



Sachsen-Anhalt e.V.

Dr. Klaus – Dieter Sprössel

Zur Gestaltung der Kommunalpolitik in
Sachsen-Anhalt

Hinweise, Entscheidungshilfen, Handlungsvorschläge, Anregungen in Auswertung der Studien 1 – 13 (1997 – 1999) kommunalpolitischer Probleme

Teil 2

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

Zu den wichtigsten kommunalen Entwicklungen in Sachsen-Anhalt	4
Chancen der Regionalisierung	12
Wesentliche Aspekte der Bestimmung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen Sachsens-Anhalts aus politikwissenschaftlicher Sicht	22
Zu speziellen Problemen der Vergabe öffentlicher Aufträge als wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen	36
Perspektiven und Chancen des Tourismus als Wirtschaftsfaktor für die Kommunen in strukturschwachen Regionen	41
Die Innenstädte im Wandel von kommunalen Zentren zu besonderen Erlebnisbereichen	54
Hilfestellung: Wie sollen kommunale Untersuchungsprojekte organisiert werden?	62
Untersuchungen, Problemdarlegungen, Demonstrationsbeispiele, Dokumentationen	84
Begriffsbestimmungen und Begriffserläuterungen	88
Quellennachweise: Studienliste des Autors	101

Zu den wichtigsten kommunalen Entwicklungen in Sachsen-Anhalt

Die wohl tiefgreifendste Diskussion um die Entwicklung der Kommunen ist die über eine Reformierung der Territorialstruktur mit dem Ziel, unbedingt größere Kommunen zu schaffen. Dabei sind die Kommunen in das Fadenkreuz von ob-

jektiven Notwendigkeiten und subjektiven Begründungen geraten. Offensichtlich geht es dabei nicht um eine Weiterentwicklung im Sinne einer Qualitätserhöhung der kommunalen Selbstverwaltung, sondern um dem marktwirtschaftlichen Trieb nach Verbilligung unbedingt notwendiger sozialer Leistungen des Staates zu genügen. Die bisherige Entwicklung hat gezeigt, eine Territorialreform hat unter kapitalistischen Bedingungen stets zwei Antipoden, die sich als Zielstellungen gegenüberstehen:

- Die Vervollkommnung der Funktionalität zur Verbesserung der Lebensqualität
- Die Rationalisierung als Mittel, um über den Sozialabbau weitere Ressourcen für bessere Kapitalverwertungsbedingungen zu schaffen

Die gegenwärtig in Sachsen-Anhalt geführte Diskussion weist eindeutig in die Richtung des „finanziellen Effizienzwachses“ auf Kosten der Lebensqualität. 1994 wurde bekanntlich eine weitgreifende Gebietsreform auf Kreisebene durchgeführt, und in dem Zusammenhang wurden auch die Verwaltungsgemeinschaften gebildet. Diese erfolgten zu rund 40% auf administrativem Wege, also faktisch ohne einen anderen Entscheidungsraum, als für die Mitgliedschaft in einer Verwaltungsgemeinschaft.

Die **Fragen**, die sich aus aktueller Sicht für die Kommunen bezüglich der Gestaltung ihrer Kommunalität¹ ergeben, sind solche:

- **Welche Perspektiven haben Kommunen unter 1000 Einwohner?**
- **Welche Entwicklungstendenzen und Zukunftsaussichten können Kommunen bis 20 000 Einwohner noch erwarten?**
- **Welche Entwicklungsmöglichkeiten bieten heute noch die für Sachsen-Anhalt erprobten Verwaltungsgemeinschaften?**
- **Welche Probleme lassen sich durch kommunale Verbindungen und Kommunalverträge lösen?**

Der objektive Zwang für eine latent und tendenziell extensive Entwicklung der Kommunen liegt

- im zahlenmäßigen Wachstum der Bevölkerung,
- in ökologisch bedingten Zwängen, etwa der, dass es kaum mehr möglich ist, komprimierte Ballungsräume als Wohnsiedlungen zu nutzen, weil allein ihr Betrieb Umweltbelastungen mit sich bringt, die zu den bekannten und noch nicht bekannten ökologischen Schäden führen,
- in der Wirtschaftlichkeit und wirtschaftlichen Machbarkeit geballter urbaner Räume.

¹ Kommunalität im Sinne der Qualität gebraucht, die den autarken Zustand der Kommune als solche gewährleisten, d.h. politisch eigenständiges Rechtssubjekt sein zu können. Weiterführend siehe Anhang „Begriffsbestimmungen...“ a.a.O.

- in der verwaltungsmäßigen Beherrschbarkeit solcher Räume.

Aus dieser Sicht ist in Auswertung der nach 1972 in den alten Bundesländern vorgenommenen Vereinfachung der Verwaltungsstruktur auf kommunaler Ebene das Problem in seiner Beurteilung zumindest zwei Herangehensweisen zuzuordnen: der **Eingemeindung** oder der **kommunalen Verschmelzung**. Beide dienen der Vergrößerung der Kommunen, aber beide geben alternative Möglichkeiten vor.

Grundfrage:

Warum sind Eingemeindung oder kommunale Verschmelzung zwei Alternativen im Urbanisierungsprozess?

Die Vergrößerung von Kommunen durch Eingemeindungen ist, wie die Entwicklung in den alten Bundesländern zeigt, überwiegend durch administrativem Zwang, ohne Beachtung wesentlicher subjektiven Voraussetzungen für die Eingemeindungsobjekte erfolgt.²

Frage: Was ist Eingemeindung?

Eingemeindung ist eine Einverleibungen einer kleinen Kommune durch eine größere, was auf dem administrativem Wege, nach Einhaltung eines formalen Entscheidungsspielraumes innerhalb einer kurzen Frist, von Rechtswegen her verfügt werden kann, sollte dem freiwilligen Zwang nicht konkludentes Handeln des Eingemeindungsobjektes gefolgt sein.

(konkludent = folgerichtig, schlüssig)

Wenig Erfahrungen liegen gegenwärtig noch bezüglich der Alternative, durch kommunale Verschmelzung zu den erforderlichen kommunalen Größen zu kommen, vor.

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 Eingemeindungssubjekte ist an eine Bündelung von Faktoren gebunden, die die Höherentwicklung (zum Begriff siehe Anlage) als qualitativ neue Stufe ausweisen. Auch auf sie wird im weiteren Verlauf näher eingegangen. Zugrunde gelegt wird für die kommunale Verschmelzung als Definition:

Frage: Was ist kommunale Verschmelzung?

² Unter Eingemeindungsobjekte sind die Kommunen zu verstehen, die eingemeindet werden oder es sollen. Dem zur Ergänzung stehen die Eingemeindungssubjekte, die Kommunen, denen die Eingemeindungsobjekte zugeordnet werden.

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

Die Kommunen können ihrer Rolle als grundlegende Elemente des Staatsaufbaus generell nur gerecht werden, wenn es gelingt, in ihnen eine Interessenharmonisierung in vertikaler und horizontaler Einordnung im Staatswesen zu erreichen. In den Kommunen befinden sich die grundlegenden Schnittpunkte der individuellen mit den Gruppen- und den gesellschaftlichen Interessen.

Angesichts der Entwicklungschancen der Kommunen unter 1000 Einwohner stellt sich die **Kernfrage?**

Können die einzelnen Interessen der Kommunen ihr Realisierungsmilieu nur im Geld, also in ihrer Bezahlbarkeit finden?

