Bemerkungen

In den neuen Bundesländern hat das kommunale System in den vergangenen zehn Jahren eine Umwälzung durchgemacht, die beinahe alle davor gültigen Werte nicht nur infrage gestellt, sondern sie faktisch beseitigt und durch neue, in einer kapitalistischen Gesellschaft gültigen Werte ersetzt hat.

Die Infrastruktur wurde in einen Zustand versetzt, die modernen Ansprüchen genügen kann. Es war möglich, Rückstände an allen substantiellen kommunalen Gegebenheiten (Gebäude, Straßen, Gefäß- und Leitungssysteme, Be- und Entsorgungssysteme usw.) aufzuholen und modernen Standards anzupassen. In vielem wurde diesbezüglich auch eine Zukunftsorientierung erreicht, die für die kommenden fünf bis zehn Jahre auch Entwicklungsräume eröffnet.

Zweifelhaft erscheint allerdings in dem Zusammenhang, ob die rund 80% aller traditionellen industriellen Arbeitsplätze annähernd einmal ausgeglichen werden können. In dieses Negativsaldo fügt sich auch ein, das rund 70% der Kapazitäten der Kinderbetreuung, 55% der Beschulung, rund 50% der Freizeitkapazitäten in den ländlichen Räumen beseitigt worden sind.

Die Arbeitslosenquote liegt in den ländlichen Bereichen bei einem Jahressockel von < 20%, die Kriminalitätsrate hat gegenüber dem Basisjahr 1990 einen Aufwuchs von <300% mit steigender Tendenz. Allen dem gegenüber hat sich das Angebot an Einkaufsfläche um rund 780% gegenüber dem Basisjahr erhöht, die reale Kaufkraft ist um 4,8% pro Jahr gesunken.

Besonders in der Entwicklung des kommunalen Wesens unserer Gesellschaft ist deutlich geworden, dass alles zur Funktion des Geldes geworden ist und lediglich unter dem Aspekt der Bezahlbarkeit bewertet und realisiert wird. In einem solchen System wird der Mensch mit seinen sozialen und gemeinschaftssinnlichen Anlagen zum finanzierbaren Aspekt versachlicht.

Mit großen Hoffnungen an die Wirksamkeit und Wahrhaftigkeit der Demokratie sind die Menschen in den neuen Bundesländern 1990 in die Wiedervereinigung gegangen. Innerhalb von nur zehn Jahren ist diese Hoffnung auf einen Wert unter 40% geschrumpft. Die politischen und sozialen Erkenntnisse, die in der Zeit des DDR – Sozialismus gewonnen wurden und zu oft illusionären Vorstellungen von Demokratie und Freiheit geführt haben, dienen noch heute bei < 50% der Betroffenen als Kriterium für die Bewertung politischer Prozesse.

Das Interesse am politischen Engagement hat sich von 1990 bis 2000 halbiert, wie nicht zuletzt die jüngsten Wahlbeteiligungen und Umfragen in den neuen Bundesländern zeigen.

Viele Menschen in den neuen Bundesländern sind nicht nur gedanklich noch immer in Vorstellungswelten verhaftet, welche ihre Quellen im erlebten Sozialverhalten des DDR – Sozialismus und den daraus gewonnenen sozialen Erfahrungen haben. Auch die begriffliche Erfassung kommunaler Prozessen und Gegebenheiten stellen sie aus den gleichen Gründen vor sehr schwierigen Aufgaben, was ihre Standortbestimmung im Kapitalismus anbelangt. Viele gleichlautende Begriffe (Termini) haben für sie einen Bedeutungswandel vollzogen, weil deren Bestimmungen nun grundsätzlich geändert gebräuchlich sind.¹ Sie werden offiziell nur nach dem Begriffsverständnis der alten Bundesländer behandelt und angewendet.

Eine Reihe notwendiger Reformen sind angemahnt und haben bereits erste Impulse empfangen.

Die Gebietsreform auf kommunaler Ebene von 1994 hat in Sachsen-Anhalt zur erheblichen Verminderung des Verwaltungsaufwandes führen sollen. Dieses darf inzwischen angezweifelt werden. Die Finanzausstattung der Kommunen hat sich weiter drastisch verschlechtert, obwohl der Personalbestand im öffentlichen Bereich außerhalb der Kernverwaltungen um 35%-42% im Nord- Südgefälle des Landes reduziert worden ist. Der Personalbesatz in den Kernverwaltungen wurde lediglich um <7% reduziert, bei einem Computereinsatz, der heute wesentlich die Manövrierfähigkeit der Verwaltungen bestimmt. Die Verwaltungsgemeinschaften, obwohl bereits bei ihrer Bildung durch Größen- und Effizienzvorgaben wesentlich deformiert, haben sich im Verlaufe von fünf Jahren als demokratische Alternative zu den Groß- oder Einheitsgemeinden in der kommunalen Selbstverwaltung bestätigt. Ihr Handlungsspielraum ist noch längst nicht ausgeschöpft.

Die Rechtsreformen, bezüglich der Neuregelung von kommunalen Sachständen, hat in den vergangenen fünf Jahren zu mehr Klarheit, aber auch zur größeren Einschränkung der Kommunalität² der Kommunen geführt. Die Orte allgemein haben einen wesentlichen Funktionswandel erfahren, der z.T. nicht entwicklungsbedingt bestimmt wurde, sondern administriert unter einem Finanznotstand Effekte erzielen sollte, die sich ausschließlich an Effizienzkriterien ausrichteten. (Kapazitätsabbau in allen sozial gerichteten und kulturellen Bereichen)

¹ Die wohl signifikantesten Beispiele sind die Begriffe „Kollektivität“ und „Individualität“, sowie „Solidarität“ und „Solidarverhalten“

² Siehe zu Kommunalität „Begriffsbestimmungen, ...“ a.a.O.

Zu den wichtigsten kommunalpolitischen Zuständen in Sachsen-Anhalt

Eine der wichtigsten Kernfragen, die es gerade in Bezug auf die Entwicklungsbedingungen und Entwicklungszustände der Kommunen zu beantworten gilt, ist die nach der Verödung der Gesellschaft und deren Reflexion durch die Kommunen. Schwerpunkte dabei sind:

- Das soziale Milieu, bestimmt durch die Arbeitssituation, die sozialen Beziehungen, das soziale Klima
- Der gesamte Komplex aller Beziehungen und Bedingungen, die die Lebensqualität in den Kommunen bestimmen
- Die Ausprägung aller emotionalen Faktoren, die den Zustand kommunaler Gemeinschaften bestimmen

Frage: Wie zeigen sich diese Schwerpunkte in den Kommunen?

Prinzipielle Prämisse:

Die nun schon über relativ lange Zeit von drei Jahren zu beobachtende Sockelarbeitslosigkeit von ~20% bestimmt die Entwicklungsbedingungen und Entwicklungszustände in den Kommunen Sachsen-Anhalts. Schwindende Kaufkraft schlägt sich an den materiellen Lebensbedingungen der Menschen in den bekannten Erscheinungsformen nieder.

Die Ausprägung aller wichtigen Verhaltenseigenschaften, die die zwischenmenschlichen Beziehungen bestimmen, nehmen negative Formen des Individualismus an.

Die Sicherheitsbedingungen für ein Gemeinschaftsleben sinken in ihrem Niveau von der Ignoranz des Anderen bis hin zu kriminellen Auswüchsen.

Der menschliche Drang zur Kreativität nimmt ab, bzw. wird, was die kommunale Gemeinschaft angeht, kontraproduktiv wirksam.

Ausgewählte Sachgebiete

1. Kommunale Zustände und Entwicklungen im Spiegel von Wahlen

Die repräsentative Demokratie lebt dadurch, dass ihre politischen Objekte in einer entscheidenden demokratischen Aktivität, nämlich den Wahlen, zu politischen Subjekten werden und bestimmen, wer sie regieren soll. So jedenfalls ist die Grundaussage über die Demokratiedoktrin der kapitalistischen Gesellschaft. Deren entscheidende Aussage über den Wert der Wahlen zu den öffentlichen Vertretungsorganen – Bundestag, Landtag, Kreistag, örtlichen Räte – ist die, dass es sich bei den Wahlen um die oberste politische Willensbekundung eines politischen Souveräns handelt, was die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Machtausübung anbelangt. Sie ist darum Basis für eine Bewertung der gesellschaftsgestaltenden Bedeutung der Bürgerinnen und Bürger und deren realen Mitwirkungschancen.

Wie verhält es sich tatsächlich mit der Doktrin, ein politischer Souverän in Gestalt der Wählerinnen und Wähler, entscheidet unabhängig über die politische Machtausübung oder gar über politische Machtverhältnisse? Bei der Beantwortung dieser und ähnlich gelagerter Fragen, geben die Kommunen als Umschlagstellen der Gesellschaft bezeichnende Antworten.

Die mit den Wahlen im Zusammenhang zu beobachtenden Erscheinungen kommunaler Zustände, wie

- Wählerverhalten,
- Wählerwanderungen,
- Wahlergebnisse usw. –

widerspiegeln bzw. geben Auskunft über diese und liefern somit verwertbare Grundlagen für Entscheidungen auf kommunaler Ebene. Das Problem besteht allerdings, wie die politisch agierenden Kräfte diese Fakten in ihre Entscheidungen einfließen lassen.³

³ Die Kommunalwahlen offenbaren den allgemeinen Trend, in dem sich die Politikverdrossenheit innerhalb von nur zehn Jahren zu einem bedrückenden Phänomen auswachsen konnte, welches die negative Situation der „Verödung“ im politischen Zustand unseres Gemeinwesens beherrscht. Nahezu alle positiven Aspekte der politischen Identifikation mit den bestehenden Verhältnissen gingen in den neuen Bundesländern von 90% (1990) auf unter 50% (1999) zurück. In den alten Bundesländern ist dieser Rückgang wesentlich geringer und langsamer verlaufen. Er lässt sich mit 95% (1990) zu 80% (1999) anhand der Wahlkriterien nachweisen. (Die Wahlbeteiligung ging durchschnittlich um 5% bis 7% zurück)

Die Sichtweisen über die Bewertung des tatsächlich demokratischen Veränderungspotentials von Wahlen sind sehr unterschiedlich.

Darstellung der Wahlbeteiligung im Zusammenhang mit den Zuständen der Kommunen

Frage: Lässt die Wahlbeteiligung Schlüsse auf die Zustände der Kommunen zu?

Das Problem ist von so komplexer Natur, dass es sich nicht eindeutig in die eine oder die andere Richtung der Alternativen „Ja“ und „Nein“ beantworten lässt. Es ist die Summe der Zustände, die in die Beantwortung einfließt. Solche Zustände betreffen in erster Linie das Wohnumfeld und in diesem:

- Arbeitsmöglichkeiten
 - der Zugriff auf Versorgungseinrichtungen
 - die Kinderbetreuung
 - Erlebnisbereiche der Freizeit und kulturellen Betätigung
 - Einrichtungen der gesundheitlichen und sozialen Betreuung
 - Altersspezifische Einrichtungen (z. B. für die Rentner)
 - Verkehrsmäßige Erreichbarkeit
 - technische Voraussetzungen für Kommunikationsmöglichkeiten

 - Gemeinschaftssinn und Solidarität
 - Ehrlichkeit und das Bedürfnis nach unmittelbarer Kommunikation,
 - persönliche Sicherheit
 - subjektive Einschätzung von Empfindungen zu den kommunalen Gegebenheiten (Sauberkeit, Ordnung usw.)
- politische Einfluss – und Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten⁴

Frage: Wie lassen sich diese Zustände analysieren und für die kommunale Praxis, allen voran die Entscheidungen der Räte, nutzbar machen?

⁴ Das sind neben den Wahlen besonders die Bürgerinitiativen. Siehe dazu: K.-D. Sprössel „Zum Einfluss von Bürgerbewegungen auf die Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume der Kommunen“ a.a.O. Literaturverzeichnis

Methodische Hinweise zur Ermittlung von kommunalen Zuständen, die durch Wahlen ihren Ausdruck finden

Als Ausgangspunkte sollten genommen werden:

- die **Wahlbeteiligung**
- das **Wählerverhalten**

Warum?

1. Die **Wahlbeteiligung** verhält sich direkt proportional der Identifikation mit der Art der Machtausübung.
2. Das **Wählerverhalten** reflektiert die gesellschaftlichen Zustände, deren Erscheinungen sie den einzelnen politisch Handelnden, in der Regel den Parteien, aber auch anderen Interessenverbindungen, wie Freien Wählergemeinschaften und Einzelpersonen positiv oder negativ zuordnet und durch die Wählerentscheidungen ausdrückt

Fragen: Wie ist das zu verstehen?

Wie ließ sich das anhand von Beispielen aus Sachsen-Anhalt darstellen und nachweisen?

Die Wahlen geben allgemein die Stimmungen zur den politischen Konzepten und noch mehr zu deren Realisierung wieder. Bekanntlich wird, wenn Wahlen gegen eine Partei ausgehen, davon gesprochen, denen einen Denkartel vom Wähler verpasst zu haben. In diesem Sinne können tatsächlich auch Verschiebungen in den Machtkonstellationen herbeigeführt werden, d.h. eine Partei wird in der Regierung oder anderweitigen Machtausübung abgelöst oder so beeinträchtigt, dass sie mit anderen Koalitionen oder Zweckbündnisse eingehen muss. Dieses politische Phänomen nimmt in der Hierarchie des Staatsaufbaus von oben nach unten ab und spielt auf kommunaler Ebene nur noch eine sehr untergeordnete Rolle. Die Frage, die sich in dem Zusammenhang ergibt, ist die nach den tatsächlichen Veränderungsmöglichkeiten der Machtausübung und Machtgestaltung.

Auf der kommunalen Ebene wird die politische Machtausübung schon allein durch den Begriff der kommunalen Selbstverwaltung so stark relativiert, dass von den Konstellationen in den örtlichen Räten kaum mehr eigene Entscheidungssouveränität erwartet werden kann. Das liegt auch nicht mehr im Konzept der kommunalen Selbstverwaltung. Sie wird durch Effizienzkriterien und kaum noch real durch Wählerwillen bestimmt. Darin liegt auch eine wesentliche Ursache für die Politikverdrossenheit, die sich dann in den geringen Wahlbeteiligungen äußert.

Frage: Wie sind solche Ursachen so zu analysieren, dass sie zur Ausgestaltung der immer geringer werdenden Entscheidungsräume der kommunalen Räte genutzt werden können?

Behauptung:

Ein Wandel in der Bewertung kommunaler Zustände ist in deren Wichtung im Zeitraum 1994 zu 1999 eingetreten.

Fragen: In welche Richtung ging der Wandel?

Welchen Anteil haben an diesem Wandel die Wahlen, besonders die Kommunalwahlen?

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus den Erkenntnissen für die Gestaltung der Kommunalpolitik?

Für eine solche Zustandsanalyse kann nachfolgendes Demonstrationsbeispiel Hilfestellungen geben.

Demonstrationsbeispiel 1

Materielle Faktoren

Die Wichtung erfolgte von 1 bis 8, entsprechend den Sachfeldern

Kommunale Sachfelder	1994	1999
Wohnumfeld	1	2
Arbeitsmöglichkeiten	2	1
Kinderbetreuung	5	7
Erlebnisbereiche Freizeit	4	3
Einrichtungen gesundheitliche, soziale Betreuung	3	4
Alterspezifische Vorhaltungen	8	8
Verkehrsmäßige Erreichbarkeit	7	6
Technische Grundlagen Kommunikation	6	5

Emotionale Faktoren

100 Probanden in 17 Orten Sachsen-Anhalts im Zeitraum Juni – September 1999 befragt. (1994 Gedächtnisprotokolle)

Die Befragung erfolgte nach Bewertungsskala 1-12

Bereiche	1994	1999
Gemeinschaftssinn, Solidarität	8	3
Ehrlichkeit	8	4

Kommunikationsbedürfnis	10	6
Sauberkeit	6	5
Ordnung	6	6
Persönliche Sicherheit	9	4
Ortsverbundenheit	10	9
Traditionsverbundenheit	10	7
Mitwirkungsbereitschaft	8	3

Bezüglich der politischen Situation ergab sich folgendes Bild
Gleiche Probandensituation wie voran, Angaben in % auf 100 Probanden

Art	Ja	?	Nein
Vertrauen zur Demokratie	23%	16%	61%
Vertrauen zur Politik allgemein	21%	17%	62%
Vertrauen zu örtlichem Rat	32%	31%	37%
Vertrauen zur Verwaltung	23%	06%	71%
Kritikbereitschaft	41%	22%	37%
Vorschlagsbereitschaft	26%	42%	32%
Mitwirkungsbereitschaft	27%	34%	39%

Frage: Wie sind diese Aussagen zu bewerten?

Eine Wahlbeteiligung, die unter 50 Prozent geht, weist auf eine eigentlich schon hochgradige Politikverdrossenheit hin, mit starker Tendenz zur Systemkritik. Sehr bedenklich scheint das politische Desinteresse dann, wenn es tatsächlich um Wahlen geht, mittels derer kommunalpolitische Weichen gestellt werden. Die Ursachen für solche Erscheinungen sind komplexer Natur und lassen sich nicht einem einzigen oder einzelnen Schwerpunkten zuordnen, etwa dem Argument, dass alles politische Interesse und Engagement steht und fällt mit dem Grad der Arbeitslosigkeit im Verhältnis zur Beschäftigung insgesamt.

Grundsätzlich lassen sich aus der Wahlbeteiligung und aus dem Wahlverhalten eine Vielzahl unterschiedlichster Verhaltensweisen und Motivationen erkennen, die auf die Verzahnung aller Ebenen unseres föderalen Systems zurückgeführt werden können. Dieser Nachweis kann aus den jüngsten Bundestagswahlen, den ihnen folgenden Landtagswahlen und daran anschließenden Kommunalwahlen sehr anschaulich erbracht und hergeleitet werden.

Es sind die hinlänglich diskutierten Phänomene: Die SPD/ Bündnisgrüne Koalition kann aus objektiven Zwängen heraus die in sie gesetzten Erwartungshaltungen nicht erfüllen und deren Ursachen kaum einleuchtend und nachvollziehbar erklären. Aus diesem Grunde hat aus zentraler Sicht das Vertrauensverhältnis,

wie es durch die jüngsten Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt demonstriert wurde, zu einem erheblichen Einbruch in der Wahlbeteiligung geführt.

Eine Befragung von 112 Probanden = Nichtwähler in den Landkreisen der Nordregion vermittelt dazu das mit einer Differenzabweichung von > 15 Prozent zu den Ursachen für Wahlverweigerung folgendes für die Gesamtsituation in Sachsen-Anhalt signifikantes Bild:

Warum waren Sie nicht wähl- len ?	Unbedingt	Egal	Nicht
Persönliche Gründe	09%	15%	79%
Keine Lust allgemein	07%	54%	39%
Unzufrieden mit der Regierung	41%	45%	14%
Mit der Landespolitik	07%	54%	29%
Mit dem Landkreis	04%	92%	04%
Mit dem örtlichen Rat	33%	58%	09%

Bemerkungen:

- Der Frust polarisiert sich offensichtlich schwerpunktmäßig auf die beiden sich gegenüberliegenden Ebenen zentrale, Ebene und kommunale Ebene.
- Ein wenig verwunderlich ist die Bewertung der Landesebene. Obwohl sie in den Medien, Zeitungen, Rundfunk, einen sehr hohen Anteil zur Darstellung bekommt und auch einige sehr einschneidende Gesetze (so das Kitag) für Massenproteste gesorgt haben, geht sie in der Wahlmotivbildung weitgehend unter.
- Nicht verwunderlich erscheint die Bedeutungslosigkeit der Landkreisebene. Mit ihr können die Bürgerinnen und Bürger in der Masse kaum etwas anfangen, sie haben zu dieser Ebene kaum einen tragfähigen Bezug.

Frage: Sind Stimmungen im Vorfeld anhand der Ratsarbeit erkennbar?

Die ständige Analyse der Ratsarbeit bezüglich ihrer Öffentlichkeitswirksamkeit und ihrer Effizienz ist in den meisten kommunalen Räten noch immer die Ausnahme. (Offensichtlich verhindert der Parteiproporz auf kommunaler Ebene solche Analysen) Eine Reihe von **Symptomen** deuten die Stimmungen an, die in ihrer Gesamtheit sich dann im politischen Interesse und Engagement der Bürger äußern:

- Reaktion der Öffentlichkeit auf die Arbeit des Stadtrates und seiner Ausschüsse
- Widerspiegelung der Ratsarbeit in den örtlichen und regionalen Medien,
- Teilnahme der Bürger an den öffentlichen Beratungen
- Teilnahme der Bürger an den Entscheidungsvorbereitungen

Frage: Welchen Nutzen hat die Ermittlung der Stimmungsbilder im Vorfeld von Kommunalwahlen für die Gestaltung der Kommunalpolitik?
Die Stimmungsbilder geben Aufschluss über:

- Die Akzeptanz der Staatspolitik auf kommunaler Ebene
- Den Zustand des kommunalen Gemeinwesens insgesamt
- Die Wertung der Arbeit der kommunalen Räte
- Die Bewertung der Verwaltung

Es sind nicht schlechthin verschiedene Sichtweisen und Reaktionen, die als Ursachen für gesellschaftliche Erscheinungen angenommen werden können, wie durch Vertreter der bürgerlichen Politologie vorgeführt, sondern deren Ursachen und Quellen.

Darin liegt eine wesentliche Schwäche bei der Formulierung von Wahlprogrammen durch die Parteien und Organisationen, die sich um die Mandate in den örtlichen Räte bewerben. Sie widerspiegeln besonders bei den sog. etablierten Parteien das „zu Munde reden“ um der Mandate willen und erzeugen dann die Politikverdrossenheit. Diese hinlänglich bestätigte Erkenntnis führt besonders in den Kommunen zur politischen Abstinenz der Betroffenen.

Entscheidungs- Handlungs- Gestaltungsspielräume der kommunalen Räte

Grundfragen:

Für wen sind die Kommunen da? Was ist der Maßstab aller Dinge? Die Lebensqualität?

Ungeachtet der Anerkennung der primären Stellung der Finanzausstattung für die Sicherung der kommunalen Qualität⁵ der Kommunen kann die Existenz der Kommunen als politisch autarke Gemeinwesen nicht allein auf diesen Aspekt begrenzt bleiben.

Das moderne Gemeinwesen der kommunalen Ebene wird als unmittelbare Lebens- und Wohnbereiche der Menschen postuliert, auch von einer Reihe nicht-administrativer Strukturen, wie den gemeinnützigen Vereinen und durch eine Fülle von Faktoren, auf denen das politik-kulturelle, soziale, kommunikative und emotionale Funktionieren der Beziehungen beruhen, bestimmt.

Die inhaltliche, sachbezogene Darstellung und politisch-organisatorische Bewertung der Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräume der Kommunen als solche muss zumindest unter folgenden Gesichtspunkten erfolgen:

- Die Finanzausstattung und deren Quellen
- Die Differenzierung der Funktionalität⁶ in und zwischen den Kommunen
- Die Interessenstruktur
- Der Ausprägungsgrad der politischen Kultur, des Kollegialitätsprinzips
- Das Solidarverhalten zwischen den einzelnen Interessengruppen und in bezug auf den Zusammenhalt der kommunalen Gemeinschaft
- Die kommunalen Außenbeziehungen zu administrativ wirkenden kommunalen Verbindungen mit Organstruktur (Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände, Beiräte usw.)
- Motivationsfaktoren zur Mitwirkung in Bürgerinitiativen und zur Kenntnisnahme der kommunalen Prozesse u.ä.

Sattsam bekannt sind die ständig wiederkehrenden Erscheinungsformen der krisenhaft entwickelten, kommunalen Finanzmisere mit ihren Ursachen und Auswirkungen. Sie allein machen allerdings die Perspektivbestimmungen des kommunalen Gemeinwesens nicht aus. Andere, in ihren Synergieeffekten nicht zu unterschätzende Faktoren verschwinden sehr oft hinter dem Vorhang der maroden Finanzen aus dem Blickfeld und werden dadurch einer Bewertung der Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsspielräume entzogen.