Damit wäre auch die Frage nach der Perspektive der Kommunen an die Bezahlbarkeit von gegenwärtig staatlich anerkannter Kommunalität gebunden. Ist die Kommunalität allein eine Funktion des Geldes, bedeutet dies, angesichts der kaum noch positiv veränderbaren existenzbedrohenden Finanznot der Kommunen, dass diese in ihrer Masse ihre kommunale Qualität verlieren müssten. Damit wäre schon an dieser Stelle die Frage nach der Perspektive der Kommunen unter 1000 Einwohnern negativ und abschließend zu beantworten. Ist das so ?

Eine apodiktische Beantwortung in diesem Sinne kann nicht akzeptiert werden. Sie ist vielschichtiger aufzuarbeiten und lässt auch unter solchen Entwicklungsbedingungen, wie den gegenwärtigen, alternative Lösungen im positiven Sinne zu. Warum?

Es geht um den Erhalt eines hohen Wertes an **Kommunalität**. Die umfasst alle in der Kommune vorhandenen Potenzen für eine kommunale Gemeinschaft und verschmilzt sie zum Gesamteindruck.

Die Kommunalität ist kein automatischer Zustand, sondern Ergebnis und Ausdruck einer Verkettung historischer und gegenwärtiger Faktoren, die durch wirtschaftliche, soziale, emotionale Vorgaben bedingt, charakterisieren, wie die menschlichen Lebensgemeinschaften, organisiert in den territorialen Formen ihres Gemeinwesens, sich autark gestalten und verwalten lassen.

(autark = eigenständig)

Die Kommunen durchlaufen entwicklungsgeschichtlich einen, objektiv bedingten, gesetzmäßigen Funktionalitätswandel. Dieser Funktionalitätswandel charakterisiert den Reifegrad der sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Beziehungen und Kommunikationsmöglichkeiten. Die prinzipiellen Entwicklungsrichtungen werden dabei von einer Anzahl gesellschaftlich bestimmter

Faktoren bestimmt. Diese Faktoren lassen sich zwei großen Bereichen zuordnen:

- 1. dem gegenständlichen Bereich**, zu diesem zählen u.a. die territoriale Infrastruktur, die Beschaffenheit der Wohngebäude, natürliche und historisch geschaffenen Gegebenheiten,
- 2. dem emotionalen, sinnlichen Bereich**, unter ihm sind in erster Linie alle sozialen, kommunikativen und gefühlsmäßigen Beziehungen zu verstehen.

Eine grundlegende Frage, die es in dem Zusammenhang zu beantworten gilt, ist die nach dem historischen Platz und den aktuellen Auswirkungen der Zuerkennung oder des Verlustes der kommunalen Qualität einer Siedlung, also die nach den Konsequenzen einer staats- und verwaltungsmäßigen Auf- oder Abstufung.

In jedem Fall ist der Verlust der kommunalen Qualität für eine Wohnsiedlung eine Abstufung ihrer Bedeutung. Nicht in gleicher linearer Folge ist diese Abstufung auch als Herabsetzung ihrer Funktionalität oder gar ihrer Integrativität, bezogen auf die in ihnen lebenden Menschen aufzufassen. Diese kann sich sogar durch eine kommunale Abstufung noch erhöhen. Bedingung ist allerdings, dass Grundelemente der kommunalen Selbstverwaltung in Gestalt von Bürgerbegehren, obligaten Bürgerbefragungen und Bürgerentscheide als Reste der kommunalen Qualität weiter bestehen bleiben und auf die neuen Bedingungen zugeschnitten werden.

Resümee und Ausgangsthese zur Beantwortung der Fragestellung nach den Perspektiven der Kommunen unter 1000 Einwohnern:

Es ist nicht primär die Größe der Wohnsiedlungen, die in ihrer Entwicklung Objektivität beansprucht, sondern ihre qualitative Beschaffenheit und ihre integrative Wirksamkeit auf die Menschen, die in ihnen die wichtigsten Lebensprozesse gestalten.

Daneben entwickeln sich die Kommunen als spezifische, staatlich administrative Erscheinungsformen menschlicher Siedlungen nach dem Prinzip der politisch vertretbaren Wirtschaftlichkeit in der generellen Tendenz zur größeren territorialen Einheit. Es ist stets eine Frage der Bündelung der gemeinsamen (kollektiven) und individuellen Interessen der in ihnen wohnenden, soziale und persönlichkeitswirksame Kommunikation betreibenden Menschen zu einer einheitlichen Entwicklungsrichtung, die von der Gesellschaft anerkannt oder abgelehnt und von der Staatlichkeit gefördert, geduldet oder verboten wird.

Eine **prinzipielle Frage**:

Wie lässt sich ein solches gesellschaftliches Phänomen wie das der Urbanisierung erklären?

Eine mehrdimensionale Betrachtung aus folgenden Sichtrichtungen soll das Problem verdeutlichen:

- aus historisch - traditioneller, entwicklungsgeschichtlicher Sicht
- aus territorialer, funktional - organisatorischer Sicht

Die Entwicklung der Kommunen im Urbanisierungsprozess aus historisch - traditioneller, entwicklungsgeschichtlicher Sicht

Ohne sich dessen immer bewußt zu sein, verbleibt die Feststellung, dass sich die Entwicklung der menschlichen Siedlungen nach einem Gesetz der latenten Urbanisierung vollzieht. Was heißt das?

Im Zusammenhang mit dem quantitativen Wachstum der Bevölkerung wächst auch der Bedarf an besiedlungsfähigem Raum. Unter diesem Gesichtspunkt muss der **Begriff der „Urbanisierung“** heute in zumindest drei Richtungen betrachtet werden,

1. die originäre Verstädterung durch extensives Wachstum einer Kommune,³
2. dadurch, dass eine Kommune mit zentraler Funktionalität für das Umland viele andere kleinere Kommunen in ihrem Umfeld durch Eingemeindungen oder durch territoriales Zusammenwachsen aufsaugt,⁴
3. ist es die Vernetzung territorialer Kommunalstrukturen bis zur Einheitsgemeinde als kommunales Flächengebilde.⁵

³ Dieser Prozess vollzog sich historisch verstärkt mit der Industrialisierung, als es darum ging, die Ware Arbeitskraft massenweise an die Produktion heranzubringen. Marx und Engels haben diese Prozesse mit nach wie vor unverminderter Allgemeingültigkeit aus historischer und ökonomischer Sicht herausgearbeitet. Ihr Erscheinungsbild sind die sogenannten „Satellitenstädte“, aus der ehemaligen DDR noch als „Plattensiedlungen“ bis in die Gegenwart erhalten.

Ihre negativsten Auswüchse hat diese Entwicklung in den Slums der Großstädte erfahren.

⁴ So gehen die traditionellen Stadtbezirke von Berlin, z. B. Weißensee, Marzahn, auf ursprünglich selbständige Kommunen zurück. Magdeburg hat solche Verbindungen u. a. in Rothensee, Sudenburg. Halle in Krollwitz, Stendal in Wahrburg und Borstel, Osterburg in Krumke, Arneburg in Bürs. Das Bezeichnende für diese Form der Urbanisierung ist, dass die ursprünglich selbständigen Kommunen auch von der Territorialstruktur her vollständig in das jeweilige Stadtgebiet integriert sind und oft nur noch vom Namen her eine ehemals eigene Kommunalität erkennbar wird.

⁵ Solche Vernetzungen beginnen in der Regel mit Einrichtungen, deren Erhalt und Nutzung einer kleinen Kommune unter 500 Einwohnern nicht mehr möglich ist, weil das Aufkommen für eine sinnvolle Auslastung fehlt. (Schuleinzugsbereiche, Einrichtungen der medizinischen Betreuung usw.) Die infrastrukturellen Vernetzungen sind für Kommunen der benannten Größenordnung gegenwärtig konzentriert auf den Ausbau der Verkehrsverbindungen, der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, den Ausbaus der technischen Voraussetzungen für die moderne Massenkommunikation.

Ein Fortgang nimmt die Vernetzung durch die Schaffung gemeinsamer Wirtschaftsstrukturen als sinnvolle Alternativen zu den von den einzelnen Kommunen besonders in der Zeit 1990 – 1993, oft allerdings durch zu planlos vorangehenden Aufschluss separierter Gewerbegebiete.

Es hat sich gezeigt, dass einerseits die Kommunen Grundlagen für die Ansiedlung von Wirtschaftsanlagen in nahezu unkontrollierbaren, auf jeden Fall aber an den Bedürfnissen des Marktes vorbeiführenden Dimensionen in Gestalt der Gewerbegebiete bereitgestellt und ihre kommunale Existenz dabei oft aus den Augen verloren haben. Andererseits verlangt der Zwang zu einer neuen Funktionalität wirtschaftliches Engagement von den Kommunen, das jedoch in keinem Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der einzelnen kleinen Kommunen steht. Die Probleme lassen sich nur durch weitergehende Vernetzungen, etwa durch die Bereitstellung von Gewerbeflächen durch mehrere Kommunen, angehen.

Die immer komplexer werdenden Vernetzungen erfordern an einem bestimmten Punkt eine neue kommunale Qualität, eben den Schritt von der Einzelkommune zur effizienteren Großkommune, in welcher Gestalt auch immer.

Frage: Unter welchen Bedingungen kann sich solche Entwicklung allerdings vollziehen?

Es muss ein bestimmter Reifegrad in der Ausprägung des Gemeinwesens als sozialer Organismus erreicht sein. Weil allerdings ein bestimmter Reifegrad erreicht sein muss, sowohl was die Situation in den kleinen Kommunen selbst anbelangt, als auch was die Beziehungen der für einen möglichen Zusammenschluss infrage kommenden Kommunen betrifft, bedarf es eines Übergangsstadiums. Das muss aus heutiger, entwicklungsgeschichtlicher Sicht und aus dem Zustand der kleinen Kommunen bezüglich der Neuausprägung einer ihrer Entwicklung adäquater Funktionalität abgeleitet, ein Zeitraum von etwa acht bis zehn Jahre sein. Der dafür notwendige Entwicklungsrahmen wird durch die Verwaltungsgemeinschaften und ihnen ähnlichen kommunalen Verbindungen und Vereinigungen gegeben. Das ist die gegenwärtige Entwicklungsrichtung der Kommunen bezüglich der Urbanisierung in den neuen Bundesländern.

Historisches und Gegenständliches zum Verhältnis von Urbanisierung und kommunale Qualität

Entwicklungsgeschichtlich ist die Tendenz zur Urbanisierung im Wechselspiel der Vergrößerung einzelner Kommunen bei gleichzeitigem Verlust der kommunalen Qualität für kleinste und kleinere Siedlungen primär und als objektiv zu beurteilen. Mit dem Verlust, ein multivalentes funktionales Angebot in diesen Kommunen anbieten zu können, ist allerdings nicht automatisch der Verlust an Lebensqualität in den kleinsten und kleinen Siedlungen verbunden.

Urbanisierung charakterisiert eine Zielfunktion der Gesellschaft, wobei die kleinen Siedlungen, ob mit oder ohne kommunaler Qualität ausgestattet, eine wichtige Indikatorfunktion für die Bestimmung der Lebensqualität zugewiesen bekommen haben.

Was ist in dem Zusammenhang aus entwicklungsgeschichtlicher Sicht unter **kommunaler Qualität** zu verstehen?

Kommunale Qualität erlangt eine menschliche Siedlung immer dann, wenn die in ihnen lebenden Menschen nach den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung über die sie und ihr Zusammenleben angehenden Angelegenheiten selbst entscheiden oder über diese zumindest mitentscheiden können.

In diesem Sinne sind entwicklungsgeschichtlich zunächst die menschlichen Siedlungen als Kommunen entstanden, denn sie wurden durch Selbstverwaltung regiert⁶. Sie wird dabei zur wichtigsten Triebkraft für die Bevölkerungsbewegungen zwischen den Kommunen, denn über die kommunale Qualität wird die Entwicklung einer Kommune maßgeblich bestimmt. Zu solchen maßgeblichen Bestimmungsfaktoren für die kommunale Qualität gehören die Entscheidungen der gewählten Kommunalorgane zur Gestaltung des Lebens in einer Gemeinschaft, so z B. über

- die Besiedlung des kommunalen Territoriums,
- dessen infrastrukturelle Beschaffenheit,
- das geistige Leben, die kommunikativen Möglichkeiten,
- die wirtschaftliche Struktur,
- die sozialen Zusammenhalte usw.

Gradmesser sind die Bevölkerungsbewegungen, bestehend aus Zuwanderungen, Abwanderungen, Bevölkerungsstabilität.

Eine **Grundfrage**:

⁶ Postulate: Es gehe bei der Vergrößerung der kommunalen Einheiten, weil die gegenwärtig z.B. in Sachsen - Anhalt noch und gerade durch die jüngste Novellierung der Gemeindeordnung besser geschützten kleinen Kommunen nicht mehr in der Lage seien, kommunale Innovationen zu ermöglichen, werden nicht von dem Gedanken getragen, mehr Lebensqualität für die kleinen Gemeinden zu bewirken und durch Bestandsschutz zu sichern. Sondern es ist der Zweck, größere administrative Spielräume gegen ohnehin immer weniger kommunale Freiräume zur eigenverantwortlichen Gestaltung der originär die Menschen in den Kommunen angehenden Angelegenheiten zu schaffen und um die permanent spärlicher werdenden Möglichkeiten für eigenständiges kommunales Leben besser verwalten zu können.

Welche Rolle spielen kommunale Triebkräfte für die Bevölkerungsbewegungen?

Als **kommunale Triebkräfte für die Bevölkerungsbewegung** haben sich folgende Komplexe dargestellt:

1. alle wirtschaftlichen Faktoren, insbesondere die des Erwerb und der Arbeit, sowie die Bezahlbarkeit von Individualität des Wohnens und der grundlegenden materiellen Lebensbedingungen,
2. die natürlichen und historischen Gegebenheiten,
3. die Möglichkeiten der Individualitätseinfaltung.

Es ergibt sich nun die Frage nach einer Wichtung der den drei Komplexen zuzuordnenden Faktoren und Bedingungen bezüglich ihrer Wirksamkeit auf die Bevölkerungsbewegungen und des Verharrensverhaltens innerhalb eines territorial definierten urbanen Raumes. In dem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den Chancen der Regionalisierung für die Lösung der kommunalen Probleme.