Anmerkung: So sind enttäuschte Erwartungshaltungen über kaum nach gemeinnützigen Gesichtspunkten nachvollziehbare Entscheidungen von Stadtrats- oder Gemeinderatsmehrheiten und die Missachtung der Bürgermeinungen durch formelles Abstrafen, weil sie z. B. die formalistische 15%-Hürde für ein Bürgerbegehren (§25,1 GO LSA) nicht übersprungen haben, oft Gründe für die Ab-

⁵ Siehe dazu Begriffsbestimmungen a.a.O.

⁶ Siehe dazu Begriffsbestimmungen a.a.O.

wendung der Bürger vom kommunalen Geschehen und für Vertrauenseinbußen in das Funktionieren der repräsentativen Demokratie.⁷

Entscheidungs- Handlungs- -und Gestaltungsspielräume der kommunalen Räte werden oft durch lokalen Lobbyismus zusätzlich eingeengt.

Fragen, die für die Einschätzung der Handlungs- Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume der örtlichen Räte im Vordergrund stehen, sind solche, wie:

Wer bestimmt die Entscheidungsprojekte des Rates?

Wie sind die Kollegialität und politische Kultur im Rat entwickelt?

Welche Qualität haben die Informationen zu den Entscheidungsprojekten?

Wie wird die Mitwirkung der Betroffenen gesichert?

Wie ist das politische Engagement bezüglich der Mitwirkung der Bürger entwickelt?

Welchen Stellenwert genießen die Formen der Bürgerinitiativen durch die Räte?

Die moralisch begründete Rechenschaftspflicht von Mitgliedern kommunaler Räte gegenüber ihren Wählern hat seit 1991 bis auf einen Restwert abgenommen. Noch 1994 vermittelten viele, besonders in den ländlichen Kommunen gewählte Räte den Eindruck, als fühlten sie sich ihren Wählern gegenüber in die Rechenschaftspflicht genommen. (So sahen es 1994 noch etwa 40% der neugewählten Mitglieder von „Gemeinderäten“)

Keine Ersatzlösung und auch nicht als Rechtspflicht interpretierbar sind die mehr oder weniger ausgeprägten Kontakte von Landkreisabgeordneten zu ihren Wahlkreisen.

Zur Situation:⁸

Bedenklich stimmt die Position „Teilnahme von Bürgern an den öffentlichen Ratssitzungen“. Sie liegt in der Regel im Durchschnitt der Legislaturperiode unter 2% in den ländlichen Kommunen und weit unter 1% in den städtischen Kommunen. Zur Regel ist allerdings geworden, dass selbst bei der äußerst geringen Teilnahme der Bürger im Durchschnitt zwei Fragen pro öffentliche Ratssitzung gestellt werden. So gesehen ist eine große Diskrepanz zwischen den quantitativen Faktoren (Teilnahme) und den qualitativen Faktoren (Fragestellungen an die Mitglieder der Räte) zu beobachten. Diese Fragestellungen erhalten besonders durch ihre Öffentlichkeitswirksamkeit ein nicht zu unterschätzen-

⁷ Siehe dazu Dokumentationsbeispiel Anlage1

⁸ Siehe dazu K. – D. Sprössel „Zu den Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräumen ...“ Studie a.a.O. Literaturverzeichnis

des Gewicht. In diesem Sinne erfolgt schon eine wirkungsvolle Kontrolle der Räte durch die Bürger.

Mit der Größe der Kommunen nimmt die unmittelbare Begegnung und somit der bewusst gesuchte Kontakt von Mitgliedern der kommunalen Räte mit den Bürgern ab. Die Sprechstunden der Mitglieder der Räte werden im Durchschnitt von 0,4 bis 0,7 Bürger besucht. Noch nicht hinreichend nachgewiesen werden konnte im Rahmen der Untersuchungen, ob diese Abstinenz direkt auf mangelndes Vertrauen in die Wirkung des einzelnen Mitgliedes eines kommunalen Rates zurückgeführt werden muss. Von dieser Abstinenz sind alle Mandatsträger gleichermaßen betroffen.

Ein nicht zu übersehener Mangel besteht in der Position „Organisation der Bürgermeinung“.⁹ Diese erfolgt, wenn überhaupt durch Mitglieder der Räte, die eine solche Aktivität ausnutzen, um über sog. „Bürgermeinungen“ dem Rat Probleme anzubieten, ohne dabei, zumeist aus persönlichen Gründen, selbst in Erscheinung zu treten. Solche gestellten Bürgermeinungen treten zwar auf, sind aber dennoch nicht zu ignorieren, weil sie auch einen Blick auf das Kollegialitätsklima eines Rates ermöglichen.

Gemessen an den „Bürgerfragen“ in den öffentlichen Ratssitzungen ist der Anteil, der einer solchen Gruppe zugeordnet werden kann, allerdings < 25%. Schwerpunktmäßig handelt es sich dabei um:

- Auftragsvergaben an Mitglieder von Räten
- „Sonderrecht“, wie die Inanspruchnahme von Überfahrten zum eigenen Grundstück
- kommunale Grundstückshandel mit Mitgliedern von Räten
- Fördermittelvergaben
- andere Genehmigungen, welche die Wohnsphäre von Stadträten berühren
- persönliche Verhaltensweisen von Mitgliedern kommunaler Räte

Kernfrage der Kommunalpolitik

Wer bestimmt die Entscheidungsprojekte?

Eine der Kernfragen in der Kommunalpolitik ist die nach den Entscheidungen der kommunalen Räte. Normalerweise sind diese Entscheidungen Ausgangs-

⁹ Siehe dazu weiterführend: K. – D. Sprössel „Zum Einfluss von Bürgerbewegungen auf die Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräume der Kommunen“ a.a.O. Literaturverzeichnis

punkt und Handlungsanweisungen für praktisches politisches Agieren, für Veränderungen. Ist es aber noch zeitgemäß und der Entwicklung angemessen, Entscheidungsspielräume, Handlungsspielräume und Gestaltungsspielräume im deckungsgleichen Abhängigkeitsverhältnis oder gar als Folgeschritte zueinander aufzufassen?

Zuerst kommt die Entscheidung, dann das Handeln und dieses wiederum als Prozess des Gestaltens im Sinne der Entscheidung. So sieht es die traditionelle Doktrin von der repräsentativen Demokratie bezüglich ihrer Anwendung auf die kommunale Selbstverwaltung.

Eine andere Seite der Entscheidung ist die der Bevollmächtigung Dritter zum Handeln, ohne dass dieser Dritte einer unmittelbaren Kontrolle durch den Entscheidenden unterstellt ist. Das ist bezüglich der kommunalen Selbstverwaltung die aktuelle, allerdings auch oft diskutierte, bekannte Situation, in der sich gewählte Räte und rekrutierte öffentliche Verwaltungen zueinander befinden. Vermittels ihrer Entscheidungen in Gestalt von Beschlüssen stecken die kommunalen Räte lediglich noch Handlungsrahmen ab, in dessen Innenleben sie kaum mehr einzudringen vermögen. Das ist die Hauptgefahr für ein demokratisch geführtes Gemeinwesen. Die Gretchen-Frage ist die nach der Bestimmung der Entscheidungsprojekte einschließlich ihrer Kontrollierbarkeit.

Frage: Wie stellt sich die Situation in der Kontrollierbarkeit der Verwaltung dar?

Problemdarlegung durch Untersuchungsbeispiel

Probandenstruktur: 62 Mitglieder von Stadträten
47 Mitglieder von Gemeinderäten
=109 Probanden = 100%

Untersuchungszeitraum: März 1997 - Oktober 1998

Untersuchungsmethoden: Auszüge aus eigenen Fragebögen

Territoriales Untersuchungsgebiet: Sachsen-Anhalt

Fragen	Stark <80%	Ausgegli- chen 50%	Schwach >10%
Wer liefert die Projektideen?			
Rat, Ausschüsse			
Fraktionen	11	14	84
Einzelprojekte	27	19	63
Verwaltung	4	4	101

	67	34	8
*Wie sind die Projektvorgaben?	43	41	25
*Wie ist die Beratungsqualität?	39	58	12
*Wie sind die Informationen?	28	61	21

Fragen	Stark <80%	Ausgegli- chen 50%	Schwach >10%
*Wie ist die Einbindung der Räte?	19	62	28
Wie ist das Beratungsklima?	31	52	26
**Wie ist die Kollegialität?	31	43	35
Werden die eigenen Vorstellungen durchgesetzt?	64	21	24
Stärken die Projekte die öffentliche Autorität der Räte?	29	43	37
Werden die Entscheidungen öffentlich diskutiert?	32	63	14

Anmerkungen

* Hier gibt es z. T. beträchtliche Abweichungen zwischen den Einschätzungen, in Abhängigkeit von der Größe der Kommunen

** Die Kollegialität ist prinzipiell in Abhängigkeit mit der zahlenmäßigen Stärke der Räte gestiegen. Kollegialität lässt sich allerdings kaum als Indikator für Entscheidungseffizienz verwenden, weil sie sehr stark zwischen individuellen und persönlichen Beziehungen und Lobby-Zwang, zu dem auch die sog. Fraktionsdisziplin zu rechnen ist, schwankt.

Eine Grundsatzfrage

Wie ist das Verhältnis der gewählten Räte zur Verwaltung zu bewerten?

Die Diskussion um die Kompetenzverteilung zwischen den gewählten Räten und den öffentlichen Verwaltungen erscheint so alt, wie die Diskussion über die

Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Gewaltenteilung im Staat seit Montesquieu (1689-1755)¹⁰

Gerade bezüglich der Gewaltenteilung traten im Zusammenhang mit der Neube-gründung der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern eine Reihe von Irradiationen auf, die bis in die Gegenwart nachwirken. So erschien es unverständlich, dass die Gewaltenteilung lediglich für die oberen Staatsebenen, nicht aber für die kommunalen Ebenen entwickelt worden war.

Auch passte es in das Vorstellungsbild vieler Mitglieder der gewählten Räte nicht hinein, dass sie lediglich Teil einer Verwaltung und nicht parlamentarische Strukturebene waren.

Kernproblem ist aus diesen Irradiationen die Fragestellung nach der Organisationsgewalt des Bürgermeisters und analog des Landrates geblieben. Noch immer heftig umstritten ist die formellrechtliche Ausschaltung des gewählten Rates aus der Bestimmung von Organisationsstrukturen der Verwaltung. Gerechtfertigt erscheint es angesichts der Entwicklung der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene von einer Konkurrenz zwischen Rat und Bürgermeister bezüglich der Ausübung der Organisationsgewalt zu sprechen. Nachstehende Tabelle soll das Problem verdeutlichen.

Zur Stellung des Bürgermeisters im kommunalen Rat

Darlegung an einem Untersuchungsbeispiel

Einbezogen waren 87 Probanden: 34 Stadträte, 53 Gemeinderäte der Regionen Stendal

Osterburg, Gardelegen, Salzwedel, Havelberg

Untersuchungszeitraum : Juni 1995 bis Juni 1996, Befragung Interview

Fragen	Ja	keine M	Nein
Muss Gewaltenteilung auch kommunal sein?	37=46%	31=36%	20=18%
Soll der Bürgermeister im Rat Stimme haben?	32=73%	39=45%	16=18%

¹⁰ Siehe dazu: K.-D. Sprössel „Kommunale Selbstverwaltung oder bürokratische Verwaltungstechnokratie –Wohin tendieren die Verwaltungsgemeinschaften?“ ersch. Kommunalpolitisches Forum Magdeburg 1997, S.22ff

Soll der Bürgermeister die Ausschüsse leiten?	26=30%	21=24%	40=46%
Muss der Rat die Verwaltung kontrollieren?*	37=42%	24=28%	26=30%

*Unter „Verwaltungskontrolle“ wurde auch die Organisationshoheit und die Personalhoheit verstanden.

Die Masse der Mandatsträger konnte es nicht verstehen, dass ihre Einflussnahme auf die Verwaltung nur über den Haushaltsplan und damit im Zusammenhang auf den Stellenplan gegeben ist und darüber hinaus stets beim Bürgermeister endet.

Ohne näher darauf eingehen zu können, sei auf das Verwaltungsprojekt der Budgettierung als dem finanziellen Rahmen für die Verwaltungstätigkeit verwiesen werden. Ein solches Reformprojekt mag unter Effizienzkriterien diskutabel sein, es ist in jedem Fall eine weitere Aushöhlung der Grundsubstanz der kommunalen Selbstverwaltung. Was die Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräume anbelangt, so ist gegenwärtig kein Projekt in Sicht, dass die Position der gewählten Räte gegenüber der Verwaltung stärken könnte. In dem Zusammenhang müssen auch alle Bestrebungen gewertet werden, die personelle Stärke gewählter Gremien herabzusetzen, bzw. die Mitwirkungsrechte der in Ausschüsse berufenen sachkundigen Bürger zu beschneiden, indem z.B. ihnen die Mitentscheidungsrechte versagt werden. (§48(2) GO LSA in der Fassung von 1997 im Gegensatz zum §48(1) der GO LSA in der Fassung von 1994)

Resümierend gefragt:

Worin sind die hauptsächlichen Spannungsfelder im Verhältnis der gewählten Räte und der Verwaltung bezüglich der Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräume zusehen?

Diese Spannungsfelder lassen sich folgenden Schwerpunkten zuordnen:

- Mangelhafte bzw. nur gezielte Informationsbereitstellung durch die Verwaltung
- Suggestive Vorauswahl bei Auftragsvergaben durch beschränkte Ausschreibungen
- Suggestive Wertungen von öffentlich zu vertretenden Sachverhalten
- Durch lokalen Lobbyismus gesteuerte Entscheidungsrichtungen

- Suggestive Vorgaben von Handlungsrichtungen und Handlungsabläufen

Zur Diskussion über die Zweckmäßigkeit und Effizienz der §§ 62 und 63 der Gemeindeordnung Sachsen-Anhalts in der Neufassung von 1977

(Anmerkungen)

Seitens der gewählten Räte wird die Forderung nach mehr formellrechtlicher Bestimmung der Organisations- und Arbeitsabläufe innerhalb der Verwaltung laut. Oft vermitteln auch viele Bürgermeister ihre Hilflosigkeit, mit den Interna der öffentlichen Verwaltung fertig zu werden, bzw. fachkompetent mit deren Einlassungen und Eingebungen umgehen zu können.¹¹

Nicht mehr zu übersehen ist ein Autoritätsverlust der Bürgermeister gegenüber den bestimmenden Kräften der Verwaltung. Es erscheint auf Dauer fragwürdig, ob es der Masse der Bürgermeister möglich sein kann, mit Privilegien ausgestattete Verwaltungsbeamte tatsächlich im Sinne der Ratsvorgaben zu kontrollieren.

Prinzipiell ist es in den meisten Stadtratssitzungen so, dass die Erläuterungen von Entscheidungen aus der Sicht der Verwaltungen von deren Vertreter selbst, nach deren über Dritte von außen in die Verwaltungen hineingetragenen Vorstellungen gegeben werden. So wird in mehr als 50% der Entscheidungsvorlagen vorgegangen. (Der Bürgermeister hockt dann oft hilflos neben seinen eigenen Entscheidungsprojekten.)

Dem entgegensteht allerdings immer stärker das Verlangen von Mitgliedern kommunaler Räte, Verwaltungsleute direkt in die Rechenschaft nehmen zu wollen. Das ist ein Anzeichen dafür, dass einerseits die durch die GO LSA den Bürgermeistern eingeräumte Machtposition gegenüber den Räten von den Bürgermeistern immer weniger ausgefüllt werden kann.

Eine Grundursache kann darin gesehen werden, dass die Räte in der Masse heute aus sachlichen Erwägungen und bedeutend weniger aus Parteiproporz die Entscheidungsprojekte beurteilen und so auch die Verhaltensweisen der Verwaltung offen legen. Die Bürgermeister werden zunehmend in die Rolle von Moderatoren gedrängt.

¹¹ Siehe dazu weiterführend K.-D. Sprössel, Studie „Entscheidungs- Handlungs-Gestaltungsspielräume der örtlichen Räte“ a.a.O.

Frage: Wie ist die Tendenz?

Die Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräume der kommunalen Räte nehmen schneller ab, als ihre Pflichtaufgaben zu nehmen.

Zum Einfluss der Bürgerbewegungen auf die Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräume der Kommunen

In einer repräsentativen Demokratie sind Bürgerbewegungen von besonderer Bedeutung, weil sie Träger unmittelbarer Demokratie sein sollten. In diesem Sinne wird ihr Wert auch postuliert. Sie dienen als Ausweis gegenüber totalitären Machtformen. An sie werden solche politischen Rechte, wie das auf Teilnahme am politischen Leben, Meinungsfreiheit, usw. festgemacht. Sie werden als Gradmesser für die Ausprägung der Menschenrechte herangezogen.

Frage:

Wo sind sie rechtlich geregelt?

- Im Grundgesetz nicht ausdrücklich
- In der Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt: (Neufassung 1997)
- § 24 Einwohnerantrag
- § 24a Bürgerinitiativen
- § 25 Bürgerbegehren
- § 26 Bürgerentscheid

Frage: Wie sieht es mit der Realität aus?

Die realen Chancen der Bürgerinnen und Bürger, an den sie betreffenden Angelegenheiten mitwirken zu können und somit Anteil zu nehmen an der Gestaltung des kommunalen Gemeinwesens, unterliegen einem permanent verlaufenden Einengungsprozess, der sich ohne Übertreibung mit einer „Demokratieschwindsucht“ umschreiben ließe.

Es erscheint in dem Zusammenhang auch müßig, immer wieder auf die prinzipiellen Auswirkungen dieser Entwicklung bezüglich des Zustandes der Gesellschaft, in der wir leben und auf die real existierende, nicht durch Massensuggestion vernebelt dargestellte Lebensqualität hinzuweisen.

Viel mehr steht die Frage zur Beantwortung an, wie unter solchen Bedingungen, zumindest noch eine Grundsatzsubstanz an gestalterischem politischen Engagement der Betroffenen gesichert werden kann, weil offensichtlich auch dieses Gesellschaftssystem die Tendenz zur Totalität, zum Polizeistaat¹² entwickelt und immer weniger in der Lage scheint, solche Tendenzen mit vernünftigen, wissenschaftlich untermauerten und für die Menschen nachvollziehbaren Ereignissen zu begründen. Die Menschen allerdings orientieren sich und das Interesse zum politischen Engagement an solchen Aussagen.

Einwohneranträge, Bürgerproteste, Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide

Zwei Fragen: Welchen gestaltenden Stellenwert haben sie im Spektrum demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten? Welcher müsste ihnen beigemessen werden?

Allen ist gemein, dass sie Willensbekundungen der Menschen sind und darauf abstellen, dass Zustände geändert werden oder dass das Klima innerhalb sozialer Gruppen und Gemeinschaften und zwischen ihnen nicht durch Demagogie, Ehrverletzungen Einzelner oder Gruppen, bis hin zur verleumderischen Darstellung von Entwicklungen und historischen Werten und Traditionen gestört, wenn nicht sogar bewusst beschädigt wird. In einen solchen Rahmen müssen Diskussion und Darstellung von Visionen und realen Möglichkeiten aller Bürgerbewegungen und Bürgeraktivitäten gestellt werden.

Die Klammer aller **Bürgeraktivitäten** (Einwohneranträge, Bürgerproteste, Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide bis hin zu Volksentscheiden) wird in erster Linie durch die Interessenlage und durch ihr Verhältnis zur gesellschaftlichen Wirklichkeit bestimmt.

Dem gemäß sind auch die Träger und die Inhalte der Bürgeraktivitäten zu sehen.

¹² Eine aufschlußreiche Arbeit dazu: Gore Vidal „Amerika ist ein Polizeistaat“, Spiegel-Gespräch in: Spiegel 6/1999/S.154ff

Zur Erläuterung ein Demonstrationsbeispiel:

Demonstrationsbeispiel 2

Probandenfeld: 116 Aktivitäten von Bürgerbewegungen in der Nord- und Mittelregion Sachsen-Anhalts (Grenze Zerbst-Staßfurt-Bernburg-Artern)

Untersuchungszeitraum: Oktober 1996 bis März 1999

Untersuchungsart: Presse- und Dokumentendarstellung 104x

Klientelundifferenzierte Befragung Teilnehmer 200
/1996, 147/1997-1998, 41/1999)

Abgrenzung des Untersuchungsfeldes: undifferenziert, von > 10 > unbegrenzt

Bewertung: 104 absolut = 100%

Einwohneranträge: Auswertung von 127 Ratsunterlagen = 197 ~ 100%

Bürgeraktivitäten	Rechts-Institut	Inhalt politisch	Inhalt wirtsch. / Ökolog	Inhalt sozial	Inhalt kulturell	Inhalt übergreifend
Einwohnerantrag	GOLSA §24	>1%	58%	41%	>1%	>1%
Bürgerprotest	Nein	22%	34“	41%	>1%	~5%
Bürgerbefragung	Nein	17%	41%	38%	>1%	>5%
Bürgerinitiative	GOLSA §24a	~10%	39%	22%	>3%	26%
Bürgerbegehren	GOLSA §25	>5%	57%	~40%	>2%	>5%
Bürgerentscheid*	GOLSA §26	100%**				

*Nicht in die Wertung einbezogen ist die Unterschriftenaktion der CUD/CSU bezüglich der doppelten Staatsbürgerschaft, da diese nach Ansicht des Verfassers demagogischen Charakter trägt.

** Bürgerentscheide haben nur im Zusammenhang mit Eingemeindungen stattgefunden und als Quasi-Bürgerentscheid die Abwahl der Bürgermeisterin in Quellendorf, die ebenfalls nicht in die Wertung einbezogen werden sollte.

Bezeichnend für die Situation, in der sich Bürgeraktivitäten befinden, ist die Diskussion um den Rechtsradikalismus und dessen Wurzeln. Die Reaktion auf pseudowissenschaftliche Ausgüsse zu diesem brisanten Thema hat die Dimension eines massenhaften Bürgerprotestes angenommen.¹³

Das Problem hat für den inneren Zusammenhalt nicht weniger Kommunen elementare Bedeutung erlangt.¹⁴

Frage: Welche Rolle können Bürgerproteste in Bezug auf ihre Definition als Form der Bürgerinitiativen spielen?

Die Beantwortung dieser Frage ist von prinzipieller Art geworden, weil rund 80% aller Bürgerinitiativen ihrem Charakter nach Bürgerproteste sind bzw. diese zum Inhalt haben.

Dementgegen nehmen Bürgerentscheide einen Wert unter 1% an Bürgeraktivitäten ein.

Das wird auch durch folgende Übersicht verdeutlicht:

Probandenfeld: 116 Aktivitäten von Bürgerbewegungen in der Nord- und Mittelregion Sachsen-Anhalts (Grenze Zerbst-Staßfurt-Bernburg - Artern)

Untersuchungszeitraum: Oktober 1996 bis März 1999

Untersuchungsart: Presse- und Dokumentendarstellung 104x

Klientelundifferenzierte Befragung Teilnehmer 200

/1996, 147/1997-1998, 41/1999)

Abgrenzung des Untersuchungsfeldes: undifferenziert, von > 10 > unbegrenzt

Bürgerbewegung*	Zu100%der Aktivitäten	Teilnehmer	Terr. Bed.**
1.Bürgerproteste	75%	>20 000	Alle
2.Bürgerinitiativen	92%	>9/20 000	31%Land,

¹³ Leider ist gerade bei einer Positionsbestimmung zur Begründung der Wurzeln des Totalitarismus ein Spektrum von Ultrarechts bis hinein in die PDS zu beobachten. Die Diskussion des Andre Brie wirft die Frage auf, wie sich die PDS-Führung zum Thema nun tatsächlich positioniert. Das Procedere der Kandidatenaufstellung zu den Europawahlen hat offensichtlich Verwirrung diesbezüglich selbst bei „gestandenen“ Mitgliedern der PDS gestiftet und läuft dem massiven Bürgerprotest gegen solche Darstellungen zuwider.

¹⁴ Ein tieferes Eingehen auf die Problematik ist im Rahmen des Themas nicht möglich und separiert vorgesehen. Zur Information siehe Anlagen 1 und 2

		17/~8000 14/1000 64/2430	15% Region, 17% LK, 29% K
3. Bürgerbefragungen	16=100%	>20 000	16% Region 32% LK 52% K
4. Bürgerbegehren (2:4)	~7%	~15 000	K
5. Bürgerentscheide (4:5)	2%	~600	K

*Bürgerbewegungen sind nach Auffassung des Autors alle Bürgeraktivitäten, an denen sich mindestens

- fünf wahlberechtigte Personen in organisierter Form beteiligen,
- im Unterschied zu Einwohneranträgen, die als Individualaktivitäten zu werten sind.