Chancen der Regionalisierung

Statt eines Vorwortes die **Frage**:

Welche Bedeutung hat die Regionalisierung für die kommunale Entwicklung?

„Um langfristig eine ökologisch, ökonomisch und kulturell nachhaltige, zukunftsfähige und dauerhaft umweltgerechte Entwicklung zu ermöglichen, ist es notwendig, mit den natürlichen Ressourcen sparsam und schonend umzugehen, sie kommenden Generationen zu erhalten.“ (Entwurf des Gesetzes über das Landesentwicklungsprogramm des Landes Sachsen-Anhalt - Leitvorstellungen zur Raumordnung und zur Landesentwicklung, in den Landtag von der PDS-Fraktion auf seiner 73. Sitzung am 20.11.1997 eingebracht.)

Frage: Wie soll das geschehen ?

Indem „die Ordnung der Teilräume sich in die Ordnung des Gesamttraumes einfügen (soll), die Ordnung des Gesamttraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (soll)“ (ebenda). So könnte es möglich werden, dass „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, ausgewogenen Ordnung führt.“, (ebenda).

Auf einen klaren Nenner gebracht, steckt hinter diesen Leitvorstellungen mit prinzipiellem Charakter die grundlegende Forderung nach einer demokratisch zu gestaltenden Harmonisierung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen des Staates und der öffentlichen Verwaltung. Es soll ein echtes Mitspra-

cherecht der kommunalen Ebenen bei sie betreffenden Entscheidungen des Landes geben, es soll ein echtes Mitspracherecht der Gemeinden bei sie angehenden Entscheidungen des Landkreises geben.

Hauptfragen: Welche Chancen bestehen dazu, ein solches Demokratieverständnis unter den Bedingungen einer Gesellschaft durchzusetzen, deren einziger Wertmaßstab die Bezahlbarkeit des gesellschaftliche Lebens ist, deren Gemeinschaftssinn eine einzige Funktion des Geldes zu sein scheint?

Wie groß sind die Handlungsspielräume innerhalb bestehender Strukturen solchen Anforderungen genügen zu können?

Es kommt erst einmal darauf an, die diesen Forderungen entsprechenden Strukturen der territorialen Ebenen, ob als administrativ herbeigeführte Organisationsterritorien oder als natürliche, historisch gewachsene und durch Besonderheiten geprägte räumliche Gegebenheiten vorhanden, auf ihre Entwicklungsrelevanz hin zu überprüfen und Entwicklungsanforderungen zu formulieren.

Dabei sollte bei aller Verallgemeinerung nicht vergessen werden, dass „die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft“ und „die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen“, also der Sinn des menschlichen Seins überhaupt, Grundprämisse für die Bewertung aller anderen gesellschaftlichen Erscheinungen ist. Dafür sind zu der Forderung, „die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln“, die erforderlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen.⁷

Fragen: In welchen territorialen Strukturen soll das alles erfolgen? Wie wird es möglich, die notwendigen Prozesse einzuleiten und die Prozeßabläufe entsprechend der Zielvorgaben, die aus solchen Leitvorstellungen zwangsläufig hergeleitet werden müssen, zu beherrschen?

Unweigerlich drängt sich in dem Zusammenhang die Frage nach dem Stellenwert von Regionen, nach der Regionalisierung kommunaler Entwicklungen auf, denn es geht um die Kommunen, die unmittelbaren Lebensbereiche der Menschen. Zuerst kommt es darauf an, über Regionalplanung eine größere territoriale Dimension zu erreichen, ehe über Reformen zur territorialen Vergrößerung von Kommunen entschieden wird.

Regionalplanung – Was ist das?

Regionalplanung ermöglicht es, über Rechtsverbindlichkeiten Angelegenheiten zu organisieren, die über die Zuständigkeit und die kommunale Kompetenz einer einzelnen Kommune hinausgehen. (z.B. Straßenbauten, Erschließung und Bewirtschaftung von infrastrukturellen Vorhaltungen, zu denen eine einzelne Kommune keine Kraft hätte sie zu realisieren.)

Dazu bedarf es allerdings einer Rechtsverbindlichkeit der Regionalplanung. In dem Zusammenhang stellt sich allerdings auch zwangsläufig die Frage, ob nicht

⁷ Alle Zitate aus dem Entwurf LEP - LSA der PDS - Landtagsfraktion

die als kommunal definierte Kreisstruktur durch eine Regionalstruktur ersetzt werden sollte.

Gleiches gilt für die staats- und verwaltungsrechtlich verwendeten Begriffe in Verbindung mit „Gebiet“ und „Raum“. So wird beispielsweise über „Gebietsreformen“, „Raumordnungsverfahren“, urbane Räume, Ballungsräume usw. diskutiert. Während allgemein dem Begriff „Region“ stets territoriale Dimensionen beigelegt werden können, ist das bei den Begriffen „Gebiet“ und „Raum“ nicht so klar der Fall. Sie werden multivalent, je nach zu schilderndem Sachverhalt verwendet. (Wissensgebiete, Sprachgebiete, Aufgabengebiete, Landschaftsgebiete usw. bei Raum „Freiräume“ als Denk- oder Gestaltungsräume, Lebensräume im mehrfachen Sinne, strukturierte territoriale Räume, mehrdimensionierte Räume usw.)

Einige Anmerkungen zu den territorial bezogenen Anwendungen der Begriffe „Region“, „Gebiet“ und „Raum“

Um den Stellenwert der Kommunen im Konstrukt föderativer Interessenwidersprüche deutlich machen zu können, bedarf es der Klärung der territorialen und sachlichen Bestimmungen und Bezugsebenen. Das wird besonders immer dann deutlich, wenn über solche brisanten Themen, wie eine Regionalplanung, ein Raumordnungsverfahren, über den Ausweis von Bebauungsgebieten, die Entwicklung urbaner Räume u.v.m. diskutiert und verbindliche Festlegungen getroffen werden sollen. Auf die territorialen Bestimmungen ist eingegangen.

Die **sachlichen Bezugsebenen** lassen sich den beiden Gruppen zuordnen:

der administrativen Bestimmungen von Sachbezogenheiten (Schuleinzugsgebiete, Verwaltungsgemeinschaften, Polizeidirektionen, territorial bezogene gerichtlichen Zuständigkeiten wie Amtsgerichte, Landgerichte, Zuständigkeiten anderer Verwaltungsglieder, die nicht mit der vorgegebenen administrativen Struktur übereinstimmen, sondern territorial übergreifend organisiert sind, z.B. Katasterämter, Überwachungs- und Prüfbehörden, Aufsichtsbehörden usw.)

den nicht administrativen Bestimmungen von Sachbezogenheiten (in der Regel Vereine mit quasi verwaltungsorganisatorischen oder öffentlichen Aufgabenstellungen, wie die Tourismusvereine, Tierschutzvereine, Vereine, die privatrechtlich organisiert, öffentliche Belange wahrnehmen, wie das Betreiben von Einrichtungen, die sonst direkt von den Kommunen vorgehalten werden müssten)

Die **Sachbezogenheiten** sind durch eine Reihe von Gegebenheiten charakterisiert, wie z.B.