**kommunal (1), Kreisebene(2), regional(3), Landesebene(4)

Einschätzung

Die Masse der Bürgerbewegungen sind eindeutig die Bürgerproteste gegen Zustände, die einerseits durch die handelnde Politik der jeweiligen Ebene ausgelöst wurden, aber nicht nur, Bürgerproteste richten sich zunehmend gegen die Träger privatisierter Einrichtungen, die dann nach Übernahme diese Einrichtungen „plattmachen“.

Einwohneranträge, Bürgerproteste, Bürgerbefragungen, Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide - sind alle diese Bürgeraktivitäten geeignete Instrumentarien, um die Forderung nach einer bürgerorientierten Lebensqualität in den Kommunen zu sichern?

Dazu bedarf es einer verwertbaren Positionsbestimmung zur Zweckmäßigkeit, zur inhaltlichen Wichtung und zur rechtlichen Einordnung dieser Formen unmittelbarer Demokratie.

Positionsbestimmung zu wichtigen Begriffen der Bürgerbewegungen

Für die Bestimmung des realen Wertes der Bürgerbewegungen als Aktivitäten unmittelbarer Demokratie, bezogen auf die kommunalen Ebenen, lassen sich schwerpunktmäßig, der gegenwärtigen Situation und dem möglichen Vorausblick geschuldet, vier Aspekte darstellen.

1. Aspekt

Bürgerbewegungen, in welcher Form sie auch immer auftreten, sind offensichtlich stets getragen von Protesthaltungen gegen bestehende Zustände.

Damit ist noch keine Aussage über das Ausmaß und über den Ausprägungsgrad des Protestes getan. Es wird aber erforderlich, dass die Bürgerbewegungen in die Lage versetzt werden, aus einer solchen Negativposition herauszukommen und eigenständige konstruktiv gesellschaftsgestaltende Beiträge leisten zu können.

Die wohl noch am nachhaltigsten nachvollziehbare Orientierung für gesellschaftsgestaltende Beiträge wird durch die freiwillige Vereinsarbeit gegeben. Selbst solche brisanten Bereiche der kommunalen Sicherheit, wie die Brandbekämpfung, der Katastrophenschutz, technische Hilfeleistungen bei Unfällen aller Art, u.a.m. werden durch Vereinsarbeit, hier konkret in Gestalt der Freiwilligen Feuerwehren, zu rund 85% geleistet. (Dem entgegen steht auch nicht die Tatsache, dass die finanzielle Absicherung des Bereiches über den öffentlichen Haushalt gegeben ist, sondern weil die Rekrutierung der Kräfte nach dem Prinzip der Freiwilligkeit erfolgt.)

Nahezu unbefriedigend und kontraproduktiv ist das Bestreben, notwendige gemeinnützige Pflichtaufgaben durch Privatisierung erledigen zu lassen, um auf solche Weise auch die Armut zu privatisieren. Bezeichnend dafür ist der Zustand bei der Erledigung von Pflichtaufgaben für das Sozialwesen.

Beispiele, die auch zu Bürgerprotesten in beachtlichen Dimensionen beigetragen haben:

- Privatisierung von Krankenhäusern hat einen Kapazitätsverlust von 34% in der Nordregion Sachsen-Anhalts herbeigeführt, die negativen qualitativen Folgen für die Lebensqualität sind nicht bewertbar.
- Noch brisanter sind die Folgen der Privatisierung auf dem Gebiet der Kinderbetreuung: 72% der Einrichtungen sind 1999 im Vergleich zum Basisjahr 1990 abgebaut worden, bei einer Personalreduzierung von 69% zum benannten Basisjahr. Dem entgegen sind die Elternbeiträge um ~ 300% gestiegen.)

2.Aspekt

Bürgerbewegungen nehmen in steigender Tendenz politische Zielstellungen, zumindest politische Inhalte an.

Die zu beobachtende Tendenz, nach der die politischen Zielstellungen und Inhalte von Bürgerbewegungen stark zunehmen, haben eine ganze Reihe Ursachen, die im Zustand der Gesellschaft zu finden sind, die zumeist auf der Bundes- oder Landesebene gesetzt werden und bis auf die unterste kommunale Ebene, den Gemeinden, durchschlagen. Diese Ursachen lassen folgenden Grundgruppierungen zuordnen:

- *Öffentliche Finanzen* Die bereits vielstimmig beklagte Finanznot, die in erster Linie durch die den Kommunen übergelagerten Ebenen verschuldet wird, weil dort der privaten Bereicherung gegenüber dem Gemeinwohl absolute Priorität eingeräumt wird. (Dabei handelt es sich um grundlegende Gebrechen der kapitalistischen Gesellschaft)
- *Machtzentralisierung* Der machtbezogene Zentralisierungsdrang, in dessen Zuge die kommunale Selbstverwaltung ad absurdum geführt wird, weil nach der These, es solle die private Verantwortung für die Daseinsfürsorge gestärkt werden, was auch immer unter einem solchen Terminus zu verstehen wäre, die gesamte Ordnungsgesetzgebung in die zentralen Ebenen und im Gegenzug die sozialen Verantwortlichkeiten auf die kommunalen Ebenen herabgesenkt werden.
- *Kommunales Gemeinwesen* Das kommunale Gemeinwesen wird in stark anschwellendem Maße seiner Funktion als grundlegende Solidargemeinschaft der Gesellschaft beraubt. Aus den traditionellen, über lange Zeiträume entwickelten Strukturen in den kommunalen Gemeinwesen, aus deren innere Zusammenhänge heraus zu den politischen und wirtschaftlichen Faktoren auch die emotional und kulturell entwickelten Verbindungen und Beziehungen zählen, die wesentlich den Zusammenhalt der kommunal orientierten Solidargemeinschaften begründet haben, sind besonders nach der sog. Wende wesentliche Stützpfeiler herausgebrochen worden. Das wird mit der These begründet, die Kommunen befänden sich in einem Umbruch, der durch den Zwang zur Differenzierung diktiert würde. (Mit einem solchen Zwang wird die Notwendigkeit von Funktional- und Gebietsreformen begründet, was so nicht zutrifft und fatale Verwerfungen der Gemeinwesen zur Folge haben muss.)

Alle drei Ursachengruppierungen sind für das Anwachsen der politischen Orientierung der Bürgerbewegungen gleichermaßen zuständig.

Demonstrationsbeispiel 3

Von 112 untersuchten Bürgerbewegungen, Untersuchungszeitraum April 1997 bis März 1999, in den Kreisen SDL, SAW, OK, JL, AZE, Bö, wurde in der Wichtung nach ihren Zielbestimmungen und Inhalten der Bürgerbewegungen folgendes Bild sichtbar:

Anmerkung: Es wurde der Versuch unternommen, durch eine Inhaltsanalyse die einzelnen prozentualen Anteile, die die Zielstellungen der einzelnen Bürgerbewegungen beinhalten, zu bestimmen.

Ebene	Zahl	Wirtsch.	Ökolog.	Sozial	Andere	Politisch*
Bund	4	50%	>10%	35%		~35%
Land	4	45%	20%	30%		~5-20%
Region	19	30%	35%	30%	5%	~15%
Lk	32	30%	35%	30%	5%	~15%
Kommune	53	10%	35%	40%	>15%	~35%

*politische Inhalte in Vermischungen als übergreifende Position, d.h. Positionen aus den Spalten 3 - 6

Anmerkung: Mit Abnahme der Ebenen nimmt auch der politische Gehalt an den Inhalten der Bürgerbewegungen ab. Dieser Trend ist allerdings als „scheinbar“ zu werten, was einer stärkeren Analyse der Inhalte mit Sicherheit besser darstellen würde. Diese scheinbare Tendenz ist darauf zurückzuführen, dass es keinen klaren Politikbegriff gibt, der alternative Wertungen zuließe.

3.Aspekt

Ein Bestandsschutz oder gar eine Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung unter dem Druck funktionaler und territorialer Reformen ist nur möglich und demokratisch legitimiert, wenn die Bürgerbewegungen auch rechtlich in die Lage versetzt werden, primär in die Entscheidungskompetenzen der öffentlichen Gewalt eingreifen zu können.

Unter „Bestandsschutz“ sind alle die Faktoren zu verstehen, die in ihrer Gesamtheit die Funktionalität einer Kommune ausmachen.¹⁵

¹⁵ Siehe zum Begriff der Funktionalität Anhang und weiterführend: K.-D. Sprössel „Die Verödung der Innenstädte als Symptom...“ a.a.O. aufgeführt im Quellennachweis.

Die Wahrung des Bestandsschutzes für die Kommunen als politisch autarke und als solche auch nach den Grundzügen der kommunalen Selbstverwaltung funktionsfähigen Gebilde im System der kapitalistischen Staatlichkeit wird z.B. in Bezug auf die sich abzeichnenden funktionalen und territorialen Reformen der kommunalen Ebenen (Gebietsreformen, Verwaltungsreformen usw.) immer brisanter. Die Zielrichtungen dieser Reformen gehen eindeutig darauf aus, durch weniger Demokratie mehr Handlungsspielräume für administrative Verwaltung zu bekommen, um die immer knapper werdende Kommunalfinanzen den brisant abnehmenden Handlungsspielräumen anzupassen.

Dabei wird eine Anpassung zu Lasten der gestaltenden Elemente der kommunaler Selbstverwaltung, wie sie sich in den freiwilligen Aufgaben der Kommunen manifestieren, angestrengt.

Im Innenverhältnis der kommunalen Selbstverwaltung, bestehend aus den Räten und den administrativen Kernverwaltungen unter politischer Führung von Bürgermeister*innen bzw. Landräten, hat sich das reale Machtverhältnis von 1990 (gemessen an der Kommunalverfassung der DDR) zu 1999 (gemessen an der Umsetzung der Gemeindeordnung LSA von 1994, Neufassung 1997) zwischen Gewählten Räten und Kernverwaltungen von 2:5 (1990) auf 2:9 (1999) verschlechtert.¹⁶

Die Machtverteilung hat sich erheblich zu Lasten der gewählten Räte verlagert. Sie wird so veranschlagt, dass rund 98% aller Entscheidungsvorlagen durch die Verwaltung in den Rat lanciert werden und von diesem auf Grund von fachlichen Kompetenzschwierigkeiten der gewählten Räte zu 73% positiv im Sinne der Verwaltung entschieden werden.¹⁷ Im Ergebnis der Realisierung stellt sich bei rund 40% der Maßnahmen im Nachhinein heraus, dass die Entscheidungen irgendwelche lobbybedingten Vorteilsnahmen hatten.¹⁸

Eine reale Kontrolle der Verwaltungen durch die Räte ist kaum gewährleistet, was sich unter den Bedingungen von Verlusten des kommunalen Status kleiner Gemeinden vermittels von freiwilligen Zwangseingemeindungen durch Ort-

Siehe K.-D. Sprössel „Zu den Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräumen der kommunalen Räte“, ersch. Kommunalpolitisches Forum S-A e.V. 1999

¹⁷ Eine solche Wertung gab der Bürgermeister von Tangermünde, Dr. Rudolf Opitz anlässlich einer Anfrage auf der Sitzung des Stadtrates am 26.1.1999

¹⁸ Der Stadtrat von Tangermünde hat von 1994 bis 1999 nicht ausschreibungspflichtige Planungs- und Projektierungsleistungen an „Hausfirmen“ in einer Höhe von 2,4 Millionen DM vergeben, bei denen nachweislich erhebliche Differenzen in der Kostenermittlung und somit als Bezugsbasis für die Honorare aufgetreten sind. Allein in einem Beispiel aus 1999 differieren die Kostenermittlungen um 500 000 DM. Die Schäden für die Haushalte der Kommunen, die durch solche Praktiken entstanden sein dürften, machen nach vorsichtigen Schätzungen 3% - 18% der Haushalte aus.

schaftsräte in keiner Weise kompensiert werden kann. Es ist zu befürchten, dass diese Ortschaftsräte nicht mehr als demokratische Verklärungen der Verwaltungsadministration sein können und wohl auch nicht sollen. Hier liegen wesentliche Ansatzpunkte für eine rechtliche Aufwertung der Bürgerbewegungen sowohl was die Initiativrechte, als auch die Kontrollrechte anbelangt.

Bemerkung:

Bürgerbewegungen in allgemeiner Form haben keine direkte Rechtsrelevanz, sondern nur über Einzelaktivitäten, Bürgerinitiativen als strukturierte Organisationsformen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als sehr begrenzte Rechtsaktivitäten usw.

4. Aspekt

Bürgerbewegungen sind die probate Möglichkeit unter den Bedingungen einschneidender Veränderungen der kommunalen Funktionalität den Zusammenhalt des kommunalen Gemeinwesens im Sinne einer funktionierenden Solidargemeinschaft zu sichern.

Bezüglich dieses Aspektes lassen sich aus sachbezogenen und methodologischen Gründen drei Komplexe besonders darstellen, die der politischen Regulierung bedürfen, wenn das Gemeinwesen nicht in anarchische Zustände verfallen soll. In dem Zusammenhang kommen auch die beiden wichtigsten Seiten der Bürgerbewegungen zum Ausdruck und werden Praxis:

- Als Nachweis für den Gesamtzustand eines Gemeinwesens
- Als probates Mittel einer tatsächlichen außerparlamentarischen Opposition der Politik die notwendige Richtung zu geben

Der emotional-moralische Bewusstseinskomplex

Bürgerbewegungen, welcher Art auch immer, sind Reflexionen des Bewusstseins, Widerspiegelungen von Denkstrukturen und Denkhaltungen zu konkreten Zuständen und Sachverhalten des Gemeinwesens. Das bedingt, sie werden in erster Linie emotional getragen. Rationalität als Motivation sind bei Bürgerbewegungen am Gesamtanteil gemessen >20%. (So äußerten sich 72% der angeführten Probanden)

3. Motivationen, emotionale Situation, Faktoren des emotional-moralischen Zusammenhalts des kommunalen Gemeinwesens

Grundfrage zur Begriffsklärung:

Was ist unter emotional-moralischem Zusammenhalt zu verstehen?

Der emotional-moralische Zusammenhalt einer kommunalen Gemeinschaft, unabhängig von ihrer rechtlichen und anderweitig abgeleiteten Zuordnung (Siedlung, Gemeinde, Stadt, Dorf, Landkreis usw.) wird durch alle die Faktoren bestimmt, die sich nicht administrativ erzwingen lassen, sondern auf der Basis der Freiwilligkeit solche Eigenschaften, wie gegenseitige Achtung, Zusammengehörigkeitsgefühl, Heimatverbundenheit, Solidarität usw. und dem gegenüber Ablehnung, abgeschottete Lebensführung, Misstrauen, Missgunst usw. den Zustand einer kommunalen Gemeinschaft bestimmen. Unter kommunaler Gemeinschaft wird die jeweilige Basis verstanden, auf der die Gemeinschaft besteht. (Gemeinde, Verwaltungsgemeinschaft, Landkreis, Region usw.)

Die administrative Seite bestimmt allerdings wesentlich den emotional-moralischen Zustand eines kommunalen Gemeinwesens mit. Weitere wichtige Einflussfaktoren sind die inneren Beziehungen der Menschen zueinander, die sich aus den Gegebenheiten, historisch gewachsenen Strukturen, Traditionen, aber auch persönlichen Verbindungen ergeben. (Familiensinn, Verbände, Vereinsleben usw.)

Hauptachse des emotional-moralischen Zustandes einer kommunalen Gemeinschaft sind Art und Umfang, wie die Menschen innerhalb der Gemeinschaft ihren Lebenserwerb bestreiten, (Unternehmer, Arbeiter, Erwerbslose, Rentner usw.) und wie sie in dem Zusammenhang eine Stellung innerhalb der kommunalen Gemeinschaft einnehmen und aus dieser heraus am Gemeinschaftsleben teilhaben können. (Hierarchie der Privilegierung)

Hierarchie der Privilegierung

Fragen: Was ist das? Welche Bedeutung hat diese für den emotional-moralischen Zusammenhalt der kommunalen Gemeinschaft?

Die Hierarchie der Privilegierung degradiert den emotional-moralischen Zusammenhalt einer kommunalen Gemeinschaft zur Funktion des Geldes. (Hast du was, bist du was) Sie bestätigt die allgemeine marxistische Erkenntnis, nach der das Sein das Bewusstsein bestimmt.

In den kommunalen Gemeinschaften, den unmittelbaren Lebens- und Wohnbereichen der Menschen, verliert diese Erkenntnis ihre verschwommene Anonymität und wird zu realistischen, direkt spürbaren Lebensumständen. Aus ihnen heraus leiten die Menschen, je nach ihrem Stellenwert in der Hierarchie der Privilegierung, ihre eigene und ganz individuelle emotional-moralische Haltung und daraus ihre Motivation zur Teilnahme oder Verweigerung bezüglich der Gemeinschaftssolidarität ab. Solches ist seit es den Marxismus gibt und dieser gesellschaftliche Praxis geworden ist, gesicherte Erkenntnis, auch wenn das in Vehemenz von den Postulaten der bürgerlichen Geisteswissenschaften zweckorientiert geleugnet wird.¹⁹

Will man seriös eine Analyse des emotional-moralischen Zustandes eines Gemeinwesens betreiben, mit dem ernststen Vorsatz, verändern zu wollen, muss man diesen Grundaspekt anerkennen.

Frage: Wie ist das zu verstehen?

Der emotional-moralische Zusammenhalt in den kommunalen Gemeinschaften ist seit 1989, also mit der Wende, in allen Kommunen spürbar zurückgegangen und hat in rund 40% von ihnen eine kritische Grenze erreicht bzw. bereits soweit unterschritten, dass diese Kommunen als solche faktisch nicht mehr existent sind. Durch viele Gemeinden ziehen sich tief Risse, was die Gemeinschaftssolidarität anbelangt. Nur eine Ursache kann daraus ergründet werden, dass die kommunalen Vorhaltungen, eine verwaschene Umschreibung für Einrichtungen und andere Gegebenheiten, die die materiellen Bedingungen der Lebensqualität in den Kommunen ausmachen, bereits auf Werte unter 50% des Zustandes vor 1989 abgesenkt worden sind. Die kommunale Gemeinschaftssolidarität resultiert aus den materiellen Grundlagen, welche ihrerseits die emotional-moralischen Zustände bedingen, d.h. so wie sich die inneren Beziehungen zwischen den Menschen zueinander und zum kommunalen Gemeinwesen entwickeln, so ist auch ihr Solidarverhalten, so stehen sie zueinander. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, einen Begriff der Gemeinschaftssolidarität zu formulieren. Ein solches Angebot könnte so aussehen:

¹⁹ In diesem Umstand liegt auch das zweifelhafte Engagement des Andre Brie mit seinen Totalitarismusedarstellungen und Wertungen bezüglich des historischen Platzes der DDR

Unter kommunaler Gemeinschaftssolidarität ist die Gesamtheit der Beziehungen zu verstehen, die die Menschen bezüglich der gemeinsamen Gestaltung ihres Zusammenlebens auf der Ebene der Kommune eingehen.

Die emotional-moralische Gemeinschaftssolidarität entwickelt sich als Grundelement der kommunalen Gemeinschaft im Verhältnis von Individualität zu Gemeinschaft. Als solche erreicht sie ihren gegenwärtig bestimmbaren Höhepunkt im Verhältnis von Individualität und Kollektivität und erfährt ihren größten Widerspruch im Verhältnis von Individualismus (Jeder ist sich selbst der Nächste) zu Kollektivismus (einer administrativ verordneten totalen Vergemeinschaftung)

Zu den Beziehungen der Gemeinschaftssolidarität

Was die Kommunen anbelangt, werden diese Beziehungen auf zumindest fünf Ebenen gestaltet:

- dem unmittelbaren Wohn- und Lebensbereich
- der Kommune und ihren territorialen Gliederungen (Gemeinden, Ortsteile, Siedlungen usw.)
- zwischen mehreren Kommunen (Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbänden usw.)
- auf Ebene der Kreise
- auf der Ebene der Regionen (die als solche noch keinen rechtliche ausgewiesenen Statur haben)

Im Zusammenhang mit den Ebenen ergeben sich für die Bestimmung der Gemeinschaftssolidarität besonders zwei Fragen:

Fragen: Welche Rolle spielen emotional-moralische Faktoren für die Lebensqualität in den Kommunen?
Wie können diese emotional-moralischen Faktoren so zur Wirkung gebracht werden, dass sie die Lebensqualität fördern und dienlich sind?

Prinzipiell kann davon ausgegangen werden, dass alle Fragen territorialer Beschaffenheiten und Bedingungen immer unter dem subjektiven Blickwinkel des individuellen Befindens gewertet werden. Dem gemäß ist auch die Vielschichtigkeit der Faktoren, die in das Gesamtbild der Beurteilung der emotional-moralischen Beschaffenheit einer kommunalen Gemeinschaft einfließen. Das

bedeutet jedoch nicht, dass es gesellschaftlich anerkannte allgemeine Grundsätze gibt, unter die sich die individuellen Blickwinkel einordnen lassen müssen. Diese Prämisse wurde auch bei der Ausarbeitung der Untersuchungsprogramme zum vorgelegten Studienzyklus zu Grunde gelegt. Dem gemäß sind die nachfolgenden empirischen Angebote verfasst.

Demonstrationsbeispiel 4

Bezüglich eines allgemeinen Überblicks wurde nachstehende zehn Fragen behandelt:

Bezugsbasis 78 Probanden aus 14 Orten (ohne Landgemeinden)

Probandenklientel: undifferenziert

Antworten: absolut / in %

Bewertung: tendenziell

Fragen	Ja/pos.	Keine Meinung	Nein/negativ
1. Sind Sie mit den Gegebenheiten in Ihrem Ort einverstanden?	19/24%	42/54%	17/22%
2. Fühlen Sie sich mit ihrem Ort verbunden?	31/40%	24/31%	23/29%
3. Wertung: Hat Ihr Ort seit 1992 an Attraktivität zugenommen?	43/55%	12/15%	23/20%
4. Sehen Sie eine berufliche bzw. arbeitsmässige Perspektive in Ihrem Ort?	14/18%	21/27%	43/55%
5. Betätigen Sie sich am örtlichen Leben aktiv?	19/24%	-	59/76%
6. Engagieren Sie sich kommunalpolitisch?	19/24%	17/22%	42/54%
7. Sind Sie in einem Verein?	27/35%	-	51/65%
8. Wie finden Sie das Klima in Ihrem Wohnumfeld?	23/29%	21/27%	34/44%
9. Sind Sie viel im Ort unterwegs?	40/51%	17/22%	21/27%
10. Würden Sie auch in anderen Orten leben wollen?	37/47%	22/28%	19/25%

Bemerkungen

Die Darstellung vermittelt einen Eindruck von der Widersprüchlichkeit, die bei der Betrachtung der kommunalen Situation aus verschiedenen Blickwinkeln charakteristisch scheint. So weisen die Fragen 2 und 3 gegen die Frage 10 ge-

wertet, eine erhebliche Diskrepanz auf. Ortsverbundenheit und Mobilitätsbereitschaft mit linear hohen positiven Werten eröffnen großen Erklärungsbedarf. Die Verbindung wurde über die Spalte 4, arbeitsmäßige Perspektive, hergestellt. Sie liegt im untersten positiven Bereich.

Auffallend ist auch die mangelnde Bereitschaft zum gemeinschaftsdienlichen Engagement. Die scheinbar einzige Ausnahme macht die Freiwillige Feuerwehr, die übergreifend noch aus entsprechender Interessenkonstellation ihren Bestand sichern kann. Das Vereinsleben hat sich in den Landgemeinden innerhalb des Zeitraumes 1996 – 1998 zu 1992 nahezu halbiert. Das Interesse an kommunalpolitischem Engagement ist, wie schon mehrfach angeführt, wesentlich zurückgegangen.

Auf der Suche nach den hauptsächlichsten Ursachen ergaben sich folgende Schwerpunkte:

- **Objektive Gründe**, die den gesellschaftlichen Entwicklungsanforderungen entsprechen müssen, wie die Mobilitätsproblematik (bezüglich der Möglichkeiten des Erwerbs der Lebensgrundlagen oder der individuellen Beweglichkeit durch Verkehr, Massenmedien usw.)
- **Subjektive Gründe**, wie die Bewertung der entwicklungsbedingten Ansprüche an die Gestaltung der Lebensbedingungen im Verhältnis zur unterschiedlichen Teilhabe an ihnen.
- Die **subjektive Bewertung** des konkreten Lebensraumes (Siedlung, Kommune, Kreis, Region usw.)

Dazu einige ausgewählte Probleme :

Zum Zusammenhang von wachsender Mobilität der Menschen und emotionalem Zusammenhalt kommunaler Gemeinschaften

Wie die Entwicklung in den vergangenen acht Jahren gezeigt hat, ist die enorm wachsende Mobilität der Menschen eine wesentliche Ursache für das Aufbrechen traditioneller Lebensgemeinschaften. Diese Mobilität muss zwei Problemkreisen zugeordnet werden:

1. Der Mobilität bezüglich der schnellen und relativ problemlosen Möglichkeiten zu Ortsveränderungen
2. Der Mobilität auf dem Gebiet der Kommunikation

Die nahezu grenzenlos erscheinende Mobilität bezüglich der Möglichkeiten zu Ortsveränderungen durch die Verkehrsverlagerung von den „gebundenen“ Ver-

kehrsmitteln Schiene und Schifffahrt auf die „unabhängigen“ Straßenverkehrsmittel hat sich grundsätzlich auch das Werteschema der Menschen verändert. Diese Werteveränderung lässt sich als generelle Bewegung weg von der Gemeinschaft hin zur Individualität definieren. Immer offensichtlicher wird eine Entwicklung der Werte des Zusammenlebens hin zu den Negativdaten der Individualität, zum Individualismus.^{20/21}

Grundfrage:

Was hat die Mobilität den Kommunen bezüglich der Stabilität ihres emotional-moralischen Zustandes gebracht?

1. Eine nicht unbeträchtliche und in ihrer stabilisierenden Wirkung nicht zu unterschätzenden Anzahl emotionaler Faktoren, wie sie sich unter dem Begriff des „Verharrensverhaltens“ einordnen lassen, sind heute in ihrer Wirksamkeit wesentlich gemindert.
2. Die emotionale Bindung der Menschen an konkrete unverwechselbare territoriale Wohn - und Lebensbereiche ist wesentlich schwächer geworden. Das kann nicht allein darauf zurückgeführt werden, dass die Menschen ihren „Broterwerb“ nachlaufen müssen und dabei die Entfernungen zum Wohnort immer größer werden. Es sind weitaus stärker individualitätsbedingte Faktoren zu beobachten, die durch die neue Qualität der ortsverändernden Mobilität besonders gefördert werden.
3. Die originäre Individualität der traditionellen Kommunen, etwa wie sie durch die Geschichte oder die Landschaft geprägt worden ist, wird von einer Lawine der Uniformierung auf sekundäre Positionen bei der Wahl des Lebensbereiches zurückgedrängt. Es ist der uniforme Freizeit - und Erlebniskonsum, der jetzt die entscheidenden Parameter und Bewertungskriterien setzt.
4. Im Zuge der Urbanisierung verliert die Masse der Kommunen ihr originäres und sie als individuelle Wohn - und Lebensgemeinschaft ausweisendes Profil.
5. Das Bedürfnis nach aktiver Teilnahme an der Mitgestaltung der konkreten Lebensräume beschränkt sich in der Hauptsache auf eine individuelle Einker in den eigenen Bereich. Das Gemeinwesen erhält seinen administrierten öffentlichen Charakter dadurch zurück, dass sich an seiner Gestaltung individuelle Gestaltungskräfte ohne Bezahlung nicht mehr beteiligen, sondern

²⁰ Individualismus ist der Pendant des Kollektivismus, der Grunddoktrin des „real existierenden Sozialismus“, die vollkommene Abkehr von der Kollektivität, jener Bündelung aller Eigenschaften, die den Wert der menschlichen Gemeinschaft ausmachen. (Solidarverhalten, Verantwortungsgefühl, Gemeinschaftssinn)

²¹ weitere Ausführungen unter „Begriffsbestimmungen ...“ a.a.O.

die Veränderungen überwiegend durch Administration erfolgen und von den Interessen der individuell orientierten Bürgern abrückt, weil nicht das gemacht wird, was den emotional-moralischen Zusammenhalt fördern würde, sondern was mit immer knapper werdendem Geld von den Gruppen der Lobby geprägt wird.

6. Das rapide sinkende Bedürfnis nach politischer Selbstdarstellung, nach Übernahme öffentlicher Verantwortung durch politisch Handelnde stellt die kommunale Verwaltbarkeit in den gegenwärtigen Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung in Frage.

Einflussfaktoren des kommunalen Umfeldes auf die emotional-moralische Beschaffenheit eines kommunalen Gemeinwesens

„Die Umwelt formt den Menschen“. Diese Volksweisheit hat zwar angesichts der Globalisierung der Probleme wesentlich die kommunale Ebene verlassen, aber nicht an Allgemeingültigkeit verloren.

Die klassische Auslegung des Begriffes „Umwelt“ bestand in der Benennung des unmittelbaren Wohn- und Lebensumfeldes (die Familie, der Freundeskreis der „Umgang“ des Einzelnen mit seiner unmittelbaren Umgebung usw.)

Heute fließen in diesen Begriff Fernwirkungen ein, die sich oft nicht einmal mehr auf Landesebene ansiedeln lassen, sondern über hochmoderne Kommunikationsmittel als „Umwelt“ wirken und die Individualität, also den Einzelnen formen, der allerdings sich als „umweltgeformtes“ Individuum konkret in den kommunalen Gemeinschaften äußert.

*Beispiel Rechtsextremismus: Für ihn liegen die Ursachen in erster Linie in den durch Arbeitslosigkeit und gesellschaftliches Abseits global gestörten gesellschaftlichen Beziehungen.²²

Was die kommunalen Gemeinwesen und Solidargemeinschaften anbelangt, bilden diese heute, bezogen auf den Begriff „Umwelt“, nur noch eine Widerspiegelung der global bestimmten „Umwelt“.

Frage als Resümee:

²² Der Rechtsextremismus zeigt seine praktischen Auswirkungen in den Kommunen und ist als gesellschaftliche Erscheinung seit geraumer Zeit unbestritten anerkannt. Sehr stark kontrovers wird um seine Wurzeln und Ursachen diskutiert und prononciert der Versuch unternommen, diese in der DDR-Vergangenheit, in deren Alltag anzusiedeln. In der Tageszeitung „Volksstimme“ läuft diesbezüglich als Dauerbrenner eine solche Positionsbestimmung. Das ist eine gefährliche Positionsbestimmung, die leider in schlimmer Weise von Andre Brie gestützt wird.

Welche Bedeutung hat heute die Einschätzung der politischen Motivationsstruktur und des politisch- emotionalen Zustandes einer Kommune?

Den Faktoren des emotional-moralischen Zusammenhalts des kommunalen Gemeinwesens und seiner Träger wird bei der Bewertung der Perspektiven der Kommunen nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt. Der emotional-moralische Zustand des Gemeinwesens jedoch ist demgegenüber die entscheidende Grundlage für die Stabilität der Kommunen als politisch autarke Rechts- und Handlungssubjekte. Das verdeutlicht nicht zuletzt eine Analyse der Ergebnisse der Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt vom 13.6.1999.

Die Frage, die sich dabei ergibt, ist die nach den Grundlagen und Faktoren, die eine solche Kategorie, wie den emotional-moralischen Zusammenhalt, besonders des kommunalen Gemeinwesens bestimmen und ausmachen. Es genügt nicht, zu konstatieren, auch ein solcher Zustand sei letztlich eine Frage des Geldes, also der Bezahlbarkeit.

Die Geschichte der vergangenen fünfzig Jahren der neuen Bundesländer gibt wesentliche Nachweise, dass der emotional-moralische Zustand nur unter bestimmten gesellschaftlichen Bedingungen eine Funktion des Geldes ist. Ihre kommunale Blütezeit haben die Kommunen nicht, wie suggeriert wird, seit 1990 erlebt, sondern von 1964 bis 1972. Das mag unbequem klingen, lässt sich aber so erdrückend eindeutig nachweisen, dass diese entwicklungsgeschichtliche Situation einer gründlichen Analyse bedarf. Alles andere, was gegen eine solche Bewertung vorgetragen wird, ist schädlicher und zweckorientierter Populismus. Von der in dieser Zeit geschaffenen materiellen Substanz haben die meisten Kommunen bis zur Wende überleben müssen, ohne nennenswerte Zuwächse während dieser Zeit.

Die von 1991 bis 1999 aufgehäuften materielle Substanz wird nicht einmal die kommenden zehn Jahre ausreichen, um kommunales Leben im Vorwärtsgang zu sichern. Mindestens 35% der Kommunen Sachsens-Anhalts haben seit 1995 eine stark rückläufige Tendenz in allen Bereichen ihres Gemeinschaftslebens zu vermelden. Wo liegen die Ursachen für solche Entwicklungszüge?

Die materielle Wertschöpfung der Masse der Kommunen, nicht nur in Sachsen-Anhalt, die im Zeitraum 1965 bis 1972 unter Ausnutzung emotional-moralischer Faktoren erreicht wurde, sind aus aktueller Sicht nicht einmal mehr in den kühnsten Träumen vorstellbar. Wie war das möglich?

Antworten können nur dadurch gegeben werden, dass die kommunale Entwicklung in ihrer Ganzheitlichkeit aufgefasst und vorbehaltlos aufgearbeitet wird. Die Bereitschaft, am kommunalen Leben aktiv teilzunehmen, ist im Zeitraum von 1989 bis 1999 auf einen Restwert von unter 35% gesunken. Aus dieser Sicht

sollten die jüngsten Ergebnisse zu den Kommunalwahlen in den neuen Bundesländern ausgewertet werden. Sie vermitteln alle ein einheitliches Bild der Politikverdrossenheit, die inzwischen rapide in Systemverdrossenheit²³ hinüberwächst, ist auch als gravierender Niedergang der emotional-moralischen Einheit des Gemeinwesens zu bewerten. Hier gibt es eine sehr starken Differenzierungsprozess zu beobachten, der die Widersprüchlichkeit der Situation verdeutlicht. So ist die Bereitschaft, ein kommunales Ehrenamt zu übernehmen, im Durchschnitt um 7% bis 12% gewachsen, die Bereitschaft aber, Demokratie durch Teilnahme am den Wahlen auszuüben um 14% bis 40% gesunken.

Der emotional-moralische Zustand eines kommunalen Gemeinwesens wird heute wesentlich auf die Existenz von organisierten Formen des Zusammenfindens und Zusammenwirkens der Menschen reduziert. In welchen Formen diese Vereinigungen auch immer wirken, sie sind einerseits zum festen Bestandteil des kommunalen Gemeinwesens geworden. Aber andererseits können sie emotional bedingtes Engagement der Einwohnerinnen und Einwohner nicht ersetzen. Sie laufen Gefahr, an die Stelle staatlich abzusicherndes Engagement zur Kanalisierung von Frust missbraucht zu werden. Dabei lassen sich auch Erscheinungen nachweisen, dass solche Organisationen, die mit Existenz sichernden Aufgaben auf der Basis des freiwilligen Engagements wirksam werden, ihre Position gegen gewählte Organe der kommunalen Selbstverwaltung missbrauchen.

Der emotional-moralische Zusammenhalt des kommunalen Gemeinwesens ist Resultat gesellschaftlicher Verhältnisse und in diesem Bezug betrachtet, wesentlicher Faktor für die politische Stabilität insgesamt.

Untersuchungen, Problemdarlegungen, Demonstrationsbeispiele, Dokumentationen

I. Zur Untersuchungsorganisation

Festlegungen zu den Untersuchungen / Projekteinführungen

Territoriale Probandenstruktur

²³ Siehe zu den Begriffen auch Anhang a.a.O.

Vier Gruppen nach Einwohnerzahlen

1. Gruppe Kommunen bis 1000 Einwohner
2. Gruppe von 1000 Einwohner bis 2000 Einwohner
3. Gruppe von 2000 Einwohner bis 6 000 Einwohner
4. Gruppe von 6000 Einwohner bis 20 000 Einwohner

Es wurden nur kreisangehörige Kommunen berücksichtigt

Probanden:

1. Kommunen bis 1000 Einwohner mit „dörflichem“ Charakter
2. Gruppe: Arneburg, Jerichow, Seehausen, Werben, Mieste, Kalbe, Bismark, Arendsee, Klötze, Oebisfelde, Gardelegen, Tangerhütte, Tangermünde, Osterburg, Havelberg, Genthin
3. Arendsee, Barby, Bismark, Calbe, Egel, Gardelegen, Genthin, Gommern, Gröningen, Güsten, Havelberg, Jerichow, Kalbe, Kleinwanzleben, Klötze, Loburg, Möckern, Osterburg, Oebisfelde, Seehausen/Altmark, Seehausen/Börde, Tangerhütte, Tangermünde, Wanzleben, Wolmirstedt
4. Goldbeck, Klietz, Parey, Schönhausen, Beetzendorf, Mieste, Pretzier, Letzingen, Sandau, Güsen, Möser, Gerwisch, Calvörde, Colbitz, Zielitz, Calvörde, Hohenerxleben, Rogätz
5. 96 ausgewählte Kommunen unter 600 Einwohner, darunter 71 unter 300 Einwohner
6. 24 ausgewählte Verwaltungsgemeinschaften

Personelle Probandengruppen:

Mitglieder von kommunalen Räten
 Bürgermeister und
 Mitarbeiter von öffentlichen Verwaltungen
 Berufene Bürger
 Klientelundifferenzierte Personengruppen

Größe des Areals

Nordregion Sachsen-Anhalts mit den Landkreisen SDL, SAW, JL, OK
 Ausgewählte Befragung von Bürgern im gesamten Landesbereich Sachsen-Anhalts (klientelundifferenziert)

Probandenfestlegung

- Klientelundifferenziert zur Ermittlung von Allgemeinzuständen
- Klienteldifferenziert: Mitglieder von kommunalen Räten und Bürgermeister

Untersuchungskomplexe

1. Die Ausprägung der politischen Kultur und des Kollegialitätsprinzips in kommunalen Räten
2. Das Solidarverhalten zwischen den einzelnen Interessengruppen und in Bezug der Zusammenhalte der kommunalen Gemeinschaft, reflektiert durch die Organe der kommunalen Selbstverwaltung
3. Die Einflüsse der kommunalen Außenbeziehungen zu administrativ wirkenden kommunalen Verbindungen mit Organstruktur auf die Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräume der kommunalen Räte (Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände)
4. Einfluß von Bürgerinitiativen auf die kommunalen Räte
5. Motivationen

Bewertungskriterien

Als Bewertungskriterien werden Sozialität, Kollegialität, Komplexität und Funktionalität und problemtangierend Attraktivität und Vitalität untersucht. Zu diesen werden Effizienz- und Kompetenzbetrachtungen angestellt und gewertet.

Kollegialität Unter Kollegialität wird als qualitativer Zustand das Klima und die politische Kultur verstanden, die im Umgang der verschiedenen und verschiedenartigsten Mandatsträger bzw. zwischen den Mandatsträgern und dem Bürgermeister als Funktions- oder Amtsträger bestimmen. Gradmesser ist der Wille, an einem gemeinsamen Entscheidungsprozeß teilzunehmen.

Solidarität Unter Solidarität werden die Beziehungen zwischen den Mandatsträgern untereinander und zwischen den Mandatsträgern und dem Bürgermeister verstanden. Der Gradmesser ist das Entstehen der in ihren Ansichten und Haltungen am weitesten voneinander entfernten Mandatsträger. (Die Grenze liegt dort, wo rechtsextreme Mandatsträger mit demokratisch und politisch nicht vertretbaren Haltungen versuchen, auf das Ratsklima bewußt Einfluß zu nehmen.)

Attraktivität

Unter Attraktivität im materialistischen Sinne werden alle visuell und emotional erfassbaren territorialen Gegebenheiten verstanden, die durch Impulse bewusstseinsgestaltend auf den Menschen einwirken und diesen zu subjektiv geprägten Urteilen, Ansichten, Einstellungen und Handlungen befähigen und bewegen.

Vitalität

Unter Vitalität ist in der geisteswissenschaftlichen Terminologie materialistischer Positionsbestimmung die Gesamtheit und die Intensität der Bewegungen menschlichen Handelns als sozial, wirtschaftlich, geistig und politisch wahrnehmbare Äußerung zu verstehen.

Funktionalität

Funktionalität beinhaltet alle notwendigen und real möglichen Beziehungen, die die Menschen zielorientiert untereinander oder mit Organisationsformen eingehen müssen oder können, um einer Zweckbestimmung zu genügen, der sie folgen müssen oder wollen.

Komplexität

Komplexität im materialistischen Sinne ist der räumliche Ausprägungsgrad der Verhältnisse und Beziehungen zwischen Gegebenheiten, bezogen auf eine konkrete Bezugsbasis in einem festgelegten Zeitraum.

Sozialität

Nach materialistischem Sozialverständnis ist Sozialität die Gesamtsituation aller sozialen Beziehungen, wie sie aus dem Arbeiten, dem Wohnen, dem Gemeinschaftsleben, der Kommunikation gestaltet werden. Somit ist Sozialität auch Gradmesser für den Zusammenhalt menschlicher Gemeinschaften bis hin zur Gesamtgesellschaft.

Die Sozialität hat bei der Bestimmung der Lebensqualität primäre Bedeutung.²⁴

Untersuchungszeitraum

Oktober 1996 bis Februar 2000

Untersuchungsmethoden

Fragebögen 1996: 120, 1998: 120, 1999: 125,

Fragespiegel wurden im Juli/August an 270 mögliche Probanden, klientendifferenziert nach Mitgliedern von kommunalen Räten ausgereicht. Im Rückfluss von 171 kamen 162 zur Auswertung.

Interviews: 39 Einzelprobanden, 2 Stadtratsfraktionen der PDS

Problemdiskussionen: 2 mit parteigemischten Gruppen, Teilnehmerzahl 14

Generell verwendete Bewertungskriterienskala

1 nicht einmal Grundstandard, völlig negativ, 2 negativ, 3 völlig mangelhaft, 4 mangelhaft, 5 Grundstandard, erträglich

²⁴ Weitere Ausführungen zur Sozialität unter dem Abschnitt „Begriffsbestimmungen...a.a.O.“

6 genügend 7 hoffnungsvoll 8 gut 9 sehr gut 10 -12 Höchststandard

1 ohne ----- 3 kaum ----- 5 schwach
6 spürbar ----- 8 gut ----- 12 völlig

Frequenzbewertung: I= ohne, II-III-IV mittel, V= mittelstark, VI---VII= stark

Vitalität: M= monoton, A= ausgeglichen, L= lebhaft

In die Bewertung wurden einbezogen

Die Ergebnisse der vorangehenden, vom Autor verfassten, im kommunalpolitischen Forum Magdeburg vorliegenden Studien und Problemdarstellungen.

Problembezogene Publikationen des k. F. Brandenburg

Quotientenbildung

Quotienten werden als Durchschnitt gebildet aus einer Bewertung der direkt ermittelten Faktoren, die zu einer Grundaussage (Ausgangsgröße, das kann ein Basisjahr oder eine andere Bezugsgröße z. B. messbare Mengen, Veränderungen, usw. sein) in Beziehung gesetzt werden.

Beispiele und Dokumentationen

1. Zur Ermittlung des allgemeinen Zustandes

Untersuchungsprogramme zur Ermittlung der Situation in der Kommune

Fragekomplex 1, allgemeines Stimmungsbild zu kommunalpolitischen Fragen

Demonstrationsbeispiel: Nordregion Sachsen-Anhalt

Fünf Fragen an 663 Probanden: in Tangermünde (98), Stendal (74), Güsen (12), Burg (23), Gommern (15), Calbe (15), Schönebeck (38), Bernburg (23), Staßfurt (52), Hohenerxleben (17), Kroppenstedt (10), Gröningen (10), Kleinwanzleben (18), Güsten (9), Gardelegen (43), Salzwedel (51), Arendsee (31), Havelberg (50), Rathenow (24), Genthin (40), Jerichow (10)

Ermittlungszeitraum: 3. Juni bis 17. September 1998

Ermittlungsform: Bürgerbefragung
 Probandenklientel: undifferenziert
 218 in 42 Landgemeinden unter 1000 Einwohner,
 SDL = 17, Saw = 14, JL = 9, OK = 2

Ermittlungszeitraum: Oktober 1997 – Juli 1998,
 Ermittlungsform: Bürgerbefragung
 Probandenklientel: undifferenziert

Fragen:

1. Sind Sie mit der Arbeit Ihres Stadtrates zufrieden?
2. Kennen Sie die Stadträte ? a) persönlich, b) dem Namen nach?
3. Sind Sie Mitglied des Stadtrates?
4. Sind Sie als berufener Bürger Mitglied eines Ausschusses?
5. Würden Sie sich 1999 in den Stadtrat/Gemeinderat wählen lassen?

Das Ergebnis in der Zusammenfassung :

Absolut

Fragen	Ja/Positiv	im Prinzip	Weiß nicht	Nein
Zu1	231/92*	184/53*	189/18*	277/55*
Zu2	568/187*	-	-	313/31*
Zu3	44	-	-	837
Zu4	09	-	-	872
Zu5	102	50	388/42**	341/117 **
Gesamtzahl 881				

*davon Landgemeinden **davon Landgemeinden

Prozentuale Anteile (%)

Fragen	Ja/Positiv	Im Prinzip	Weiß nicht	Nein
Zu1	26%	21%	21%	32%
Zu2	64%	-	-	36%
Zu3	05%	-	-	95%
Zu4	01%	-	-	99%
Zu5	12%	06%	44%	38%
Ges. 881=100%				

Gegenüberstellung übrige Kommunen : Landgemeinden

Fragen	Ja	Im Prinzip	Weiß	Nein
--------	----	------------	------	------

			nicht	
Übrige Zu1	139=21%	131=20%	171=26%	222=33%
Landgemei.Zu1	92=42%	53=24%	18=08%	55=25%
Verh Ü:L	21:42	20:24	26:18	33:25
Übrige Zu5	93=14%	-	358=64%	212=32%
Landgem. Zu5	59=27%	-	87=40%	72=33%
Verh Ü:L	17:27	-	64:40	32:33

1 und 5 Probanden übrige Kommunen (über1000 Einwohner mit städtischem Charakter = 663 Probanden, Landgemeinden 218

Allgemeine Anmerkungen:

Die bewusstseinsmäßige Erfassung des Stadtrates /Gemeinderates im kommunalpolitischen Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger nimmt mit der Größe der Kommunen ab. Dabei ist diese Abnahme nicht linear, etwa entsprechend der Einwohnerstärken der Kommunen, sondern sie hat mit zunehmender Größe einen bedeutend stärkeren Abwärtstrend. Problematisch erwies sich bei den Befragungen in den größeren Kommunen die Kenntnis über die Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung.

Während sich von den 663 Probanden kaum jemand nach der Bedeutung des Begriffes „Bürgermeister“ erkundigte, konnten immerhin 317 mit dem Gebrauch des Ratsbegriffes erst nach einigen erklärenden Bemerkungen etwas anfangen. Etwa 65% der Probanden waren erst nach einigem Zögern bereit, auf die fünf Fragen gezielt zu antworten. Im Vordergrund stand die Kritik an der Bundespolitik, mit der sehr oft die Kommunalpolitik direkt verknüpft und eine Wertung vorgenommen wurde. Eine Problemwichtung der kommunalen Fragen zeigt ein stark abweichendes Bild zwischen den Kommunen mit städtischem Charakter und den Landgemeinden unter 1000 Einwohner.

Hierzu eine Trenddarstellung, gefertigt von 137 Probanden aus städtischen Kommunen und 67 Probanden aus Kommunen unter 1000 Einwohner

Die Daten wurden im Rahmen der Befragungen im Zeitraum Oktober 1997 – September 1998 gewonnen.