- die territoriale Lagebestimmung nach geographischen Gesichtspunkten (die Nordregion Sachsen-Anhalts ist eben der Norden des Bundeslandes Sachsen-Anhalt),
- die Struktur eines Territoriums (z.B. Landschaftsstruktur, Wirtschaftsstruktur,

Sozialstruktur usw.), die allgemein anerkannten speziellen Besonderheiten, die ein Territorium von anderen abheben (historische, kulturelle, ethische, traditionelle Entwicklungen, die symbolisch zur Charakterisierung eines Territoriums angewendet werden, z.B. ist die Altmark als „Hochburg des Spargels“ bekannt),

- sachspezifische Besonderheiten, wie die Organisation von Minderheitenbetreuungen.

Frage: Worin liegen die Unterschiede zwischen administrativen und nicht administrativen Territorialbestimmungen?

Die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden administrativen Territorialbestimmungen

- Staatsgebiet der Bundesrepublik,
- Ländergebiete der Bundesländer,
- Landkreis oder Stadtkreisgebiete,
- Gemeindegebiete

sind mit höchster Gesetzespriorität durch das Grundgesetz geregelt und als Administrationsstruktur rechtlich festgeschrieben. (Im Grundgesetz der Abschnitt II, in der Gemeindeordnung Sachsen Anhalts § 1, in der Landkreisordnung Sachsen-Anhalts ebenfalls der § 1)

Die administrativen Strukturelemente:

- Administrationsebenen: Bund – Länder - Land- oder Stadtkreise - Gemeinden und
- Administrationsorgane: die gewählten Kollegialorgane (Parlamente, Regierungen, Räte) und Einzelmandatsträger der Administration (Landräte, Bürgermeister)

haben je nach ihrem, durch Gesetz zugewiesenen Platz im administrativen System, die Befugnis zur Rechtsetzung, d.h. zur Begründung öffentlich-rechtlicher Verhältnisse und zur Begründung rechtsrelevanter Verbindlichkeiten. (Gesetzeskompetenz des Bundes und der Länder, Satzungscompetenz der kommunalen gewählten kollegialen Selbstverwaltungsorgane)

Die wichtigsten Kompetenzen sind die Haushaltsgebung und Haushaltsführung der öffentlichen Angelegenheiten, die Planungsrechte, die Vergabe öffentlicher Aufträge, die öffentliche Ordnung zu sichern usw.

Die **nicht administrativen Territorialbestimmungen** (Regionen, Gebiete, Räume usw.) haben keine der benannten öffentlichen Kompetenzen. Sie werden unter Berücksichtigung von Zweckbestimmungen formuliert.

Solche Zweckbestimmungen werden unter dem Gesichtspunkt gewählt, dass ein Territorium ein größtmögliches Maß an übereinstimmenden Merkmalen gegenüber anderen innerhalb einer gemeinsamen Bezugsbasis ausweist.

Erläuterung:

Eine zentralörtliche Gliederung der untersten Kommunalstruktur steht einerseits im Kontext mit der Regionalisierung, andererseits aber im nahezu diametralen Widerspruch zur Forderung nach Stärkung der Selbstverwaltungskraft der einzelnen Kommunen, besonders der unter 1000 Einwohnern. Die zentralörtliche Gliederung stellt die Kommunalität⁸ einer Vielzahl kleiner Kommunen in Frage, denn diese Gliederung geht nicht ohne Zentralisierung innerhalb der kommunalen Vereinigungen (Ämterverwaltungen, Verwaltungsgemeinschaften, wie sie auch immer heißen mögen) und der Begründung weiterer, zwischengelagerter Gebietskörperschaften⁹ ab. Das wird bei der Regionalisierung ein unumgänglicher entwicklungsbedingter Organisationsprozess.

Prinzipiell kommt es darauf an, mittels der Regionalisierung zwei Ebenen zu schaffen, die eine schärfere Kontrastierung der Probleme ermöglichen sollen. Das erfordert auch, dass sich diese Ebenen in ihren territorialen Größen auf ein optimales Maß annähern. (Größere Kommunen in größeren Landkreisen mit regionalem Zuschnitt) Warum eine solche Bedingung?

Zwei gewichtige Gründe können dafür genannt werden:

1. Bei aller Beachtung eines sehr differenzierten Herangehens, bedingt durch gravierende Unterschiede in den Besiedlungsstrukturen (die Nordregion Sachsen-Anhalts ist mit durchschnittlich 60 Einwohner pro Quadratkilometer sehr dünn besiedelt, die Südregion weist eine Bevölkerungsdichte von 200 Einwohner pro Quadratkilometer auf) ist offenkundig, dass Kommunalgrößen aus wirtschaftlicher und versorgungseffizienter Sicht betrachtet, unter 1000 Einwohner für die Nordregion und unter 3000 Einwohner in der Südregion kaum noch über einen Zeitraum von 5-7 Jahren eine Chance haben, ihre Existenzmittel über eigene, überwiegend durch Zuschüsse gespeiste Haushalte abzusichern. Die Reserven, die durch den Verkauf von öffentlichem Eigentum heute noch zum Haushaltsausgleich mobilisiert werden können, sind dann aufgebraucht. Das allein allerdings ist noch kein Grund, kleine Kommunen mit oder zu größeren zu vereinigen. Es spielen eine Reihe emotional angesiedelter Faktoren, wie die Bereitschaft der Betroffenen, sich unter Wahrung des Prinzips der Freiwilligkeit zu einem solchen Schritt zu entschließen, das Reservoir an Menschen, die bereit sind, ein öffentliches Amt zu über-

⁸ Kommunalität ist ein Qualitätsbegriff, der alle Seiten des kommunalen Lebens umfaßt. Weiterführend unter „Begriffsbestimmungen und Begriffserläuterungen“.

⁹ Die Region wäre eine solche neu zu begründende Gebietskörperschaft, ein anderer Weg besteht in der Umbildung der Verwaltungsgemeinschaften zu Gebietskörperschaften, eine dritte, aber nicht die letzte Möglichkeit, wäre die Bildung von Einheitsgemeinden usw.

nehmen usw., eine nicht zu unterschätzende Rolle. Dem hat auch der Landtag mit der neuen GO LSA dadurch entsprochen, dass er im § 17, Abs.1a, GO LSA für Gebietsänderungen einen Bürgerentscheid nach § 26 GO LSA zwingend vorschreibt.¹⁰

2. Nicht anders verhält es sich mit der aktuellen Landkreisstruktur. Sie wird überwiegend als übergeordnete kommunale Verwaltungsstruktur genutzt und zeigt da ihre Grenzen, wo es um übergreifende Entwicklungskonzepte geht, die tatsächlich Lösungen bringen könnten.

Stark diskussionswürdig erscheint nicht so sehr die Notwendigkeit, über eine „Harmonisierung“ der Gemeindefstrukturen mit einer kreisübergreifenden Regionalstruktur größere politisch abgesicherte Handlungsspielräume zu öffnen.

Es ist wesentlicher, die Art und Weise, wie eine solche Annäherung der Ebenen erfolgen soll, für die Betroffenen nachvollziehbar und positiv motivierend darzustellen.