Wertungsmäßige Darstellung der wichtigsten zehn kommunalen Problemfelder als Trendangabe:

Problemfeld	Städtische Kommune	Landgemein- de>1000
Arbeitslosigkeit, Arbeitsplatzsicherung	1	1
Sicherheit allgemein	2	4
Attraktivität der Kommune allgemein	3	3
Persönliche Beziehungen soziale Kommunika-	4	5

tion		
Verkehrsverhältnisse, Straßen, Parken	5	9
Gebühren, Abgaben, Beiträge	6	2
Kultur – Erholungsangebote, Freizeit	7	8
Verwaltung	8	10
Ordnung und Sauberkeit	9	6
Zugriff zu öffentliche Einrichtungen	10	7

Anmerkungen zu den Probleminhalten

Erwartungsgemäß platzierte die überwiegende Mehrzahl der Probanden die Arbeitslosigkeit, das gesamte Erwerbsleben an die erste Stelle. Unter den Probanden waren etwa 30% Selbständige, 25% Jugendliche, 35% Rentner. Demgemäß fiel auch die Verschiedenartigkeit des Blickwinkels auf das Problem Erwerbslosigkeit in seiner gesamten Breite aus. Rund zwei Drittel sah die Arbeitslosigkeit nicht als kommunal lösbar an.

Nicht unbeträchtliche Abweichungen gab es zwischen den Städten und den Landgemeinden bezüglich der Positionierung zu Sicherheitsproblemen. Dabei zeichnete sich folgende Wichtung bei Einzelproblemen ab:

• Kriminalität klös* 30%	Städte > 15 000	3, < 1	Landgemeinden	2
• Verkehrssicherheit klös 80%	Städte >15 000	2, < 2	Landgemeinden	3
• Vandalismus klös 90%	Städte >15 000	1, < 3	Landgemeinden	1
• Sicherungspflichten klös 80%	Städte >15 000	4, <4	Landgemeinden	4

*klös= nach Ansicht der Probanden von der Kommune zu lösen

Die Attraktivität einer Kommune zu beurteilen, bedeutete im Rahmen der Befragung einer Mehrzahl von Probanden größere Verständigungsschwierigkeiten, als vordem angenommen. Es sind die vielen individuellen Sichtweisen, die durch Zusatzerklärungen und Erläuterungen auf eine einigermaßen vergleichbare Basis gebracht werden mussten.

Demonstrationsbeispiel Bernburg:

Die jungen Probanden machten Power zum Maß der Attraktivität, danach ist Bernburg nicht attraktiv. Das wird die Stadt durch ihre Industrieansiedlungen für

Bürger im Erwerbsleben. Die meisten der befragten älteren Leute fanden Bernburg wenig attraktiv wegen seines Verkehrschaos, besonders im Umfeld der Saalebrücke und des Bahnhofes, aber dann wieder attraktiv wegen seiner Parkanlagen, besonders an der nordwestlichen Peripherie.

Demonstrationsbeispiel Calbe/Saale:

Calbe /Saale trotz der Saaleniederung und der in den vergangenen drei Jahren sehr ansprechenden Veränderungen in der City fanden 70% der Probanden Calbe wenig attraktiv.

Die wohl auffälligste unterschiedliche Wertung zwischen den städtischen Kommunen und den Landgemeinden wurde an der Position „Gebühren, Abgaben, Beiträge“ sichtbar. Als Hauptursache konnte herausgefunden werden, dass es aus methodischen Gründen besser gewesen wäre, den Komplex in zwei Komplexe zu teilen: einmal in „Gebühren“ und einmal in „Abgaben und Beiträge“. Die Gebührenbelastung wurde von rund 90% als Negativum am kommunalen Geschehen angeführt. Dementgegen sahen nur 17% in den städtischen Kommunen, aber 64% in den ländlichen Kommunen die Abgaben in Form von Grundsteuern und noch mehr die Anschluss- und Ausbaubeiträge als „nicht mehr normale“ Belastung an.

Besonders in den Landgemeinden stand in rund 40% der Kommunen der örtliche Rat in der Kritik. Interessant war zum Problempunkt „Verwaltung“, dass nur etwa 3% der Bürger mehr als 20 x im Jahr Kontakt zur Verwaltung hatten, 37% die Verwaltung nicht bewusst als solche wahrgenommen hatten. (Der Gang zum Arbeitsamt wurde z.B. nicht bewusst als Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung registriert)

Anmerkung

Einer der am intensivsten diskutierte Problemkreis ist die öffentliche Verwaltung. Die Bewertungskriterien sind offensichtlich:

- Bürgernähe, als räumliche und sachliche Distanzfrage
- Verwaltungseffizienz als Geschwindigkeitsproblem bei der Abarbeitung öffentlicher und bürgerorientierter Angelegenheiten
- Verwaltung als Kostenfaktor
- Verwaltung als Dienstleistung bezüglich der Organisation der kommunalpolitischen Arbeit der Organe der kommunalen Selbstverwaltung Bürgermeis-

ter und Räte, sowohl in Organstruktur als auch in der öffentlich-politischen Personalität

In dieser Komplexität ist die öffentliche Verwaltung in nur sehr geringem Maß im Bürgerbewusstsein verankert und wird durch dieses widerspiegelt. Das zeigen die öffentlichen Diskussionen über die Verwaltungen. Hauptkritikpunkt ist „zu viel Verwaltung“ in personeller und sachlicher Hinsicht. Die breit geführte Entgegnung, die kommunale Verwaltung habe in den vergangenen Jahren (Zeitraum 1992-1996) gehörig „abgespeckt“, ist insofern irreführend, weil das „Abspecken“ in den Bereichen der öffentlichen Verwaltung stattgefunden hat, die nicht zur Kernverwaltung zählen, sondern gemeinnützige Aufgaben erfüllt haben, also in den Bereichen der unmittelbaren öffentlichen und gemeinnützigen Dienstleistungen (das technische Personal in den Einrichtungen, Schulen, Kitas). Die Reduzierung des Personalbestandes der öffentlichen Verwaltung fällt zu 95% in diesen Bereich und trifft nicht den Kernbereich der Verwaltungen. Im Gegenteil, dort hat es eine Aufstockung von 3%-12% gegeben.(Verschleiert durch unechte Verwaltungsreformen)

In das Bewusstsein der Bürger sind die Reduzierungen in den allgemeinen öffentlichen Verwaltungsbereichen als Negativum eingegangen, weil unter der Begründung, Verwaltungsaufwand durch Personalreduzierungen senken zu wollen, besonders in den strukturschwachen Regionen rund 15%-27% der Arbeitsplätze unwiederbringlich beseitigt worden sind. (In Tangermünde ist der Personalbestand im gesamten öffentlichen Bereich um 130% reduziert worden. Das waren rund 200 Arbeitsstellen in den Einrichtungen, Schulen, Kitas.)

Einzelübersichten

Einzelübersicht 1

Frage: **Sind Sie mit der Arbeit des Stadtrates/Gemeinderates zufrieden?**
nach Orten absolut/in %

Ort	Prob.Z	Ja.	Im Prinzip	Weiß nicht	Nein
Tangermünde	98	14=14%	12=12%	43=44%	29=30%
Stendal	74	12=15%	07=09%	27=36%	28=38%
Güsen	12	06=50%	01=08%	02=16%	03=25%
Burg	23	08=35%	01=04%	07=30%	07=30%
Gommern	15	04=26%	02=13%	05=33%	04=28%
Calbe	15	04=26%	01=07%	07=47%	03=20%
Schönebeck	38	09=24%	07=18%	03=08%	19=50%
Bernburg	23	03=13%	10=43%	02=09%	08=35%
Staßfurt	32	11=34%	07=22%	04=13%	10=31%

Nienburg	20	06=30%	07=35%	01=05%	06=30%
Hohenerxleben	17	04=29%	05=29%	03=18%	05=24%
Kroppenstedt	10	03=30%	02=20%	03=30%	02=20%
Gröningen	10	02=20%	03=30%	04=40%	01=10%
Kleinwanzleben	18	04=22%	06=33%	04=22%	04=22%

Frage: **Sind Sie mit der Arbeit des Stadtrates/Gemeinderates zufrieden?**
nach Orten absolut/in %

Ort	Prob.Z.	Ja	Im Prinzip	Weiß nicht	Nein
Güsten	9	02=22%	02=22%	03=34%	02=22%
Gardelegen	43	07=16%	04=09%	17=40%	15=35%
Salzwedel	51	10=20%	09=18%	09=18%	23=44%
Arendsee	31	03=10%	07=23%	03=13%	18=54%
Havelberg	50	11=22%	12=24%	15=30%	12=24%
(Rathenow)	24	03=13%	10=42%	01=04%	10=41%
Genthin	40	09=23%	14=35%	05=13%	12=29%
Jerichow	10	02=20%	02=20%	02=20%	04=40%
Gesamt Stadt- kommunen	663	137=21%	131=20%	170=26%	225=33%
Landgemeinden	218	92=42%	53=24%	18=08%	55=26%
Anteilswerte	881	229=26%	184=21%	188=21%	280=32%

Anmerkungen:

1. Die fehlende Exaktheit in der Begriffsbestimmung „Rat“ wird durch unübersehbare Unsicherheiten bezüglich wertender Aussagen reflektiert. Rund zwei Drittel der Probanden erschien die doppelte Anwendung des Ratsbegriffes neu. Allerdings machten davon die Hälfte deutlich, dass sie den Ratsbegriff synonym für die Gesamtheit von Rat, Bürgermeister und Verwaltung anwenden und demzufolge nicht differenzieren würden. Eine differenzierte Wertung besteht offensichtlich nur auf das personifizierte Bürgermeisteramt.
2. Die Repräsentanz der Befragung ist bezogen auf die Gesamtzahlen an Probanden und der Anteil des Territoriums am Gesamtterritorium Sachsen-Anhalts gegeben. Nicht so sollte eine Wertung bezüglich der Einzelanteile in den Kommunen erfolgen. Sie trägt mehr tendenziellen Charakter. Bezogen auf andere ähnlich gelagerte Erhebungen in den einzelnen städtischen

Kommunen kann eine Differenzbreite von +/-15% in Betracht gezogen werden. Nahezu identisch ist sie in den Landgemeinden.

3. Ebenso beachtet werden sollte, dass es sich um eine klientelundifferenzierte Bürgerbefragung handelt. Sie beruht in ihrer Alters- und Interessenstruktur auf dem Prinzip der Zufälligkeit.
4. Eine klientelundifferenzierte Befragung offenbart am besten einen Eindruck, inwieweit sich die Öffentlichkeit tatsächlich mit den sie angehenden Fragen befasst. Aus einer solchen Sichtweise wird auch deutlich, wo der Wissenstand der breiten Öffentlichkeit bezüglich der Kenntnis der Strukturen öffentlicher Kommunalorgane und deren Aufgabenstellung angesiedelt werden kann. Es ist erschreckend, wie wenig konkrete Kenntnisse da vorhanden und abrufbar sind. (Immerhin musste mehr als die Hälfte der Probanden erst Erklärungen über Struktur und Funktion von Kommunalorganen gegeben werden, ehe sie in der Lage war, die Fragen zu speziellen, aber öffentlichen Problemen, wie das der Autorität kommunaler Räte, ob in Organstruktur oder in Gestalt der personellen Amtsträger, in verwertbarer Qualität zu beantworten.)

Einige wertende Bemerkungen zu den Aussagen

Die Akzeptanz der kommunalen Räte erscheint in den ländlichen Gemeinden bedeutend größer als in den städtischen Kommunen.

Die Positionen „Ja“ und „Im Prinzip“ zusammengenommen vermitteln ein Verhältnis von Städte : Landgemeinden 41: 66. Die Ursachen für diese Unterschiede liegen in erster Linie in der Nähe der Räte zu den Bürgern. Damit ist allerdings noch nichts über die qualitative Seite dieses Verhältnisses ausgesagt. In nahezu 60% der Landgemeinden der Nordregion Sachsen-Anhalts haben die örtlichen Räte weitaus schlechtere Noten als in den städtischen Kommunen. Als Begründung wurde die unmittelbare Spürbarkeit der Ratsarbeit angegeben. (Beschlüsse zu Beitragssatzungen, Intensität des dörflichen Lebens, Verlagerung der Verwaltungsarbeit in die VWGem. „Wozu brauchen wir eigentlich noch einen Rat und einen Bürgermeister?“, ist eine zentrale Fragestellung in den Kommunen unter 300 Einwohner.)

Die sich diametral entgegenstehenden Positionen „ja“ und „nein“ lassen als Durchschnittswert eine bedenkliches Verhältnis von 229:280, dem entspricht prozentual von 26% : 32% erkennen. Diese beiden Positionen wurden bewußt und zielgerichtet durch die Probanden so bestimmt. (ohne Wenn und Aber) In einem solchen Kontext stehen auch die Wertungen bezüglich der städtischen Kommunen 137:225 = 21% : 33% und bezüglich der ländlichen Kommunen

92:55 = 42% : 26%. Als Begründung sind individuelle Faktoren anzusetzen, die sich auch aus vielen anderen, diese Fragestellung tangierenden Untersuchungen nachweisen und herleiten lassen:

- Die räumliche und persönliche Nähe der Bürger zu den Räten und zum Bürgermeister, z.B. eine Kommune von 10 000 Einwohner hat einen aus 28+Bürgermeister = 29 Personen bestehenden Rat, das entspricht ein Vertretungsverhältnis von 0,3%, eine Kommune mit 300 Einwohner hat einen Rat bestehend aus 8+1=9, das entspricht einem Vertretungsverhältnis von 3%.
- Die unmittelbaren Kontakte eines Bürgermeisters mit den Bürgern seines Ortes nimmt mit der Einwohnerstärke ab. Liegt die unmittelbare Kontaktintensität bei Kommunen unter 300 Einwohner wöchentlich bei ~ 130-150 direkten Kontakten und somit einer Kontaktintensität von 45%-50%, so ist das in der Größenordnung 1000 eine Intensität von 20%-25% und bei der Größenordnung 10 000 bei höchsten 300 Kontakten eine Intensität von 3%.
- Ein weiteres Problem mit Indikatorfunktion ist die Teilnahme von Bürgern an den Ratssitzungen. In den ländlichen Gemeinden liegt die Teilnahme bei 5% bezogen auf die Gesamtzahl der in einer Legislaturperiode abgehaltenen Ratssitzungen. In Kommunen über 10 000 Einwohner ist die Teilnahme nicht einmal 0,1% (In Tangermünde nehmen an den Sitzungen des Stadtrates durchschnittlich 3 Bürger teil. Das sind 0,03% der Einwohner.) Die obligatorischen Auslegungen von Dokumenten, zu denen der Gesetzgeber die Öffentlichkeit vorschreibt, werden nicht einmal von 2% der Betroffenen besucht. (In Tangermünde wurde in die Verkehrskonzeption zur Innenstadt nicht einmal von 20 Leuten innerhalb von 4 Wochen Einsicht genommen. Das entspricht 0,2%.) In Landgemeinden liegt die Teilnahme an solchen Aktivitäten bei ~ 2%-15%.

Die Positionen „Im Prinzip“ und „Weiß nicht“ stellen die eigentlichen Entwicklungsräume für kommunalpolitisches Denken dar. Hinter beiden Positionen verbirgt sich, dass die betreffenden Probanden sich zwar noch nicht festgelegt haben, aber ihre Haltungen zwei grundlegende Tendenzen widerspiegeln.

- Die „noch“ positive Bewertung der kommunalen Situation bedeutet oft (ermittelt konnte ein Wert zwischen 35% und 45%), dass in die Bewertung eine Reihe von kommunal wirksamen Maßnahmen einbezogen werden, die ihre Initiationen außerhalb der Entscheidungs- und Zuständigkeitskompetenz der örtlichen Räte haben. (Straßenbaumassnahmen, Sanierungsmassnahmen an Gebäuden, die sich in Rechtsträgerschaft des Landkreises und darüber

befinden usw.) oder die zumindest punktuell durch Fördermittelverteilungen maßgeblich durch übergeordnete Ebenen bestimmt werden (z.B. Sportanlagen, Spaßbäder, Dorferneuerungsprogramme usw.) Diese Maßnahmen werden als Leistungen der eigene Kommunen angesehen und bestimmen auch die Wertungen mit.

- Gleichermaßen, aber dann im umgekehrten Verhältnis, was die Wertungen anbelangt, verhält es sich mit der Position „Weiß nicht“. Hier sind es ebenfalls zwischen 35% und 45%, die durchaus Positionen haben, allerdings mit Wertungen, die einen negativen Trend erkennen lassen. Wie unter vorangestelltem Problem so greifen auch in die negativen Trends sehr stark Probleme ein, deren Ursachen außerhalb der Zuständigkeiten der Kommunalorgane liegen. Den wohl nachhaltigsten Einfluss üben alle bekannten Faktoren auf das durch die Befragung ermittelten Stimmungsbildes aus: Arbeitslosigkeit, Geldmangel in den „Normalhaushalten“, fehlende soziale Kommunikation, Wertewandel im Gemeinschaftsleben, Abbau der sozialen und kulturellen Vorhaltungen, persönliche Sicherheit. Rund zwei Drittel der negativen Wertungen betrafen diese Komplexe. Dem folgten Qualität des Wohnumfeldes und die Sauberkeit.

Spezielle Probleme zur Beurteilung der Negativeinschätzungen bezüglich der Autorität der Organe der kommunalen Selbstverwaltung zeigten sich bei der Befragung von Selbständigen, von 663 Probanden immerhin 187 Probanden = 28% . Schwerpunktmäßig ging es um die Vergabe öffentlicher Aufträge (21%), die Innenstadtsituation (38%), die Unterstützung bei betrieblichen Angelegenheiten (19%), die kommunale Werbung (23%), die Koordinierung von Aktivitäten des kommunalen Lebens (10%).

Das Maß der Autorität der kommunalen Repräsentanten ist von einer Reihe Faktoren abhängig, die einerseits in der erworbenen Autorität²⁵ gebündelt und als Erscheinungen durch die Bürger gewertet werden. Ein undifferenziertes Probandenklientel, wie es in die Erhebungen einbezogen war, orientiert sich vordergründig an solchen Erscheinungen, wie

- die tatsächlich spürbaren und nachvollziehbaren Leistungen, die für das Gemeinwohl erbracht werden,
- der politische Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern (in Tangermünde, Stendal u.a.) wurde das Verhalten der Stadträte gegenüber Bürgerbefragungen, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide und der Umgang mit Positionen

²⁵ Es wird zwischen den beiden Formen der Autorität unterschieden, der funktional begründeten oder amtbezogenen Autorität und der durch handeln erworbenen Autorität unterschieden. Weitere Ausführungen unter „Begriffsbestimmungen“

größerer Gruppen von Bürgern bei der Bewertung von kommunalen Einzelproblemen²⁶ besonders in die Bewertung einbezogen und schlug sich z.T. in negativen Bewertungen nieder, die die Arbeit der Stadträte undifferenziert als „mangelhaft“ einstufte.

- Zu diesen kommen eine Reihe, in ihrer Wichtung nicht zu unterschätzender individueller Faktoren wie Verhaltensweisen, Auftreten und Glaubwürdigkeit.

Weitaus weniger schlägt sich die funktional verliehene oder amtbedingte Autorität bei einer Bewertung durch ein undifferenziertes Probandenklintel nieder. Nur etwa 20% haben darin eine Bezugsbasis für die Bewertung gesehen. (Die Amtsträger müssen durch Handeln auffallen, danach werden sie beurteilt. Sekundär ist das Amt. Es hat lediglich einen Verstärkungseffekt, beispielsweise ein Bürgermeister, der kein „Macher“ ist, kann ein noch so guter Verwaltungsfachmann sein, er leidet immer unter Autoritätsmangel.)

Nicht zu unterschätzen ist die Rolle der lokalen Presse für die Installation von Urteilen bezüglich der kommunalen Amtsträger und Organe der kommunalen Selbstverwaltung. Nach eigenen Angaben lassen sich 70% der Probanden (etwa 300 gaben dazu Auskunft) durch Erscheinungsbilder, die durch die Presse vermittelt werden, in ihren Wertungen leiten. Nur rund 15% der Probanden bezieht seine Eckdaten für eine Wertung aus dem direkten Kontakt und durch das Erleben der kommunalen Amtsträger bzw. der Verwaltung. Von den 70% macht sich etwa die Hälfte „eigene Gedanken“ zu den publizierten Darstellungen. 20%-25% der Probanden nimmt die Informationen ungebrochen in ihr Urteil auf. Etwa der gleiche Anteil stellt Pressedarstellungen generell infrage.

Problematisch ist, dass etwa 65% bis 70% der Stadt- und Gemeinderäte – Organstruktur ein schlechteres Erscheinungsbild abgeben, als ihre Arbeit tatsächlich ist. An diesem Zustand haben Pressedarstellungen einen großen Anteil. Hauptquellen des negativen Erscheinungsbildes sind:

- oft einseitige Darstellung von Politikinhalt zu brisanten kommunalpolitischen Problemen

²⁶ Signifikante Beispiele lieferten in jüngster Zeit Lüderitz /LK Stendal und Cobbel ebenda, wo es um Anschlussbeiträge ging, bei deren Zustandekommen sich die betroffenen Bürger hintergangen fühlten. Auch Stendal, Tangerhütte u.a. haben solche Probleme in signifikanter Weise. In Tangermünde sind es in erster Linie Anschlussbeiträge, Vergabe von Projektierungsleistungen an sog. „Hausfirmen“. (Es sind immer die gleichen Firmen, die in Tangermünde die Submissionen „gewinnen“.)

- personelle Anbindungen des „Schwarz-Rot“ Schemas bei der Darstellung von öffentlichen Personen und Positionen

Einzelübersicht 2

Frage: **Kennen Sie die Stadt/Gemeinderäte a) persönlich, b) dem Namen nach?**

(Bezugsgröße < 30%)

Nach Orten: absolut

Ort	Prob.Z	Ja	Persönlich	Namentlich	Nein
Tangermünde	98	79	54	25	19
Stendal	74	21	13	08	53
Güsen	12	11	11	-	01
Burg	23	12	04	08	11
Gommern	15	07	06	01	08
Calbe	15	11	10	01	04
Schönebeck	38	16	03	13	22
Bernburg	23	09	02	07	14
Staßfurt	32	17	10	07	15

Ort	Prob.Z	Ja	Persönlich	Namentlich	Nein
Nienburg	20	17	16	01	03
Hohenerxleben	17	14	14	-	03
Kroppenstedt	10	09	09	-	01
Gröningen	10	10	09	01	-
Kleinwanzleben	18	08	07	01	10
Güsten	9	05	03	02	04

Frage: **Kennen Sie die Stadt/Gemeinderäte a) persönlich, b) dem Namen nach?**

(Bezugsgröße < 30%)

Nach Orten: absolut

Ort	Prob.Z	Ja	Persönlich	Namentlich	Nein

Gardelegen	43	27	12	15	16
Salzwedel	51	26	17	11	25
Arendsee	31	23	19	04	08
Havelberg	50	21	14	07	29
(Rathenow)	24	01	-	01	23
Genthin	40	27	16	11	13
Jerichow	10	10	10	-	-
Ges. städt. Kommunen	663	381=57%	259	122	282=43%
Landgemeinden*	218	187=86%	171	16	31=14%
Ort	Prob.Z	Ja	Persönlich	Namentlich	Nein
Gesamt absolut	881	568	430	138	313
Gesamt in %	100%	64%	49%	15%	36%

* Landgemeinden in der Nordregion Sachsen-Anhalts unter 1000 Einwohner

Anmerkungen

Der Bekanntheitsgrad der Stadträte und Gemeinderäte in Persona ist relativ hoch. Er sinkt drastisch mit der Größe der Kommune. Dem entspricht auch die Kontaktintensität. Allerdings lässt sich kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Bekanntheitsgrad und Wertung bezüglich der Autorität ableiten. Signifikante Beispiele sind Tangermünde, Stendal, Gardelegen, Salzwedel, Havelberg, (Diese Städte können auf Grund ihres hohen Probandenanteils ausgewertet werden, was z.B. bei Bernburg, Burg, u.a. nicht so möglich ist.)

In Tangermünde, Genthin, Salzwedel, Gardelegen liegt der Bekanntheitsgrad über 50%. Die Bewertung der Arbeit der Stadträte fällt dem entgegen sehr unterschiedlich aus. Sehr geringe Akzeptanz in Tangermünde, Stendal, Gardelegen, (Pos. „Ja“ und „Im Prinzip“ zusammengenommen unter 30%, dem entgegen allein die Pos „Nein“ über 30%). In Genthin und Havelberg stehen ein hoher Bekanntheitsgrad einer relativ hohe Akzeptanz der Ratsarbeit im direkten, gleichlaufenden Verhältnis zueinander.

Solche Erscheinungen sind in ihrer Bewertung problematisch. Die Bürger beurteilen die Arbeit der örtlichen Räte nach erlebtem Handeln und unter dem Aspekt der Erfolgsorientierung, spürbar über die Lebensqualität in den Kommunen. Somit kann Bekanntheitsgrad sowohl positive als auch negative Vorzeichen haben.

Wie bereits a.a.O. ausgeführt, sehen viele Probanden in den Erscheinung der kommunalen Selbstverwaltung eine wichtige Quelle für ihr Urteilsvermögen. Rund 35% der Probanden stellten solche Bezüge her und gaben als Kriterien an:

- Zustand der Verwaltung insgesamt (Wie werde ich von der Verwaltung behandelt? Wie wird im Rat mit meinen Vorstellungen und Haltungen umgegangen. Welchen Eindruck hinterlässt die politische Kultur? Wie gehen die Ratsmitglieder miteinander um? Wie spricht mich der Bürgermeister emotional an?)
- Welches Gewicht wird Seitens des Rates kollektiv geäußerten Bürgermeinungen beigemessen?
- Welche Positionen nimmt der Rat ein, wenn es darum geht, den Bürgern Belastungen zuzumuten?
- Wie geht der Rat mit eigenen Fehlleistungen um?

Eine Wichtung der einzelnen Fragenkomplexe war angesichts dessen, dass diese Fragestellungen erst in den Gesprächen zum Ausdruck gebracht wurden und eine eindeutige Erfassung nicht organisiert war, (weil nicht vorgesehen) nicht möglich.

Dennoch machen die Fragenkomplexe Problemfelder deutlich.

Es sind alles qualitative Faktoren, die sich mit der profanen Fragestellung nach dem Bekanntheitsgrad von Organen der kommunalen Selbstverwaltung und deren Repräsentanten nicht erfassen und damit auch nicht werten ließen:

Zu den Informationsquellen bezüglich der Bestimmung des Bekanntheitsgrades

Zur Fragestellung nach den Quellen des Bekanntheitsgrades von Repräsentanten der Kommunalen Selbstverwaltung – Bürgermeister und Ratsmitglieder – äußerten sich für eine Wertung verwertbar 267 Probanden aus Tangermünde, Stendal, Genthin, Havelberg und neun Landgemeinden im Rahmen des Untersuchungsprogrammes* so:

- Pressedarstellungen 67%
- Persönliches Erleben durch individuelle Kontakte 19%/ 42% (LG)
- In öffentlichen Auftritten 21%

Weniger Bedeutung als erwartet, hat für den Bekanntheitsgrad die „Mund zu Mund“ Propaganda. Sie wurde kaum als Quelle erwähnt.

*Die Prozentangaben weisen auf die Intensität und Bedeutung hin, nicht auf Ausschließlichkeit (addiert zu 100%)

Fragen: 3 Sind Sie Mitglied eines Stadtrates/Gemeinderates?

4 Sind Sie als berufener Bürger Mitglied eines Ausschusses?

5 Würden Sie sich 1999 in den Stadtrat/Gemeinderat wählen lassen?

Darstellung absolut Fragen 3,4,5, in % Frage 5,Teil 1

Fragen 3,4,5, Ort	Prob.Z	Sind Sie Mitglied des Stadt-/Gemeinderates?		Sind Si berufener Bürger in einem Ausschuß?		Würden Sie sich 1999 in den Rat wählen lassen?	
		Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Tangermünde	98	04	94	01	97	11=11%	83=89%
Stendal	74	00	74	00	74	06=08%	68=92%

Darstellung absolut Fragen 3,4,5, in % Frage 5 (Teil 2)

Burg	23	00	23	01	22	01=04%	22=96%
Gommern	15	01	14	00	15	04	11
Calbe	15	00	15	00	15	02	13

Darstellung absolut Fragen 3,4,5, in % Frage 5 (Teil 3)

Schönebeck	38	00	38	00	38	07=18%	31=82%
Bernburg	23	01	22	00	22	01=04%	22=96%
Staßfurt	32	00	32	00	32	04=13%	28=87%
Nienburg	20	01	19	00	20	03	17
Hohenerxleben	17	00	17	00	17	00	17
Kroppenstedt	10	00	10	00	10	02	08
Gröningen	10	00	10	00	10	02	08
Kleinwanzleben	18	00	18	01	17	03	15
Güsten	09	00	09	00	09	01	08
Gardelegen	43	02	41	01	42	09=21%	34=79%
Salzwedel	51	00	51	02	49	11=22%	40=78%
Arendsee	31	00	31	01	30	04=13%	27=87%

Havelberg	50	01	49	01	49	07=14%	43=86%
(Rathenow)	24	00	24	00	24	00	24
Genthin	40	00	40	01	39	10=25%	3075%

Darstellung absolut Fragen 3,4,5, in % Frage 5, bezogen auf die Gesamtsituation

Städt.Komm ges 663	07=01%	656	09	654	93=14%	570=86%
Landgemeinden 218	37= 16%	181	00	218	59=27%	159=63%
Gesamt abs. 881	44	837	09	872	152=17%	729=83%
Gesamt % 100%	05%	95%	01%	99%	17%	83%

Anmerkungen

Die Bereitschaft zur Kandidatur für eine Ratsfunktion ist gegenüber 1994 um 37% gesunken. (Basis 1994=100%) Bei den verbleibenden 63 % entfallen 55 % auf Wiederkandidaturen 1999. Der variable Spielraum liegt bei 12%, d.h. rund 12 % Kandidaten könnten neu hinzugewonnen werden. (ermittelt Spalte 2 zu Spalte 6)

Bedenklich erscheint, dass mehr als 80% der Wählerschaft Sachsen-Anhalts offensichtlich nicht gewillt ist, sich für ein öffentliches Ehrenamt zur Verfügung zu stellen.(Spalte 7)

Diese Tendenz ist auch in anderen neuen Bundesländern nachweisbar. Sie lässt sich nicht zuletzt an solchen Ereignissen, wie Wahlbeteiligungen an außerordentlichen Bürgermeisterwahlen darstellen. (Die Wahlbeteiligung liegt zwischen 33% und 55%, mit starker negativer Tendenz zur ersten Größe)

Die Gründe für eine solche Negativentwicklung werden allgemein unter dem Begriff „Politikverdrossenheit“ definiert. (Auf dieses Problem wird im zweiten Hauptabschnitt näher eingegangen.)

Komplex 2

Inhaber von öffentlichen Wahlämtern : Bürgermeister und Ratsmitglieder

Motivationsdarstellung: Zum Verhältnis von Ratsmitgliedern und örtliche Räte

Zehn Fragen an: 167 Mitglieder örtlicher Räte von 42 Kommunen

Untersuchungszeitraum: 1996 - 1998

Ermittlungsformen: 100 Fragebögen, 35 Interviews

(Grundlage waren die in den anderen Untersuchungsprogrammen getätigten Ermittlungen)

Fragen	Ja in %	Relativ in %	(+ - ?) in %	Nein In %
Fühlen Sie sich zur Ratsarbeit motiviert?	14=19	73=44	04=02	76=46
Fühlen Sie sich im Rat respektiert?	31=19	68=41	60=36	08=04
Hat der Rat kommunal Autorität?	28=17	57=34	38=23	34=26

Reichen die Kompetenzen aus?	12=07%	39=23%	55=33%	61=37%
Reicht das eigene Wissen aus?	17=10%	61=37%	29=17%	60=36%
Reichen die Informationen der Verwaltung aus?	27=16%	37=22%	54=32%	49=29%
Hat der Rat reale Kraft und Möglichkeit, zu verändern?	12=07%	26=16%	78=47%	51=30%
Sollte es mehr Bürgerentscheidungen geben?	11=07%	26=16%	49=29%	81=47%
Wie wird der Rat von den Bürgern akzeptiert?	27=16%	61=37%	47=28%	32=19%

Anmerkungen

Die Motivation zur Ratsarbeit hat sich bei der Mehrzahl der Mitglieder kommunaler Räte im Verlaufe der jüngsten Legislaturperiode (1994-1999) wesentlich gewandelt. Zwei nicht nur scheinbare Antipoden lassen sich darstellen:

Aus der Sicht der PDS-Mandatsträger und auch der Freien Wähler hat ihre Arbeit an wesentlichem Gewicht und Gestaltungskraft gegenüber der ersten Legislaturperiode gewonnen. (Von 37 Probanden äußerten sich in diesem Sinne 32). Ähnlich verhält es sich mit dem Autoritätszuwachs.

Aus der Sicht vieler CDU-Mandatsträger hat die Arbeit an „kämpferischer Atmosphäre“ abgenommen. (Von 21 äußerten sich 17 in diesem Sinne). Es wird ein Schwund an Fachkompetenz konstatiert.

Die Motivation zur Ratsarbeit erhält ihre tragenden und bestimmenden Impulse aus der Verwirklichung eines Autoritätsanspruches gegenüber der Öffentlichkeit. In dem Zusammenhang soll auf zwei Positionen der Darstellung hingewiesen werden:

1. Die Positionen zur Gestaltungskraft der kommunalen Räte. (Zeile 8) weist ein numerisches Verhältnis von +38 (Spalte 2+3) zu -51 (Spalte 5) aus. Die reale Gestaltungskraft der kommunalen Räte wird bereits mit einem Negativsaldo von 13 angegeben. (Das erscheint angesichts anderer vorliegender Wertungen noch sehr günstig)
2. Die durch Spalte 9 dargestellte Demokratieproblematik erscheint insofern besonders bedenklich, da sich hinter dem Negativsaldo, Spalte 2+3=38 zu Spalte 5 =81, eine Differenz von 43 verbirgt, d.h. während 23% Bürgerentscheidungen befürworten, lehnen 47% diese ab.)

Als tangierende Darstellungen: Untersuchungen aus früheren Programmen herangezogen
 Einbezogen waren 87 Probanden: 34 Stadträte, 53 Gemeinderäte Region Stendal Osterburg, Gardelegen, Salzwedel, Havelberg
 Untersuchungszeitraum : Juni 1995 bis Juni 1996, Befragung: Interview

Fragen	Ja	?	Nein
Hatten Sie eine klare Vorstellung von der Ratsarbeit, als Sie kandidierten?	48=55%	19=22%	20=30%
Haben sich Ihre Erwartungen aus heutiger Sicht erfüllt?	30=34%	46=53%	11=13%
Warum nicht? Man kann nichts ändern		29	
Ich werden nicht gefragt		8	
Ich kann nicht mitreden		7	
Ich fühle mich überfordert		3	
Wird der Rat im Ort akzeptiert?	24=28%	21=24%	42=48%
Was sollte in der Ratsarbeit an erster Stelle stehen?			
Nur für die Kommune da sein	59=68%		

Anmerkungen

Im Zeitraum 1994 - 1996 vollzog sich in der Masse der örtlichen Räte der entscheidende Umbruch von der Kommunalverfassung der DDR zur Gemeindeordnung. In den Köpfen vieler Mandatsträger bestand die widersprüchliche kommunalpolitische Grundauffassung, die Gewaltenteilung greife von der zentralen über die Landesebene bis hin zu den Kommunen durch.

In den Diskussionen über die Hauptsatzungen nach den Kommunalwahlen 1994 waren die stimmberechtigte Teilnahme des Bürgermeisters an den Stadtratssitzungen, die Leitung der entscheidenden Ausschüsse durch den Bürgermeister (besonders Hauptausschuss und Finanz- und Planungsausschuss) und was die kleinen Gemeinden anbelangt, die Leitung der Ratssitzungen durch den Bürgermeister die Punkte, die den Umdenkungsprozess vom Kommunalsystem der Volksvertretungen zur kommunalen Selbstverwaltung am nachhaltigsten dokumentierten. Eine Untersuchung soll das Problem untermauern:

Demonstrationsbeispiel für Attraktivitätsausweisung von Kommunen in Entwicklungszeiträumen

Kommunen	Bedeutungs- Zuordnung	Attraktivität Wirtschaft	Attraktivität Wohnsied- lung	Attraktivität natürliche, traditionelle Gegebenheiten
Tangermünde	Grundz	8-2	10-1	10-2
Tangerhütte	Grundz	7-2	8+1	7+-0
Genthin	Gz +Mz	9+1	10+-0	7+1
Stendal	Mz+Oz	11+1	11+-0	8+1
Salzwedel	Mittelz	10+1	9+-0	8+1
Gardelegen	Gz+Mz	10-2	9+-0	7+1
Burg	Mz	11+-0	10+2	8+1
Letzlingen	-	9+1	8+1	9+-0
Arneburg	Gz	8+2	8+1	9+2
Tuchheim	-	8+-0	7-1	6+-0
Möckern	Gz	9+-0	7+1	6+1
Möser	SiedISP	10+2	10+-0	7+-0
Biederitz	SiedISP	10+2	10+-0	7+-0
Klötze	Gz+Mz	8+1	9+2	9+1
Arendsee	Gz	8-2	10-1	10-3

Tangierende Stimmungsbilder zu Wahlverhalten

1. Beispiel zu den emotionalen Faktoren des Gemeinwesens (aus: K.-D. Sprössel „ Zu den Motivationen ...“ a.a.O. Seiten 44-45)
2. Probanden: klientelundifferenziert, 82 Teilnehmer
Raum Havelberg, 1996 - 1997 + Jan. - März 1998, März - Juni 1999

Fragestellung: Was hat Ihrer Meinung nach unbedingt zum dörflichen Zusammenleben gehört?

Aussagen zu:	Unbedingt	Neutral	Nicht
Kommunikation	31	25	26
Solidargemeinschaft	42	21	19
Attraktiv	27	33	22
Heimat	39	15	34
Sicher	51	18	13

Als Gegenüberstellung die aktuelle Situation mit der gleichen Probandenzahl zu Untersuchungszeitraum: März 1995 - Oktober 1996, Mai 1997 - Juni 1997, September 1999

Frage : Wie schätzen Sie die Situation heute ein?

Aussagen zu:	Negativ	Neutral	Positiv
Kommunikation	37	31	14
Solidargemeinschaft	17	19	46
Attraktiv	31	12	39
Heimat	42	17	23
Sicher	28	17	37

In der Bewertung der wichtigsten Aktivitäten ergab sich im Vergleich Zeitraum 1963 - 69 zur aktuellen Situation 1998 folgendes Bild:

Aktivitäten:	Prädikat1	Prädikat3	Prädikat 5
Gemeinschaftsfeiern	37/21	36/30	19/31
Sportveranstaltungen	32/38	27/30	23/24
Kulturveranstaltungen	28/31	26/24	29/27
Arbeitseinsätze für das Dorf	36/17	21/21	25/44
Arbeitseinsätze für Kinderbetreuung	37/25	33/30	12/27

Überprüfung an 40 Probanden 1998, Raum Stendal, gleicher Fragespiegel

Aktivitäten:	Prädikat1	Prädikat3	Prädikat 5
Gemeinschaftsfeiern	17/5	19/21	4/14
Sportveranstaltungen	14/10	13/21	13/9
Kulturveranstaltungen	12/10	21/23	7/7
Arbeitseinsätze für das Dorf	19/2	13/16	8/12
Arbeitseinsätze für Kinderbetreuung	19/4	17/8	4/18

Zum Solidarverhalten die Aussagen gleiche Probanden, gleiche Kommunen, gleicher Untersuchungszeitraum, Raum Havelberg
Gegenstand: Verhältnis 1963 - 1989 zu 1997

Fragen:	Ja	Neutral	Nein
Intakter Gemeinschaftssinn	45/19	30/24	17/39
Zusammengehörigkeit	39/25	10/33	31/24
Kameradschaft	43/26	10/28	27/28
Kollektivgeist	42/26	13/21	27/34
Kommunikationsbedürfnis	42/24	11/43	29/15
Hilfsbereitschaft	47/27	14/22	21/33
Verantwortungsgefühl	36/27	16/31	32/24

Bewertung **Verlust der Status einer Kreisstadt**

Wie wird der Verlust des Status einer Kreisstadt von den Betroffenen reflektiert?

Der Verlust des Status als Kreisstadt hat in Gardelegen, Osterburg, Klötze, Havelberg, Genthin zu erheblichen Identitätsproblemen und Attraktivitätsverlusten geführt, die sich wesentlich auf die Lebensqualität der betroffenen Kommunen niedergeschlagen haben.

Es sind immerhin urbane Siedlungsräume, in denen zwischen 5000 (Klötze) und 16 000 (Gardelegen), 17000 (Genthin), 9500 (Havelberg), 10100(Osterburg) Menschen wohnen.

Zur Dokumentation:

Befragung zum Kreisstadtstatus (Ausschnitt aus dem Untersuchungsprogramm:

„Verödung der Kommunen - ein gesetzmäßiger Prozeß?“)

Zeitraum: Oktober 1996 und April 1997, September/ Oktober 1997,

Probanden: 196 Passanten in ehemaligen Kreisstädten Genthin, Havelberg, Klötze, Osterburg, Gardelegen
61 in Stendal und 24 in Salzwedel

1. Frage: Wann fühlten Sie sich in Ihrer Heimatstadt wohler ?			
	vor 1994	heute	keine Meinung
ehemalige Kreisstädte:	107	49	40
Kreisstädte:	19	36	31
2. Frage: Wann fanden Sie ihre Heimatstadt anziehender ?			
	vor 1994	heute	keine Meinung
ehemalige Kreisstädte:	92	84	20
Kreisstädte:	37	45	03

- Fragen
3. Wie haben sich nach 1994 die Einkaufsbedingungen entwickelt?
 4. Wie finden Sie heute ihre Stadt gegenüber früher?
 5. Wie erleben Sie das Freizeitangebot in Ihrer Stadt?
 6. Wie sind Sie mit der Stadtverwaltung zufrieden?

Ehem. Kreisstädte	Anz.	Gut	Egal	Schlecht
Osterburg	31	18,14,14, 11	4, 8, 4, 8	9, 9, 13, 12
Klötze	17	7, 10, 8, 7	7, 2, 2, 3	3, 5, 7, 7
Havelberg	29	8, 8, 9, 10	10, 10, 13, 14	11, 11, 7, 5
Genthin	32	21, 17, 11, 19	4, 4, 2, 3	7, 11, 19, 10
Gardelegen	47	24, 13, 13, 17	11, 13, 15, 8	12, 21, 19, 22

Darstellung Kreisstädte

Ort	Anz.	Gut	Egal	Schlecht
Stendal	37	21, 13, 17, 14	11, 7, 1, 10	6, 17, 19, 13
Salzwedel	24	18, 14, 15, 11	1, 2, 1, 1	5, 8, 8, 12

Zu den autarken Gestaltungsräumen der kommunalen Räte:

Grundsätzlicher Fragespiegel

Der Fragespiegel wurde im Juli/August 1998 an 270 mögliche Probanden, klientendifferenziert nach Mitglieder von kommunalen Räten ausgereicht. Im Rückfluss von 171 kamen 162 zur Auswertung.

Es ist ein repräsentativer Querschnitt gegeben, da das gesamte Gebiet von Sachsen-Anhalt einbezogen war.

1. Worin sind die inhaltlichen Schwerpunkte gegebenenfalls auch einer solchen Erneuerung zu sehen?

a. infrastrukturelle Ausstattung der Kommunen, Möglichkeiten und Grenzen

b. Finanzausstattung - wohin tendiert die Finanzausstattung der Kommunen? Wird es noch möglich sein, trotz zu erwartender finanzieller Kürzungen die Haushalte auszugleichen? Welche Rolle spielen zukünftig Fördermittel und Investitionspauschalen, Investitionshilfen? (Bindung der Investitionspauschalen an bestätigte Haushalte, die Verweigerung der Bestätigungen bei nicht ausgeglichenen Haushalten, Erhöhung der Kreisumlagen bei geringem Leistungsangebot) ist eigene kommunale Politik nur noch möglich, wenn die Kommunen Werte veräußern müssen?

c. Auswirkungen der Standardflut auf die Finanzkraft der Kommunen

Alles zusammen: 148 Punkt: b/11 keine: 3

2. Welche Chancen bieten sich mit den Verwaltungsgemeinschaften als demokratische Alternative zu Eingemeindungen?

günstige: 97 nur wenige: 42 keine: 33

3. Würden Sie einer Eingemeindung zustimmen?

unbedingt: 27 bedingt: 89 auf keinen Fall: 46

4. Welche Rolle könnten Zweckverbände²⁷ spielen?

eine Schlüsselrolle: 27 eine begünstigende: 23 eine negative: 114

5. Welche Freiräume bleiben tatsächlich für die gewählten Räte gegenüber den Verwaltungen und den übergeordneten staatlichen Verwaltungsebenen?

sehr große: 11 nur bedingte: 123 keine: 18

²⁷ Von den Probanden wurde augenfällig die Erfahrung mit den Wasser- und Abwasserverbänden in die Bewertung einbezogen

6. Hat das Satzungsrecht nur noch deklaratorischen Charakter?
ja: 39 zumeist: 104 nicht: 19
7. Äußert sich Politikverdrossenheit in den Kommunen dünnbesiedelter Regionen?
sehr stark: 87 bedingt spürbar: 59 nicht: 16
8. Sind die Mitglieder der Räte noch genügend ideell motiviert?
ja: 69 wenig: 62 nicht: 31
9. Wie ist die Teilnahme an Ratsitzungen?
seht gut: 41 befriedigend: 92 schlecht: 29
10. Welchen Stellenwert werden Einwohnerversammlungen beigemessen?
sehr großen: 81 unbedeutenden: 77 keinen: 3
11. Wieviele Einwohnerversammlungen werden jährlich durchgeführt?
Teilnehmerzahl in %? 0,3%-21% in durchschnittlich 1 Versammlung
*111, **112, ***113
12. Wie ist das örtliche Bewusstsein bezüglich von Bürgerbefragungen, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren ausgeprägt?
sehr stark: 91 durchschnittlich: 42 sehr gering: 29
13. Welche Entwicklungstendenzen zeigen sich?
Es werden mehr gefordert: 89 es reicht: 41 kein Interesse: 32
14. Wieviel Mitglieder von Gemeinderäten werden 1999 voraussichtlich wieder kandidieren?
Geschätzte Zahl in %: = 57%
15. Was bewegt die Gemeinderäte zu einer neuen Kandidatur ?
- | | |
|---|-----|
| Erfolgserlebnisse für die Kommune organisieren: | 21% |
| Einfach aus dem Pflichtgefühl heraus: | 16% |
| Um dabeizusein: | 20% |
15. Warum kandidieren Gemeinderäte nicht mehr? Basis 43%
- | | |
|--|-----|
| Resignation, man kann ja doch nichts ändern: | 28% |
| Alters- bzw. gesundheitliche Gründe: | 11% |
| Persönliche Gründe. | 4% |

16. Wie hoch wird die Teilnahme an den kommenden Kommunalwahlen eingeschätzt?

Sehr gut (über 80%) 42 mäßig (<50%) 97 schlecht (unter 50%) 23

17. Wie wird das Verhältnis zum Landkreis eingeschätzt?

Sehr konstruktiv: 13 kaum pos. spürbar: 129 keine Verbindung: 20

Anmerkung zu *, **, ***

Von den 270 Fragebögen wurden 112 an Mitglieder von Stadträten und 158 an Mitglieder von Gemeinderäten ausgereicht. Der Rückfluss erfolgte über 50% anonym, so dass es nicht möglich ist, differenziert nach Kommunalgrößen auszuwerten.

Dokumentation zu:

Ausgewählte Probleme bezüglich der Entscheidungs-Handlungs- und Gestaltungsräume für die kommunalen Räte

Erhebungen zu folgenden Fragestellungen:

Wer bestimmt die Entscheidungsprojekte des Rates?

Wie sind die Kollegialität und politische Kultur im Rat entwickelt?

Welche Qualität haben die Informationen zu den Entscheidungsprojekten?

Wie wird die Mitwirkung der Betroffenen gesichert?

Wie ist das politische Engagement bezüglich der Mitwirkung der Bürger entwickelt?

Die Erhebungen werden mit wechselnden, klientendifferenzierten Probandengruppen durchgeführt.