Dabei müssen den auf freiwilliger Basis wirkenden demokratischen Wegen gegenüber den administrativen Wegen der zentralistisch vorgegebenen Zuordnungen und der administrativen Zwangszusammenschlüsse, etwa durch Eingemeindungen, administrativ vorgegebenen Kreisgebietsreformen nach dem Muster von 1994, der Vorrang eingeräumt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die angeführten emotionalen Faktoren nicht oder nicht ausreichend zur Wirkung gebracht werden können.

Nicht ganz unproblematisch ist allerdings die konsequente Durchsetzung des Prinzips der Freiwilligkeit, wenn es darum geht, dringend notwendige strukturelle Veränderungen von Territorien zu schaffen.

Erkenntnis:

Das Prinzip der Freiwilligkeit hat dann seine Grenzen erreicht, wenn es trotz Ausschöpfung aller Mittel der Überzeugung nicht möglich wird, die tatsächlich notwendigen Veränderungen herbeizuführen, wenn es dabei um existentielle Probleme geht, die in einzelnen Territorien zu starken negativen Einwirkungen auf das Gemeinwesen führen.¹¹

¹⁰ Das Problem der Klein - Kleinstgemeinden ist keines auf Sachsen-Anhalt bezogenes. Auch in Brandenburg ist die Diskussion über die Zukunft dieser Gemeinwesen in vollem Gange. Siehe Michael Schumann/ Hans- Jürgen Schafenberg „Wie groß müssen Gemeinden sein?“ Erschienen 1997 im Kommunalpolitischen Forum Brandenburg.

¹¹ Eine solche Situation tritt dann ein, wenn z.B. eine Gemeinde trotz aller Hilfen und der Ausschöpfung aller Möglichkeiten über mehr als vier Jahre in der vorläufigen Haushaltsführung verbleiben muß und über einen solchen Zeitraum nicht einmal die Pflichtaufgaben erfüllen kann. Weiterführend das Beispiel Bindfelde a.a.O.

Prinzipiell ändern solche, gegenwärtig noch Ausnahmen nichts daran dass strukturelle Veränderungen von Territorien elementare Interessen der Betroffenen berühren und schon aus diesem Grunde auch von diesen mitentschieden werden müssen.¹²

Grundfrage für praktisches Handeln:

Wie stellt sich gegenwärtig die zentralistische Vorgabe kommunaler Hierarchien dar?

Nach den aktuellen Dokumenten der Landesregierung zur Landesentwicklung in Sachsen-Anhalt, ausgereicht zur Diskussion als Entwurf des Landesentwicklungsplanes und analog dazu des Regierungspräsidiums Magdeburg für seinen Geltungsbereich, soll es in Sachsen-Anhalt

- fünf Regionen geben: Altmark, Magdeburg, Halberstadt, Dessau, Halle.
- In ihnen sollen drei Oberzentren das gesamte Spektrum an möglichen Vorkaltungen und Verwaltungsnotwendigkeiten des übertragenen Wirkungsbereiches absichern.
- Diesen Oberzentren folgen sieben Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums: Stendal, Schönebeck, Halberstadt, Wolfen, Bitterfeld?, Merseburg, Naumburg.
- In der Struktur abwärts folgen dieser Gruppe die Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums (13) und
- die Gruppe der Mittelzentren.
- Die landesweite Basis dieses Systems sollen die Grundzentren bilden.

In der **Planung des Regierungsbezirkes Magdeburg** sind vorgesehen

- ein **Oberzentrum**, Magdeburg,
- drei **Mittelzentren** mit Teilfunktion eines Oberzentrums, Stendal, Schönebeck, Halberstadt,
- sieben Mittelzentren, darunter Salzwedel, Burg, Haldensleben,
- acht Grundzentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums, darunter Klötze, Gardelegen, Osterburg, Genthin, Wolmirstedt,
- 45 **Grundzentren**, alle Sitze von Verwaltungsgemeinschaften,
- 10 **Siedlungsschwerpunkte**, rund um Magdeburg postiert.

¹² Hingewiesen sei in dem Zusammenhang noch einmal auf die im Rahmen der Einbringung eines Gesetzes über das Landesentwicklungsprogramm gestellte Forderung der PDS-Fraktion LT- LSA, eine zentralistisch vorgegebene Hierarchie der zentralen Orte aufzuheben. Da sind die elementaren Interessen in den Leitvorstellungen klar formuliert. Diskutieren kann und muss man über eine Wichtung der Interessenlagen.

Der Realitätsbezug besonders bei den Zuordnungen von Kommunen zu Grundzentren und der Ausweis der Siedlungsschwerpunkte ist stark anzuzweifeln. Ohne näher an dieser Stelle auf das Problem einzugehen, sollte darauf hingewiesen werden, dass von 32 Verwaltungsgemeinschaften der Nordregion Sachsen-Anhalts in ihrer aktuellen Zusammensetzung 21 lediglich der pragmatischen Abarbeitung von Verwaltungsvorgängen dienen können.¹³ Sie erscheinen in ihren jetzigen Strukturen kaum oder gar nicht in der Lage, konzeptionelle Entwicklungslinien zu erarbeiten, in denen sich die Mitgliedsgemeinden in ihren kommunalen Bezügen zueinander wiederfinden könnten.¹⁴

Von besonderer Hilfe für die Bewertung der Kommune kann ihre Bestimmung auf einer **Entwicklungssachse** sein. Diese sind Linien, welche aus sachlichen und entwicklungsbedingten Gegebenheiten Kommunen miteinander verbinden. Dazu bieten sich Entwicklungssachsen in Regionen an.

Zum Stellenwert von Entwicklungssachsen in Regionen

Einige notwendige Begriffsklärungen

Die speziellen Aspekte der Entwicklungschancen lassen sich günstig anhand konkreter Territorien darstellen. Neben den Begriffen Kommune geht es dabei um territoriale Bezugsgrößen „urbanes Gebiet“, „urbaner Raum“.

Zu den Begriffen urbane Gebiete, urbane Räume oder urbane Siedlungsräume: Unter Besiedlung wird die Gesamtbesiedlung eines Territoriums verstanden: Wohnbesiedlung, Gewerbebesiedlung, Industrieansiedlungen usw.

Unter dem Begriff „urbane Gebiete“ lassen sich Siedlungsräume erfassen, deren Entwicklung sich auf klar ausgeprägten Entwicklungssachsen vollzieht, die zwischen zwei oder mehreren Zentren oder zentralen Kommunen verlaufen.

Dazu ein Beispiel zur Demonstration:

Die größten urbanen Gebiete der Nordregion Sachsen-Anhalts gehen von Magdeburg als Oberzentrum aus. Was die benannte Region anbelangt, lassen sich zumindest drei solcher Entwicklungssachsen definieren:

- Magdeburg - Burg (mit weiterer Fortsetzung in Richtung Möckern) mit den Hauptverkehrsadern A 2 und B 1
- Magdeburg - Haldensleben
- Magdeburg - Wolmirstedt (mit Fortsetzungen in Richtung Zielitz und Colbitz)

¹³ Siehe Studie „Wohin tendieren die Verwaltungsgemeinschaften?“ a.a.O. S.85ff

¹⁴ Siehe hierzu: K.-D. Sprössel „Kommunale Selbstverwaltung oder bürokratische Verwaltungstechnokratie: Wohin tendieren die Verwaltungsgemeinschaften“ a.a.O.

Diese drei Entwicklungsachsen bilden zusammengenommen einen Anteil von 27 % am urbanen Gebiet Magdeburg.