Komplex:

Wie wird die Situation von den Mitgliedern der Räte eingeschätzt?

Probandenstruktur: 62 Mitglieder von Stadträten (Gruppe1)

47 Mitglieder von Gemeinderäten (Gruppe2)

Untersuchungszeitraum: März 1997 - Oktober 1998

Untersuchungsmethoden: Auszüge aus eigenen Fragebögen.

Auswertung erfolgt getrennt nach Gruppen ½

Fragen	Stark <80%	Ausgeglichen 50%	Schwach >10%
Gibt es innerhalb des Rates Autoritätsprobleme?	11/19	24/12	27/12
Wie ist die sachbezogene Diskussion?	19/14	37/21	6/12
Wie ist die Kameradschaftlichkeit?	18/11	39/20	15/16
Wie ist das Beratungsklima?	19/9	37/26	6/12
Fragen	Stark <80%	Ausgeglichen 50%	Schwach >10%
Wie ist die Führung der Ratsarbeit?	14/6	21/22	27/19
Wie ist die Motivation zur Zusammenarbeit?	23/12	31/19	8/16
Wie ist das Verhältnis zur Verwaltung?	19/7	31/26	12/15

Fragen	Sehr stark < 80%	Ausgeglichen 50%	Schwach >10%
Wie ist die eigene Fachkompetenz?	18/10	39/26	5/11
Welchen Stellenwert haben politische Überzeugungen für die Zusammenarbeit?*	21/17	37/28	4/2
Wie ist die politische Kultur ausgeprägt?***	19/12	30/19	13/16
Welchen Stellenwert haben persönliche Beziehungen?***	27/21	31/17	4/9

Anmerkungen:

*Die Bedeutung von politischen Überzeugungen für die Zusammenarbeit ist nach Angaben der Probanden, die beide Legislaturperioden mitgemacht haben, um rund 60% zurückgegangen. Im gleichen Maße sei die Kollegialität gestiegen. Einen besonders intensiven Angleichungsprozesses an die kommunalen Interessenlagen erfolgte seit 1996.

**Ähnliche Aussagen wurden zur Entwicklung der politischen Kultur getätigt. Waren es in der ersten Legislaturperiode 1990 - 1994 gemeinsame Frontalangriffe aller gegen die PDS-Räte, so ebten diese konträren Positionen in der zweiten Legislaturperiode 1994 - 1999 ebenfalls nach 1996 wesentlich ab. Heute sind es zu rund 85% Sachfragen, die parteiübergreifend beraten und entschieden werden.

***Problematisch ist die Bestimmung des Stellenwertes von persönlichen Beziehungen für die Ratsarbeit. Geht es um Auftragsvergaben, besonders um Vergaben von nicht ausschreibungspflichtigen Leistungen, so erfolgt die Auswahl der Auftragnehmer zu 60% und darüber über Beziehungen, die von außen in die Räte hineinwirken. (Propagiert wird in dem Zusammenhang immer das Prinzip von den „Hausfirmen“, die man kenne, auf die man sich verlassen könne.)²⁸

Zum Problem der „inneren“ Zustände bezüglich der kommunalen Räte besteht zwar ein Unterschied zwischen den Größenordnungen der Kommunen, was die Intensität von politischer Kultur und Kollegialität anbelangt, prinzipiell kann aber von einer Versachlichung der Zusammenarbeit ausgegangen werden. Die Spannungen bestehen eher im Verhältnis Rat als Kollegialorgan und Bürgermeister. Diese Spannungen erscheinen in einem Abhängigkeitsverhältnis zwischen Größe der Kommunen und damit zahlenmäßiger Stärke des Rates und Position des Bürgermeisters. Erkennbar wird dabei, dass das Spannungsverhältnis mit der Größe der Kommune abnimmt. Dafür sprechen die Rücktritte von Bürgermeistern. (Im Landkreis Stendal sind allein im Raum Stendal in den vergangenen zwei Jahren mindestens zehn Bürgermeister zurückgetreten, das entspricht einen Anteil von 12%.)

Ein weiteres, in seiner Wichtung allerdings sehr stark prägendes Problem ist die Motivationsstruktur zur Pflege der politischen Kultur und der Bereitschaft zur Kollegialität innerhalb des Rates.

Erkenntnis:

Die Motivation zur Ratsarbeit erhält ihre tragenden und bestimmenden Impulse aus der Verwirklichung eines Autoritätsanspruches gegenüber der Öffentlichkeit.

Das Problem der Bewertung des Autoritätsanspruches²⁹ besteht in der Zuordnung

²⁸ In Tangermünde werden zu 90% die Projektierungsleistungen an drei solcher Hausfirmen vergeben, wobei eine dieser Firmen, trotz nachweislicher Fehlleistungen und offensichtlicher Kompetenzschwierigkeiten, rund 85% der im Haushalt eingestellten Mittel abschöpft.

²⁹ Es erscheint allerdings fragwürdig, ob es real möglich ist, einen Autoritätsanspruch erheben zu können, denn jeder Anspruch ist eine Positionsbestimmung gegenüber anderen. Wesentlicher ist die inhaltliche Seite eines solchen Anspruches als Meßlatte für Kriterien, die man als eigene Leistung gegenüber anderen als Pflicht nimmt, ohne dafür Gegenleistungen zu erwarten oder gar zu fordern. (Leistungsabhängige Autorität)

- zum funktional bedingten und daher mit der Ratsfunktion verliehenen Autoritätsanspruches oder
- zum leistungsabhängig erworbenen Autoritätsanspruch.

Da gehen die Sichtweisen zwischen Mitgliedern der kommunalen Räte und der durch die Bürger gestellten Öffentlichkeit in vielen Punkten stark auseinander.

Wie aus einigen Fragestellungen ersichtlich, wird seitens nicht weniger Mitglieder von kommunalen Räten aus dem Inhalt der repräsentativen Demokratie ein funktional bezogener Autoritätsanspruch abgeleitet. Das betrifft vor allem die Unantastbarkeit von Ratsbeschlüssen, wenn diese durch Bürgerinitiativen in einen Kontext mit den Bürgermeinungen gestellt werden und mit diesen nicht übereinstimmen, sondern ihnen zuwiderlaufen.

Frage: Wie verhält es sich mit der Bewertung der öffentlichen Autorität des Rates?

Das Maß der öffentlichen Bewertung der Autorität eines kommunalen Rates ist der Grad der Übereinstimmung von funktional bedingter und leistungsmäßig erworbener Autorität. Dieser Grad der Übereinstimmung wird immer dann sichtbar, wenn ein kommunaler Rat Beschlüsse fassen muss, die für die Bürger einen verpflichtenden Inhalt haben bzw. die Bürger finanziell belasten.

Analyse von Einwohnerbewegungen als Ausgangspunkt für die Bewertung des emotional-moralischen Zustandes eines kommunalen Gemeinwesens

Einwohnerbewegungen geben nur quantitative Auskunft über die vier grundlegenden Bewertungskriterien Attraktivität, Vitalität, Komplexität, Funktionalität. Sie zeigen aber die Tendenz an und die Richtung, in der weitere Untersuchungen getätigt werden sollten, um Aussagen zum emotional-moralischen Zustand eines kommunalen Gemeinwesens zu erhalten.

Entsprechend den bislang behandelten vier Größen- und Bedeutungsgruppen sollen vier Beispiele dargestellt werden.

Problemdarstellung

Zum Verhältnis von Einwohnerentwicklungen und emotional-moralischen Zuständen von Gemeinwesen, bezogen auf urbane Ballungsräume und Siedlungsgebiete

In den urbanen Ballungsräumen sind die Widersprüchlichkeiten des kommunalen Gemeinwesens am größten ausgeprägt. Dort sind alle Faktoren, die in die Bewertung nach Attraktivität, Vitalität, Komplexität und Funktionalität einfließen und Aussagen über den emotional-moralischen Zustand eines kommunalen Gemeinwesens geben, noch wirksam. Problematisch wird die Darstellung des kommunalen Gemeinwesens als sozialen Organismus im Verhältnis zum wahrnehmbaren Habitus des Gemeinwesens.

Oft haben wir heute den Umstand, dass kommunale Gemeinwesen optisch einen sehr guten Zustand vermitteln, die sozialen Spannungen aber hinter einer solchen Fassade brodeln. Schöne Städte und geringe Wahlbeteiligungen an den Kommunalwahlen (Stendal, Salzwedel) lassen die große Widersprüchlichkeit erahnen. Welchen Hinweis können nun die Einwohnerbewegungen vermitteln? Stendal ist ein extremes Beispiel dafür.

Urbanisierungsraum Stendal

Kommune	1990/ 2	1993	1994	1995	1998	Attr.	Vi- tal	Kom .	Fu nk
Stendal	48360	48177	45879	44839	43659	7	10	10	10
Bindfelde	199	205	231	226	255	6	4	3	6
Heeren	467	468	469	466	506	6	6	5	7
Dahlen	596	591	614	633	598	7	5	4	5
Insel	677	664	711	708	719	7	4	4	4
Buchholz	269	237	269	285	298	7	5	3	6
Hassel	228	270	449	700	820	7	8	5	9
Jarchau	254	277	307	360	443	6	7	3	8
Uenglingen	324	306	361	445	873	10	8	5	6
Staffelde	235	244	275	284	300	7	5	3	6

Der Urbanisierungsraum Stendal ist in der Nordregion der kompakteste. Die Bedeutung Stendals geht weit über die Altmark hinaus. Sie erfüllt eine Reihe von Funktionen für die gesamte Region. Auf Grund seiner hervorragenden Bedeutung ist Stendal bestrebt, die umliegenden Kommunen in ihr unmittelbares Stadtgebiet aufzusaugen. So wurden die Gemeinden Staffelde und 1999 Bindfelde in die Stadt als Ortsteile eingemeindet. Bestrebungen bestehen nun, die Gemeinde Uenglingen ebenfalls in das Stadtgebiet als Ortsteil zu bekommen.

Was den emotional-moralischen Zustand des urbanen Ballungsraumes anbelangt, so wird der, was durch die Einwohnerbewegungen nicht so unmittelbar wiedergegeben wird, von einer Reihe begünstigender Faktoren geprägt.

So ist Stendal selbst mit einer sehr hohen Funktionalität ausgestattet, die nahezu alle möglichen Vorhaltungen anbietet. Wirtschaftszentrum, Verwaltungszentrum, Sitz einer Fachhochschule, eines überregionalen Theaters, Verkehrsknotenpunkt, Möglichkeiten der extensiven Erweiterung usw.

Das Hauptproblem liegt im sehr hohen Niveau der Arbeitslosigkeit. Dieses unterschreitet heute nicht einmal mehr die 25%-Marke.

Die soziale Differenzierung liegt gegenwärtig bei 12%-15% pro Jahr, d.h. in dieser Größenordnung wächst der Unterschied zwischen denen, die sich aus eigenem Einkommen gut erhalten können und denen, die auf eine Form der sozialen Beihilfen angewiesen sind. Der Quotient für die Sozialhilfe lässt sich, trotz der verschwommenen Angaben, auf ein Wachstum von 2% pro Jahr ermitteln. Die Kriminalitätsrate steigt insgesamt um 1%, wobei die Jugendkriminalität um 3%-7% wächst.

Die Zerstörung von Gemeineigentum durch Vandalismus lässt sich für Stendal auf 7% bis 16% der von der Stadt zu tragenden Ersatzleistungen beziffern, liegt aber offensichtlich bei 20%-30%.

Zwar nicht repräsentativ, aber von der Tendenz zutreffend erklärten 1999 von 112 Personen immerhin 62, das sind 55%, dass sie sich in Stendal trotz der enormen Anstrengungen, die Attraktivität zu erhöhen, dass sie sich in Stendal nicht mehr wohl fühlen und nur aus privaten und wirtschaftlichen Gründen noch in der Stadt ansässig verbleiben.

Was allerdings die Einwohnerbewegung aussagt ist, dass von den rund 10 000 Einwohnern, die Stendal seit der Wende verlassen haben, nicht einmal 20% im Umland verblieben sind.

Urbanisierungsraum Salzwedel

Kommunen	1990	1993	1994	1995	1997/8	Attr.	Funk.	Kom.	Funk.
Salzwedel	22261	21873	21491	21408	21159	7	9	9	8
Brietz	541	511	494	497	750	9	9	3	7
Dambeck	390	373	367	361	367	6	6	2	6
Alten-salzw	442	453	427	429	421	7		2	6
Pretzier	889	926	1021	1250	1333	8	8	4	9

Wallstawe	502	488	497	492	504	7	5	4	5
Osterwoh.	590	585	584	561	563	5	5	3	
Riebau	507	456	434	439	481				
Püggen	59	56	52	44	54	4	3	2	7

* Einwohnerbewegung hat sich von der Tendenz fortgesetzt.

Tangermünde und Umland

Kommune	1991	1993	1994	1995	1997/ 8	Att r.	Vi- tal	K o m	Fu nk
Tangermünde	11524	10834	10630	10474	10302	9	8	7	8
Bölsdorf	199	169	185	181	192	6	6	2	2
Buch	489	540	476	456	451	5	5	5	6
Grobleben	100	101	112	112	110	6	5	3	5
Hämerten	173	188	200	191	217	7	4	2	6

Demonstrationsbeispiele

Erfassungsmethoden zur Attraktivität

Kommunen	Bedeu- tungs Zuordnung	Attraktivi- tät Wirtschaft	Attraktivi- tät Wohnsied- lung	Verkehrsmäßige Erschließung
Tangermünde	Grundz	8	10	0/1/1/2/1/0/1
Tangerhütte	Grundz	7	8	0/0/1/2/2/1/0
Genthin	Gz +Mz	9	10	0/2/2/2/1/1/1
Stendal	Mz+Oz	11	11	0/2/1/3/3/3/1
Salzwedel	Mittelz	10	9	0/2/2/3/2/1/1
Gardelegen	Gz+Mz	10	9	0/2/1/3/2/1/0
Burg	Mz	11	10	1/2/2/3/2/1/0
Letzlingen	-	9	8	0/1/1/1/1/0/0
Arneburg	Gz	8	8	0/0/0/2/2/0/1
Tuchheim	-	8	7	0/1/1/1/1/0/1
Möckern	Gz	9	7	0/1/1/2/2/1/0
Möser	SiedlSP	10	10	1/1/0/2/1/1/0/
Biederitz	SiedlSP	10	10	1/1/0/2/1/2/0
Klötze	Gz+Mz	8	9	0/0/1/2/2/0/1

Arendsee	Gz	8	10	0/1/1/2/2/0/1
Bismark	Gz	7	8	0/0/1/2/2/0/1
Seehausen	Gz	6	7	0/2/1/2/2/1/0
Jerichow	Gz	7	7	0/1/1/2/2/0/1
Güsen	-	6	6	0/0/1/1/1/1/1
Klietz	-	6	7	0/1/0/3/1/0/0

Kommunen	Bedeutungs Zuordnung	Attraktivität Wirtschaft	Attraktivität Wohnsiedlung	Verkehrsmäßige Erschließung
Havelberg	Gz+Mz	7	10	0/1/2/2/1/0/0
Goldbeck	-	6	7	0/0/1/2/2/1/0
Kalbe	Gz	6	7	0/0/1/2/2/0/1
Flechtingen	Gz	9	10	0/1/1/2/2/0/0
Calvörde	Gz	8	8	0/0/1/2/2/0/0
Gerwisch	SiedSP	10	10	1/1/1/2/1/1/0
Werben	-	5	7	0/0/1/1/2/0/0
Haldensleben	Mz	10	9	1/2/2/3/3/0/1
Wolmirstedt	Gz+Mz	11	10	1/1/1/2/2/1/0

Diese Zusammenstellung erfolgte auf der Grundlage des regionalen Entwicklungsprogramms für Sachsen - Anhalt, aktuelle Fassung Juni 1997 - 1999

Bewertungskriterien nach Sachgruppen

Sachgruppenzuordnung

1. **Materielle Kriterien**

• **Wohnumfeld**

Arbeitsmöglichkeiten
 der Zugriff auf Versorgungseinrichtungen
 die Kinderbetreuung
 Erlebnisbereiche der Freizeit und kulturellen Betätigung
 Einrichtungen der gesundheitlichen und sozialen Betreuung
 altersspezifische Einrichtungen (z. B. für die Rentner),
 verkehrsmäßige Erreichbarkeit
 Kommunikationsmöglichkeiten

2. ideelle Bewertungskriterien

Gemeinschaftssinn und Solidarität,
 Ehrlichkeit und das Bedürfnis nach unmittelbarer Kommunikation,
 persönliche Sicherheit,
 Subjektive Einschätzung von Empfindungen zu den kommunalen Gegebenheiten (Sauberkeit, Ordnung usw.)

Anhang

Begriffsbestimmungen und Begriffserläuterungen

Autorität: Politische Autorität

Politische Autorität ist als spezielle Form der Autorität eine politische Eigenschaft, die durch ihre Erscheinungen transparent wird.

In der politischen Autorität werden grundsätzlich zwei Arten unterschieden, die funktional übertragenen oder ambedingte Autorität und die handlungsabhängige erworbene Autorität

- Bewertungskriterien

Attraktivität

Unter Attraktivität im materialistischen Sinne werden alle visuell und emotional erfassbaren territorialen Gegebenheiten verstanden, die durch Impulse bewusstseinsgestaltend auf den Menschen einwirken und diesen zu subjektiv geprägten Urteilen, Ansichten, Einstellungen und Handlungen befähigen und bewegen. Das sind insbesondere

- die visuell wahrnehmbaren Strukturen und Formen,
- die akustischen und geruchlichen Feststellungen,
- die wahrzunehmenden Bedingungen der persönlichen Selbstdarstellung,
- die wahrzunehmenden Bedingungen der individuellen Konsumtion,
- die vermittelten Erlebnisse.

Vitalität

Unter Vitalität ist in der geisteswissenschaftlichen Terminologie materialistischer Positionsbestimmung die Gesamtheit und die Intensität der Bewegungen menschlichen Handelns als sozial, wirtschaftlich, geistig und politisch wahrnehmbare Äußerung zu verstehen. Sie ist somit Erscheinung und Reflexion der menschlichen Gesellschaft in ihrem Wesen, das durch Konkretheit nachvollziehbar wird.

Zur Bestimmung des Ausprägungsgrades der Vitalität, bezogen auf den Untersuchungsgegenstand, müssen solche Äußerungsformen herangezogen werden wie:

- die Intensität des Bewohnens eines abgegrenzten Areals
- die Frequenz von Einrichtungen, Anlagen, geistigen Darstellungsformen und politischen Aktivitäten
- die Nutzung der Kommunikationsmöglichkeiten
- die physischen Bewegungen

Diese und weitere Kriterien sind im Soll-Ist-Vergleich in eine aussagefähige Beziehung zu setzen, aus der der Grad der Vitalität hergeleitet werden kann.

Komplexität

Komplexität im materialistischen Sinne ist der räumliche Ausprägungsgrad der Verhältnisse und Beziehungen zwischen Gegebenheiten, bezogen auf eine konkrete Bezugsbasis, in einem festgelegten Zeitraum.

Komplexität gibt darüber Auskunft, welche räumlichen Gegebenheiten innerhalb eines Territoriums, die der Mensch zur Gestaltung seiner Lebensprozesse unbedingt braucht, in einer bestimmten Zeiteinheit von ihm erreicht werden können. Ein hohe Komplexität ist dann vorhanden, wenn diese Gegebenheiten, wie Einrichtungen, Verwaltungen, Geschäfte usw. auf engstem Raum in kürzester Zeit erreicht und wenn dabei ein optimales Maß an Verrichtungen erledigt werden kann. In diesem Sinne ist Komplexität die Erreichbarkeit von notwendigen, aber auch möglichen Gegebenheiten innerhalb eines bestimmten Raumes, in einer bestimmten Zeiteinheit als materielle Grundlagen zur Gestaltung der auf durchschnittlichem Niveau befindlichen Lebensprozesse.

Komplexität lässt sich ermitteln durch die

- Anzahl verschiedener und verschiedenartiger Strukturen in einem territorial abgegrenzten Raum (Träger wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, verwaltungstechnischer, politischer u.ä. Aktivitäten und Organisationsformen),

- Anzahl der in einer Zeiteinheit auf einem abgegrenzten Raum nebeneinander ablaufender Aktivitäten (Feststehende Termine wie Öffnungszeiten, Veranstaltungen, Vereins- und Parteiarbeit),
- Anzahl und Dichte baulicher Anlagen, Immobilien, natürlicher und gartenarchitektonischer und ähnlicher Gegebenheiten (Wohnungen, Straßen, Gewerbegrundstücke, Verkehrseinrichtungen, kulturelle, gastronomische Gegebenheiten, Sportstätten).

Funktionalität

Funktionalität beinhaltet alle notwendigen und real möglichen Beziehungen, die die Menschen zielorientiert untereinander oder mit Organisationsformen eingehen müssen oder können, um einer Zweckbestimmung zu genügen, der sie folgen müssen oder wollen.

Auch die Funktionalität ist historisch gewachsen und einem aktuellen Anpassungszwang unterworfen. Das betrifft u.a. solche in der Innenstadt in konzentrierter Form entwickelte urbane Funktionen wie:

- das Wohnen
- die Versorgung
- die Verwaltung
- die Kommunikation
- die Bildung und Erziehung

Erläuterung zur Funktionalität

Unter „Funktionalität“, bezogen auf die Kommunen allgemein ist zu verstehen, wie mit welcher Ausstattung die Kommunen sich als Wohn-, Erlebnis-, Arbeits-, Kommunikations- und Sozialgemeinschaft selbst verwirklichen und darstellen können. Dabei haben sich im historischen Verlauf zwei Arten der Funktionalität herausgebildet:

1. die entwicklungsgeschichtlich erworbene Funktionalität
2. die zwangsweise erlangte Funktionalität

Die entwicklungsgeschichtlich erworbene Funktionalität

Die entwicklungsgeschichtlich erworbene Funktionalität beinhaltet alle die Elemente des kommunalen Daseins, die historisch gewachsen oder den spezifischen Bedingungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung entsprechend geschaffen worden sind, die aus der Verantwortung für das Gemeinwohl unter öffentlichen Schutz gestellt und freiwillig befördert werden. Sie sind für die kommunale Gemeinschaft die Bündelung aller Bedingungen, die primär die

Lebensqualität als Kompromiß aller individuellen Ansichten und Bestrebungen bestimmen.

Die zwangsweise erlangte Funktionalität

Im Unterschied zur entwicklungsgeschichtlich erworbenen Funktionalität stellt die zwangsweise erlangte Funktionalität immer einen Bruch mit der Tradition oder eine nur zwangsweise zu erreichende Abkürzung von Entwicklungsverläufen dar.

Sie kann auf verschiedenen Wegen eingeleitet und gestaltet werden. Die treffendsten Initiativen sind administrativer Art oder über das Geld.

Innere Funktionalität in den Verwaltungsgemeinschaften

Der Funktionalitätsbegriff hat in seinem Gebrauch von der Logik her zwei Seiten:

1. Wird er für einen Gesamtzustand, wie bisher getan, auf die Kommune angewendet.
2. Bestimmt er als „innere“ Funktionalität das Zusammenspiel aller Faktoren, die die Eigenbewegung, also das Abarbeiten der Verwaltungsvorgänge ermöglichen und charakterisieren.

Die innere Funktionalität ist an eine Reihe von Organisations- und Strukturvorgaben gebunden:

- die Gesetzesvorgaben, der Rechtszwang von Verordnungen
- die intern verbindlichen Vorgaben
- strukturelle Möglichkeiten und Grenzen
- subjektive Faktoren, wie die Leistungsgrenzen der Mitarbeiter

Funktionalitätsbewusstsein:

Funktionalitätsbewusstsein ist Teil des Bewusstseins überhaupt und als solches bewusstmäßige Reflexion des kommunalen Lebens, der kommunalen Bedingungen und Verhältnisse, gemessen an der gesamtgesellschaftlichen Situation, wie sich diese in die Kommune erlebbar hineinprojiziert. Das Maß des Funktionalitätsbewusstseins leitet sich ab von der Art und Weise, wie Lebensqualität gespürt und sich durch individuelles und gemeinschaftliches Engagement beeinflussen lässt. Eine wesentliche Äußerung des Funktionalitätsbewusstseins ist die praktizierte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben der Kommune.

Das Funktionalitätsbewusstsein wird ausgeprägt durch die sozialen und politischen Erfahrungen in und mit multivalenten Kommunalstrukturen, die der Bedürfnisbefriedigung und der Selbstverwirklichung und Selbstdarstellung dienen. Von einer solchen Prämisse ausgehend, war es vor 1989 das Ziel, eben soweit

wie möglich, alles in einer Kommune (unabhängig, ob es in der Multivalenz nötig war) bereitzuhalten. An dieser von den Menschen selbst erlebten kommunalen multivalenten Angebotsstruktur orientiert sich heute wieder die kommunale Werteskala, die sowohl die materiellen Bedingungen als auch die emotionalen Faktoren zu einem Erlebnisurteil bündelt. Daraus resultierten auch die Erwartungshaltungen nach 1990, wie sie durch das Funktionalitätsbewusstsein der Menschen reflektiert wurden.

Bevölkerung

Bevölkerung ist eine Menschenmenge, die sich in einem konkreten Territorium (Stadt, Dorf, Landkreis usw.) zeitweilig oder auf Dauer aufhält und in diesem Territorium die Hauptaktivitäten ihres Lebens gestaltet.

Bürgernähe

Bürgernähe hat zwei Aspekte, unter denen dieses Erfordernis bewertet werden muss, einen *inhaltlichen* Aspekt und einen *formellen* Aspekt.

Zum **inhaltlichen Aspekt**:

Unter ihm werden alle die Faktoren und Aktivitäten verstanden,

- die seitens der Verwaltung reguliert werden müssen, um innerhalb ihres territorialen Zuständigkeitsbereiches die Bedingungen zu schaffen und zu sichern, die
- die Lebensqualität bestimmen z . B. Infrastruktur, materielle Bedingungen der körperlichen und geistigen Reproduktion, materielle Voraussetzungen für die individuelle Selbstverwirklichung, die wirtschaftlichen Bedingungen als Grundlagen für die Finanzierbarkeit der territorialen Angelegenheiten sichern,
- die Sicherung der sozialen Integrität der im Territorium lebenden Menschen gewährleisten,
- Hilfe zur Selbsthilfe und zur Motivierung, an der Lösung der territorialen Angelegenheiten mitzuwirken, geben.

Zum **formellen Aspekt**:

Dem formellen Aspekt müssen alle die Aktivitäten und Gegebenheiten zugeordnet werden, die mit der Abarbeitung der formellen Verwaltung zusammenhängen:

- Verfahrensweisen bei Inanspruchnahme der Verwaltung, wie Umfang von Anträgen

- Art und Aufwand ihrer Stellung (auf wie vielen Formularen, in welcher Aufmachung das Anliegen an die Verwaltung herangetragen werden muss, damit es bearbeitet wird)
- Dauer der Abarbeitung von Verwaltungsangelegenheiten
- Erreichbarkeit der Verwaltungsämter

Einwohner

Der Begriff Einwohner beinhaltet die juristische Verbindung eines Menschen zu einem konkreten, territorial abgegrenzten, mit staatlicher Verwaltungsvollmacht ausgestatteten Rechtssubjekt. Diese Rechtssubjekte sind in aufsteigender Linie die Kommunen, die Landkreise, die Länder, die Bundesrepublik.

Was heißt das?

In allen diesen Ebenen ist der Mensch konkret ausgewiesen (siehe Personalausweis). Er kann gegenüber den Verwaltungsrechtssubjekten, die ihn als Einwohner verwalten, Rechte geltend machen, wie diese auch ihm gegenüber.

Erwartungshaltungen im politischen Sinne gebräuchlich

Erwartungshaltungen im politischen Sinne sind die inneren Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger bezüglich der politischen Lösung ihrer Probleme. Diese Erwartungshaltungen werden durch die Politikdarstellungen der um die politische Macht auf den einzelnen Ebenen konkurrierenden Parteien und Bürgerorganisationen maßgeblich beeinflusst, wobei diese Darstellungen das wesentliche Kriterium bezüglich der Erwartungshaltungen bilden.

(In diesem Sinne erfüllen Bürgerinitiativen zwei wesentliche Verbindungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den gewählten Organen der öffentlichen Gewalt 1. Den Protest 2. Die Initiative zur Lösung von Angelegenheiten, für die ein allgemeines Interesse besteht.)

Kollegialität

Kollegialität ist ein Grundprinzip des Zusammenwirkens von Interessenträgern, die sich unterscheiden lassen nach individuellen Repräsentanten und Repräsentanten von Gruppeninteressen. Kollegialität hat einen funktionalen und einen emotionalen, moralischen Aspekt.

- Der funktionale Aspekt ergibt sich in erster Linie aus Rechtsvorschriften, die organisatorisch-strukturelle Fragen regeln. (Die kommunalen Räte sind solche Kollegialorgane, die ihre Beziehungen vermittlels von Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen regeln. Dabei ist es zweitrangig, wie die Aufgabenstellungen inhaltlich abgearbeitet werden.)
- Der funktional-emotionale Aspekt beinhaltet die Art des Umganges und des Zusammenwirkens. Er gibt Auskunft darüber, wie das politische Klima ist und über die Ausprägung der politischen Kultur.

Lebensqualität

Dabei werden unter „Lebensqualität“ nicht nur die Bedingungen für besseres Leben, sondern auch die real ausschöpfbaren Möglichkeiten verstanden. Der Quotient ist nach Ansicht der Masse der Bürger in den neuen Bundesländern das Verhältnis von angebotenen zu den vom Durchschnittseinkommen finanzierbaren Möglichkeiten.

Bezogen auf eine solche aktuelle Begriffsbestimmung kann heute aus Gründen wissenschaftlicher Seriosität nicht mehr darauf verzichtet werden, die Faktoren darzustellen, die als positive soziale Erfahrungen den Bewohnerinnen und Bewohnern der Kommunen aus der „DDR-Zeit“ im Bewusstsein haften geblieben sind und heute bei der Bewertung der Lebensqualität in den Kommunen als Kriterien genommen werden. Diese Bewertungen lassen in bezug auf die Realisierungsbedingungen der örtlichen Verwaltung, als kommunale Selbstverwaltung und deren territoriale Ausdehnung bedenkenswerte Schlüsse zu.

Solche allgemeinen, auf die materiellen Bedingungen orientierten, Kriterien sind:

- Arbeitsmöglichkeiten
- der Zugriff auf Versorgungseinrichtungen
- die Kinderbetreuung
- Erlebnisbereiche der Freizeit und kulturellen Betätigung
- Einrichtungen der gesundheitlichen und sozialen Betreuung
- altersspezifische Einrichtungen (z. B. für die Rentner)
- verkehrsmäßige Erreichbarkeit
- Kommunikationsmöglichkeiten

Als ideelle Bewertungskriterien werden herangezogen:

- Gemeinschaftssinn und Solidarität
- Ehrlichkeit und das Bedürfnis nach unmittelbarer Kommunikation
- persönliche Sicherheit

Territoriale Gemeinschaften

Siedlungen

Siedlungen sind grundlegende menschliche territoriale Gemeinschaftseinheiten, die das Wohnen mehrerer Personen, Personengruppen oder Familien in separaten Wohngrundstücken zum Ziel haben und dieses auch ermöglichen. Es muss eine zumindest auf diesen Zweck ausgerichtete minimale Infrastruktur vorhanden sein. In diesem Sinne sind Siedlungen zunächst einmal territoriale Gliederungen mit einfachen funktionalen Zweckbestimmungen.

Ortschaften

Ortschaften sind Besiedlungen mit einer über die Grundstruktur des Wohnens hinausgehende Infrastruktur, so der Versorgung, Einrichtungen des geistigen Lebens, der Freizeitgestaltung. Ihre territoriale Geschlossenheit hat einen größeren Ausprägungsgrad aufzuweisen, welcher von den regionalen Gegebenheiten und historischen Entwicklungen, insbesondere aber von dem Sozialgefüge abhängig ist.

(Die Ortschaften in der Börde sind allgemein wesentlich größer als die Orte in der Altmark, haben aber die gleichen funktionalen Grundstrukturen aufzuweisen.)

Kommunen

Kommunen sind Ortschaften, die verfassungsmäßig, unter Gesetzesvorbehalt, alle Angelegenheiten des übertragenen und des eigenen Wirkungskreises nach den Möglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung in eigener Verantwortung und alleiniger Kompetenz regeln. Kraft Gesetzes sind zu den Organen der kommunalen Selbstverwaltung ein personifiziertes Oberhaupt und ein Rat bestimmt, die im Zusammenwirken die Satzungscompetenz wahrnehmen.

Gemeinden

Gemeinden sind Kommunen und in der Terminologie staats- und verwaltungsrechtlich gebräuchlich. „Stadt“ ist eine Bezeichnung für historisch begründete Privilegierungen von Gemeinden, die das „Stadtrecht“ erhalten haben.

Kreise, Landkreise

Kreise, Landkreise sind territoriale administrative Gebiete, in denen Siedlungen nach dem Gebot der Gebietshoheit verwaltet werden. Als untere staatliche Verwaltungsbehörden nehmen sie an der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Delegationprinzip teil. Sie sind gegenüber den Kommunen Verwaltungsaufsicht. Die Kreise sind Gebietskörperschaften.

Kommunalität

ist die qualitative Bündelung aller Wesensmerkmale, die das autonome Selbstbestimmungsrecht bei öffentlichen Angelegenheiten ausmacht, das die Betroffenen in freier Entscheidung selbst wahrnehmen. Die Formen der Wahrnehmung des Entscheidungsrechtes können sowohl die mittelbare Mitwirkung über gewählte Vertreter, als auch über die direkte Teilhabe als Bürgerentscheide, Bürgerbegehren, u.ä. vom Gesetz vorgesehene Mitwirkungsformen sein.

Kommunale Qualität

ist die Voraussetzung, die eine Siedlung, ob als Stadt oder als Gemeinde, erfüllen muss, um als autarkes Gemeinwesen mit Organstruktur am öffentlichen Verwaltungsgeschehen als selbständiges Element der öffentlichen Verwaltung an dieser teilnehmen zu können.

Eingemeindung

Prinzipiell ist Eingemeindung eine Einverleibung einer kleinen Kommune durch eine größere, was auf dem administrativem Wege, nach Einhaltung eines formalen Entscheidungsspielraumes innerhalb einer Frist, von Rechtswegen her verfügt werden könnte, sollte dem freiwilligen Zwang nicht konkludentes Handeln des Eingemeindungsobjektes gefolgt sein. Die Gemeindeordnung Sachsen-Anhalts sieht noch den Bürgerentscheid vor, was als eine nicht zu unterschätzende Sicherheit für die betroffenen Kommunen gewertet werden muss.

(konkludent = folgerichtig, schlüssig)

Wenig Erfahrungen liegen gegenwärtig noch bezüglich der Alternative vor, durch kommunale Verschmelzung zu den erforderlichen kommunalen Größen zu kommen. Dieser Prozess vollzieht sich durch eine optimale Harmonisierung der Beziehungen zwischen den Eingemeindungsobjekten und den Eingemeindungssubjekten über eine bewußtseinsmäßige Identifikation der Eingemeindungsobjekte mit den Eingemeindungssubjekten. Eine kommunale Verschmelzung von Eingemeindungsobjekten mit Eingemeindungssubjekten ist an eine Bündelung von Faktoren gebunden, die die Höherentwicklung als qualitativ neue Stufe ausweisen.

Kommunale Verschmelzung

Kommunale Verschmelzung heißt das harmonische Einfließen der kommunalen Qualität des Eingemeindungsobjektes in die des Eingemeindungssubjektes unter rechtlich eindeutig gesicherter Wahrung eines für das Eingemeindungsobjekt unverzichtbaren Grundbestandes an Kommunalität, den die Bürgerinnen und Bürger des Eingemeindungsobjektes in der alleinigen Entscheidungskompe-

tenz über die nur sie angehenden Angelegenheiten durch gewählte Vertretungen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide die Entscheidungshoheit ausüben.

Sozialität:

Angesichts der nahezu verabsolutierten Darstellung der Wirtschaft als Sinn des menschlichen Lebens, so wie es gegenwärtig in den Postulaten der prinzipiellen Position der Wirtschaft als Dreh- und Angelpunkt des gesellschaftlichen Seins erfolgt, macht es sich immer dringender erforderlich, das menschliche Dasein als natürliches und soziales Wesen darzustellen. Der Mensch ist nicht Attribut seines Wirtschaftens, sondern die Wirtschaft ist Attribut menschlichen Seins, ist Mittel zum Zweck des menschlichen Daseins. An dieser marxistischen Prämisse hat sich auch nach achtjähriger Alleinherrschaft des Kapitalismus nichts anderes nachweisen lassen. Die Ursachen für die gegenwärtig bestimmenden negativen gesellschaftlichen Eruptionen, wie sie durch ihre Erscheinungen Arbeitslosigkeit, Massenverelendung bei gleichzeitiger Konzentration des immer größer werdenden Reichtums in immer kleiner werdende Besitzergruppen, Kriminalitätsexplosion, Zunahme krimineller Perversionen in unbeherrschbarer Dimension usw. usw. offensichtlich und mit dem Begriffsapparat der bürgerlichen Politologie immer unerklärbarer werden, drängen nach einem objektiven Erklärungsbedarf. Diesem Sinne soll die Einführung eines Begriffes der „Sozialität“ dienen.

Nach marxistischem Sozialverständnis ist Sozialität die Gesamtsituation aller sozialen Beziehungen, wie sie aus dem Arbeiten, dem Wohnen, dem Gemeinschaftsleben, der Kommunikation gestaltet werden. Somit ist Sozialität auch Gradmesser für den Zusammenhalt menschlicher Gemeinschaften bis hin zur Gesamtgesellschaft.

Urbanisierung

Urbanisierung wird in verschiedenen Wörterbüchern mit „Verstädterung“ erklärt. Der diesem am nächsten angebotene Begriff „urban“ wird mit „Bildung, Weltgewandtheit, feine Lebensart, städtisch, höflich, gebildet, fein“ unterlegt. Dem entsprechend lässt sich „Urbanisierung“ als der fortlaufende Prozess der Verstädterung begrifflich fassen. Es ist allerdings auch die Interpretation „Suchen und leben nach den schönen Kriterien des menschlichen Lebens, des feinen Lebens“ also möglich.

In der Fortführung wird „Urbanisierung“ wertneutral im allgemeinen Sinne der territorialen Vergrößerung und der allseitigen Vervollkommnung der Kommunen, somit nicht gebunden an den Begriff „Stadt“, der ohnehin staatsrechtlich praktisch keine Relevanz hat, verwendet.

(Es sei in dem Zusammenhang noch einmal darauf hingewiesen, dass der Begriff „Stadt“ als historisch - traditionell spezifische Bezeichnung einer „Gemeinde“ eingeführt worden ist. Siehe Anhang)

Verwaltung

Die Verwaltung im allgemeinen Sinne erfasst alle Aktivitäten, die auf der Grundlage und in Durchsetzung staatlicher und gesellschaftlicher Normierungen der öffentlichen Angelegenheiten, im Interesse der Gesellschaft und der Sicherung der individuellen Rechte mit Verbindlichkeit ausgestattet sein müssen. Diese Verbindlichkeit kann notfalls durch Zwang hergestellt werden, oder sie gibt die Rechtsgrundlage für verwaltungsgemäßes Handeln und die rechtlich abgesicherte Zielrichtung für begünstigtes Handeln Einzelner oder von Gruppen vor.

Verwaltung ist qualifizierte, spezifische menschliche Arbeit, deren Inhalt darin besteht, das Verhältnis der einzelnen Glieder der Gesellschaft zum öffentlichen Eigentum, seiner Nutzung, Mehrung und Bewahrung, zu regeln.

In diesem Sinne ist Verwaltung der menschlichen Gesellschaft immanent, d.h. sie ist für die menschliche Gesellschaft von existentieller Bedeutung.

Mit „räumlich“ wird das Territorium, mit „sachlich“ die zur Verwaltung anstehenden Probleme und Gegebenheiten benannt.

Verwaltungsreformen

Verwaltungsreformen sind allgemein Ausdruck der Entwicklungsbewegungen und als solche, unter Beachtung bestimmter Kriterien und politischer Zielvorgaben, unvermeidbar. Hauptkriterium ihres Sinns ist die Beantwortung der Frage nach dem Nutzen für die betroffenen Bürger. Reformen setzen einen bestimmten Entwicklungsstand der Verwaltung und Reifegrad ihrer Akzeptanz bei den Objekten der Verwaltung, den betroffenen Menschen, voraus.

Verwaltungsgemeinschaften

Verwaltungsgemeinschaften sind freiwillige und gleichberechtigte Zusammenschlüsse von Kommunen mit dem Ziel, durch eine gemeinsame Verwaltungsorganisation die kommunale Selbstverwaltung und die aus ihr entspringenden Verpflichtungen für das Gemeinwohl in den Kommunen durch die Bündelung der finanziellen und anderen territorialen Möglichkeiten im Sinne der durch Verwaltungseffizienz garantierten Bürgernähe weiterzuentwickeln. Von ihrer Stellung her sind die Verwaltungsgemeinschaften Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Die Verwaltungsgemeinschaften erfüllen dann ihren Sinn, wenn sie dazu beitragen, Funktionalitätsbewusstsein, kommunales Selbstwertgefühl und interkommunale Solidarität so vereinigen zu können, dass daraus eine Höherentwicklung und nicht schlechthin eine Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung resultiert.

Kommunale Selbstverwaltung

Als spezifische Form der öffentlichen Verwaltung ist die kommunale Selbstverwaltung die Befähigung einer Kommune, nach den Maßgaben von höher gesetztem Recht, über die sie angehenden Belange selbst und ohne Einschränkungen durch direkte Bürgermitwirkung bzw. durch, von den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern der Kommune direkt gewählten, Vertretungskörperschaften zu befinden und die Befindlichkeiten eigenverantwortlich durchzusetzen. Die kommunale Selbstverwaltung hat dabei einen räumlichen und einen sachlichen Geltungsbereich, den sie institutionell durch ihre Organe ausfüllt.

Bei der kommunalen Selbstverwaltung handelt sich, im Unterschied zur Doktrin von der Gewaltenteilung, um die demokratischste Form der öffentlichen Verwaltung, die die Geschichte jemals hervorgebracht hat. Sie wurde tatsächlich nicht als Doktrin, sondern aus der Praxis der Verwaltung eines Gemeinwesens, das allen nutzbar und zugänglich war, entwickelt. Damit besteht die Chance, sie auf einer qualitativ höheren Stufe, als Höherentwicklung, fortzusetzen.

Höherentwicklung und Weiterentwicklung

Höherentwicklung im gesellschaftlichen Sinne ist der qualitative Sprung von einer Stufe in eine höhere.

Weiterentwicklung im gesellschaftlichen Sinne ist die permanente politische Bewegung in den Grenzen des Vorgegebenen, des Bestehenden.

So kann und muss z.B. die Verwaltung technologisch weiterentwickelt werden, ohne dass sie dabei eine neue Qualität bezüglich ihres eigentlichen Verhältnisses zu ihren Objekten, die öffentlichen Beziehungen im Sinne der Menschen zu regeln und zu gestalten, erreicht.

Die Verwaltungsgemeinschaften sind keine Höherentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in ihrer strukturellen Bedingtheit, weil sie als gemeinsame Dienstleister ihrer Mitgliedskommunen keine eigenen politischen Entscheidungskompetenzen übertragen bekommen.

Gewaltenteilung aus materialistischer Sicht:

Ob absolutistische Monarchie, tyrannische Republik, wie die von Venedig, auf die sich z.B. Montesquieu beruft, unfehlbare Führerdiktaturen oder Parteidiktaturen, die mit einer Unfehlbarkeitsdoktrin bzw. mit dem nicht nachgewiesenen Hinweis, „Volksparteien“ zu sein, ihre Regime begründen, sie alle wurden mög-

lich, weil die Doktrin von der Gewaltenteilung nicht den Kern staatlicher Machtausübung traf, sondern lediglich als Organisationsprinzip zur verfassungsmäßigen Begründung von Machtstrukturen diene und offenbar auch in der Gegenwart der modernen Verfassungsgestaltung vom Prinzip her dient. Der Kern jeder Doktrin zur Begrenzung der Macht muss die Darstellung der unmittelbaren Demokratie als Funktion einer echten Volkssouveränität sein, weil hierin die größte Dimension in der Interessenübereinstimmung gegeben ist.

Politikverdrossenheit

Verweigerung der Teilnahme am politischen Leben.

Privilegien

Eine Erkenntnis, die Allgemeingültigkeit beansprucht:

Solange in Gesellschaften privat konsumierbare, materiell orientierte Lebensqualität als Funktion des Geldes realisiert werden muss, ist es möglich und allgemein anerkannt, über Privilegierungen von Personen bzw. Personengruppen, Interessen mit den Mitteln der Staatlichkeit durchzusetzen und die Privilegierung als Honorierung für Motivierung zur Unterwerfung der pragmatisch ausführend Handelnden der Verwaltung unter den politischen Willen der Personen, Personengruppen, die die Machtansprüche und Interessen formulieren und durch politisches Handeln umsetzen wollen, einzusetzen.

Privilegien haben stets das Ziel, zum Erhalt und Schutz bestehender politischer Verhältnisse und zur Loyalität gegenüber den Trägern der staatlichen Macht zu motivieren. Sie sind somit legalisiertes Instrument der Machtsicherung.

Prinzip der Korruption durch Privilegierung

Was unterscheidet die „Korruption durch Privilegierung“ von den anderen Formen der Korruption?

Es ist die einzige Art der Korruption, die nicht strafbar im juristischen Sinne ist. Sie wird unter Ausnutzung der Spielräume, die das Recht bietet, organisiert.

Das Prinzip der „Korruption durch Privilegierung“ ist unter einigen Aspekten der „Pfründe-Wirtschaft“ und der „Privilegierung durch Zugehörigkeit“ darzustellen, die es ermöglichen, sowohl seine historische Bedeutung als auch seine Aktualität zu erfassen.

„Pfründe“

Pfründe sind Zuwendungen, mit denen besondere Motivationen für die Sicherung von Machtinteressen honoriert werden. Sie werden in erster Linie durch wertbeständige Geschenke, die den privaten Besitz erweitern, oder durch bestimmte Posten und Ämter, die dazu geeignet sind, den Privatbesitz zu erweitern, vergeben. Handelt es sich um Posten oder Ämter, so sind die durch Pfründe bedachten Personen nicht gezwungen, besondere Fachkompetenz nachzuweisen. Pfründe sind legal und gesetzlich zulässig erworbene Vorteilsnahmen.

Quellen vom Autor

K.-D. Sprössel, Studien zum Komplex: „Kommunale Selbstverwaltung im Prozess der Verödung der Gesellschaft“, erschienen im „Kommunalpolitischen Forum“ Magdeburg:

- 1 Verödung der Innenstädte als Symptom des Niedergangs der kommunalen Selbstverwaltung (1997)
- 2 Wohin tendieren die Verwaltungsgemeinschaften? (1997)
- 3 Welche Perspektiven haben die Kommunen unter 1 000 Einwohner ? (1997)
- 4 Welche Perspektiven haben die Kommunen unter 20 000 Einwohner? (1997)
- 5 Perspektiven und Chancen des Tourismus als Wirtschaftsfaktor für die Kommunen (1998)
- 6 Die Innenstädte im Wandel vom kommunalen Zentrum zum besonderen Erlebnisbereich (1998)
- 7 Zu den Chancen des Regionalismus für die Kommunen Sachsen-Anhalts im Konfliktfeld des föderativen Systems (1998)
- 8 Zu den Motivationen und zur emotionalen Situation bezüglich der Mitwirkung der Bürger bei der Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung (1999)
- 9 Zu den Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräumen der kommunalen Räte (1999)
- 10 Zum Einfluss von Bürgerbewegungen auf die Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräume der Kommunen (1999)

- 11 Zu den Faktoren des emotional-moralischen Zusammenhalts des kommunalen Gemeinwesens (1999)
- 12 Kommunale Zustände und Entwicklungen im Spiegel von Wahlen (2000)
- 13 Zu wesentlichen Aspekten der Bestimmung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen Sachsen-Anhalts aus politikwissenschaftlicher Sicht (2000)
(in Weber/ Sprössel Broschüre Nr. 13)

„kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.