(ein weiteres urbanes Gebiet für Magdeburg ist die Entwicklungsachse Magdeburg - Nordegen und ein drittes Magdeburg - Schönebeck)

Eine vierte Entwicklungsachse von überregionaler Bedeutung in der Nordregion Sachsen-Anhalts verbindet die Altmark-Metropole Stendal mit Tangermünde. Auch sie wird substantiell durch eine Hauptverkehrsader, die B 189 gebildet, an der sich die Besiedlung vollzieht.

Eine fünfte Entwicklungsachse mit überregionaler Bedeutung deutet sich an zwischen Genthin - Jerichow an. Sie wird von Genthin aus sternförmig fortgesetzt in Richtung Brandenburg,

(B 1) und in Richtung Tuchheim (Kreuz B 1 - B 107)

Frage: Was sind urbane Räume?

Urbane Räume sind Räume, die von Kommunen mit Umlandfunktion gebildet werden. Es handelt sich somit um zentrale Kommunen mit urbaner Sogwirkung bis in die an ihrer Peripherie gelegenen Kommunen.

Die Bedeutung urbaner Räume für die Perspektiven von Kommunen muss unter zwei Gesichtspunkten gesehen und beurteilt werden:

1. **die Bevölkerungsbewegungen**
2. **die Besiedlung**

Feststellung

Die Bevölkerungsbewegungen haben bezüglich der Beantwortung der Fragen nach den Perspektiven der Kommunen in urbanen Räumen Indikatorfunktion.

Frage: Warum ?

Die Beantwortung der Frage ist, dass es sich schließlich bei den Kommunen um originäre (ursprüngliche, direkte) Lebensräume handelt, deren Sinn überhaupt an die Existenz der menschlichen Gemeinschaft gebunden ist. Schon aus dieser prinzipiellen Sicht ist erklärbar, dass Bevölkerungsbewegungen einerseits die Größe der Kommune beeinflussen, andererseits deren Anforderungen an die Ausgestaltung der Funktionalität ohne die Kommune sinnlos ist.

Die Kommune hat den originären Sinn, unmittelbarer Lebensraum für menschliche Gemeinschaften, ob als Familien, Interessengruppen usw., zu sein. Das schließt natürlich die Individualität, den Einzelnen mit ein, der bei aller Betonung seiner unverwechselbaren Persönlichkeit dennoch immer Glied einer Ge-

meinschaft bleibt, ohne die er seine Existenz nicht sichern könnte. (So wie Robinson kann man nicht leben)

Nicht das kann die Grundsatzfrage sein, sondern sie muss nach den Ursachen und Auswirkungen der Bevölkerungsbewegungen auf die Kommunen gestellt werden.

Wesentliche Aspekte der Bestimmung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen Sachsen-Anhalts aus politikwissenschaftlicher Sicht

Vorbemerkungen

Im Zuge der Erfüllung ihrer Aufgaben gehen die Organstrukturen der kommunalen Selbstverwaltung zwangsläufig auch wirtschaftliche Verbindungen ein und üben selbst wirtschaftliche Tätigkeiten aus. Anders ist die Sicherstellung der materiellen Bedingungen der öffentlichen Angelegenheiten heute und zukünftig nicht denkbar.

In der Arbeit der Kommunen nehmen wirtschaftliche Tätigkeiten und unternehmerische Tätigkeiten einen breiten Raum ein. Dabei gehen sie Rechtsverbindungen ein, die wesentlichen Einfluss auf die Stabilität der Kommunen haben. Sind diese Verbindungen unternehmerische Tätigkeit oder wirtschaftliche Tätigkeit? Wo liegt da der Unterschied und wenn, ist der so bedeutungsvoll?

Weniger dieser Umstand ist es, der die Rolle der wirtschaftlichen Tätigkeit in der kommunalen Selbstverwaltung in einen permanenten kritischen Diskurs zur Demokratieproblematik stellt. Es sind die Aktivitäten, die unter dem Begriff der „wirtschaftlichen Tätigkeit“, bezogen auf die kommunale Selbstverwaltung und deren Zustand, zu ständiger Diskussion anregen.

Diese Diskussion findet im Spannungsfeld der beiden Extreme staatlichen Engagements „so viel Staat, wie möglich“ oder „so wenig Staat, wie nötig“, bezüglich der Erledigung der öffentlichen Aufgaben und Obliegenheiten statt. Muss die Kommune überhaupt unternehmerische Tätigkeit betreiben? Oder sollte sie sich auf eine öffentlichkeitsbezogenen und am Gemeinwohl orientierte wirtschaftliche Tätigkeit beschränken und konzentrieren?

Gegenwärtig befindet sich die Entwicklung des Gemeinwesens in einer Phase der „Privatisierungseuphorie“ der öffentlichen Angelegenheiten allgemein und der wirtschaftlichen Tätigkeit im Besonderen. Vorgetragenen explosionsartig anwachsende Geldnot des Staates und ebenso explosionsartiges Anwachsen privater Kapitale und privaten Reichtums in immer weniger Händen erscheinen als unlösbare Antipoden den Zustand der kapitalistischen Gesellschaft zu beherrschen und besonders den Zustand des Gemeinwesens in allen seinen Ebenen und Bereichen zu bestimmen.

Der rigorose Abbau der öffentlichen Sozialverpflichtungen bzw. deren Privatisierung wird mit dem schwindsuchtartigen Verlust der Finanzkraft des Staates und dessen wachsende Unfähigkeit zur Effizienz bei der Organisation seiner öffentlichen Aufgaben für das Allgemeinwohl begründet.

In dem Zusammenhang ergeben sich zwei Fragen von prinzipieller Bedeutung:

1. **Ist es möglich, in einer kapitalistischen Gesellschaft staatliches Handeln im Sinne der Mehrung des Gemeinwohls nur als Funktion des Geldes zu organisieren und hat die Kommune demzufolge kaum noch eigene sozialgerichtete Gestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungsräume?**
2. **Wie lässt sich bei negativer Beantwortung der Frage 1 der soziale Zusammenhang des Gemeinwesens in seiner Gesamtheit und in seinen Einzelstrukturen auf längere Sicht noch bewerkstelligen ?**

Ein wesentlicher Klärungsbedarf besteht für die Darstellung der Rolle des wirtschaftlichen Handelns des kommunalen Gemeinwesens und in seinem unternehmerischen Engagement.

Zur wirtschaftliche Tätigkeit der Organstrukturen der kommunalen Selbstverwaltung des Gemeinwesens

Frage: Was ist wirtschaftliche Tätigkeit?

Auf der Suche nach halbwegs eindeutigen **Begriffsbestimmungen** zur wirtschaftlichen Tätigkeit und zum wirtschaftlichen Handeln der Organstrukturen der kommunalen Selbstverwaltung wird deutlich, dass auch für diesen Sachverhalt auf Ableitungen aus **Rechtsbestimmungen** verwiesen wird und die Politologie kaum brauchbare, nicht aus dem Recht, sondern aus dem Inhalt hergeleitete begriffliche Fassungen verweist.

Fragen:

Wie aber sollen wesentliche Aspekte der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen dargestellt und Wertungen vorgenommen werden, ohne klare begriffliche Klärungen? Ist es überhaupt wichtig, über solche Aspekte nachzudenken? Auf diese und andere Fragen soll in nachfolgendem Beitrag eingegangen werden.

1. Zum Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit und seine Anwendung auf die kommunale Selbstverwaltung

Die begriffliche Fassung der wirtschaftlichen Tätigkeit ist insofern kompliziert, weil sie in der Regel an wirtschaftliche Unternehmen aus der Position ihrer

Rechtsstellungen erfolgt, wenn es darum geht, sie zu definieren.¹⁵ Auf jeden Fall ist sie weit umfassender, als die unternehmerische Tätigkeit.

Die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen erstreckt sich auf

- wirtschaftlichen Unternehmen **und**
- auf die nichtwirtschaftlichen Unternehmen und Einrichtungen **und**
- auf das wirtschaftliche Handeln, bei dem die Kommune Aufträge vergibt.

Eine Frage zur Methodik

Wirtschaftliche Unternehmen – nichtwirtschaftliche Unternehmen und Einrichtungen - Wo liegt da der Unterschied?

Die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen lässt sich nicht allein auf Werte schaffende und Werte erhaltende Betriebe beschränken. Solches lässt allerdings die Interpretationen aller aus Gesetzen abgeleiteten Begriffsbestimmungen nur zu, denn es wird darunter das Erwirtschaften von Gewinnen verstanden. Bezüglich einer Verbindung der wirtschaftlichen Tätigkeit mit der Kommunen wird unscharf unterschieden zwischen

- **Wirtschaftlichen Unternehmen** und
- **Nichtwirtschaftlichen Unternehmen.**

Aus diesen Unterscheidungen heraus werden alle die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen betreffenden Bezüge hergeleitet. Die Rechtsquellen dazu sind in erster Linie

- das Grundgesetz im Abschnitt X, in den Artikeln 104 a bis 115. (das Finanzwesen)
- den Länderverfassungen,
- den Kommunalverfassungen im Teil Gemeindefirtschaft, in den Abschnitten „Haushaltswirtschaft, Gemeindevermögen, Unternehmen und Beteiligungen.“

Die in diesen angegebenen Rechtsquellen aufgeführten Sachverhalte und Tatbestände vermitteln allerdings für die Begriffsbestimmung der „wirtschaftlichen Tätigkeit“ die wesentlichen Anhaltspunkte, die sich dann zum benannten Begriff zusammenfügen lassen.

Wirtschaftliche Unternehmen und nicht wirtschaftliche Unternehmen haben eines unabdingbar gemeinsam. Für beide gilt gleichermaßen, dass ihre Existenz gebunden ist an einer Reihe von Effizienzkriterien. (Es muss sich lohnen, sie zu betreiben)

¹⁵ Siehe dazu „Wirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland“ AGB-Gesetz, Handelsgesetz, GmbH-Gesetz, BGB, u.a. ersch. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, aktuelle Auflage.

Frage zur Definition: Was sind wirtschaftliche Unternehmen?

Wirtschaftliche Unternehmen sind Betriebe und ihnen gleichgestellte Organisationsformen, deren Zweck darin besteht, Profit zu erbringen.

Eine eindeutige rechtliche Regelung, was ein wirtschaftliches Unternehmen, bezogen auf die Kommune als Gebietskörperschaft ist, ist in den einschlägigen Gesetzestexten nicht auffindbar. Begrifflich muss daher die kommunale Praxis die nötigen Anhaltspunkte geben.

Einigermaßen brauchbare Hinweise auf eine Bestimmung, was wirtschaftliche Betriebe sind, liefert Manfred Klaus. Nach Klaus sollen diesbezüglich wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen, bzw. Betriebe mit öffentlichem Interesse und Engagement sein:¹⁶

- Versorgungsbetriebe zur Erzeugung und /oder Verteilung von Elektrizität, Gas, Fernwärme, Wasser
- Verkehrsbetriebe und Verkehrseinrichtungen wie die ÖPNV, Parkhäuser, Sesselbahnen, Skilifte, Häfen, Flughäfen
- Betriebe der Urproduktion und darauf aufbauende Verarbeitungsstufen, wie landwirtschaftliche Güter, Gestüte, Wein-, Obst-, Gartenbaubetriebe, Salinen, Brunnenbetriebe, Steinbrüche, Kies-, und Sandgruben, Ziegeleien
- sonstige Betriebe, wie Wohnungsbaugesellschaften, Messe-, und Ausstellungsgesellschaften, Stadthallen, Hotels, Gaststätten, Kurbetriebe, Wäschereien, Installationsbetriebe, Lagerhallen

Für Sachsen-Anhalt ist die Materie „wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen“ in der Gemeindeordnung, Neufassung 1997, im Abschnitt „Unternehmen und Beteiligungen“ (§§ 116 bis 124) geregelt.

So werden im § 116 die Zulassung und die Zweckbestimmung festgelegt.

Die Kriterien sind

- die Rechtfertigung eines öffentlichen Zwecks. (Was darunter auch immer zu verstehen ist, weil dieser Sachverhalt rechtlich nicht eindeutig definiert ist)
- Das Unternehmen muss in Übereinstimmung mit der Leistungsfähigkeit der Kommune stehen. (Solche Betriebe sind keine Pflichtaufgaben!)
- Kriterium ist, die Beantwortung der Fragestellung, ob die beabsichtigte Leistung nicht besser durch Betriebe der Privatwirtschaft abgesichert werden kann.
- Die wirtschaftlichen Betriebe müssen der kommunalen Finanzstabilität dienen, indem aus ihnen Gewinne an den Haushalt der Kommune abgeführt werden.

¹⁶ Autorenkollektiv „Das ABC der kommunalen Arbeit“ VSA – Verlag Hamburg, 1995, S.170

Weitere Regelungen sind im § 117, „Wirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform“ enthalten. Hier ist ein kommunales Engagement nur zulässig, wenn

- der öffentliche Zweck nicht auch durch andere sichergestellt werden kann,
- durch die Grundsatzdokumente des Unternehmens der öffentliche Zweck garantiert wird,
- der öffentliche Einfluss auf die Betriebsführung gewährleistet wird,
- die finanziellen Verpflichtungen auf das diesbezügliche Leistungsvermögen abgestimmt sind,
- die Kommune nicht unbegrenzt haftet.

Resultierend aus dem Gesetzestext muss zwischen **Eigenunternehmen (sog. Hoheitsbetriebe)** und **Unternehmen privatrechtlicher Art** unterschieden werden. Das hat weitreichende Konsequenzen für ihre Kontrollfähigkeit durch die örtlichen Räte.

Der Unterschied liegt in erster Linie im Einfluss auf die Unternehmensführung durch die kommunalen Räte (In der GO LSA „Gemeinderat“ genannt).

Frage: Was sind kommunale Eigenunternehmungen?

Bezüglich der Eigenunternehmen übt der Gemeinderat seinen Einfluss gegebenenfalls unmittelbar aus. So werden die Wirtschaftsberichte der Eigenbetriebe und auch alle anderen Führungsdokumente in den Ratssitzungen behandelt und beschlossen. Im Auftrag des Gemeinderates kontrolliert ein spezieller Betriebsausschuss die Eigenbetriebe und legt deren Maßgaben fest. Die rechtlichen Grundlagen liefert die GO LSA in den §§ 45 (Ausschüsse des Gemeinderates) 46 (Bildung und Zusammensetzung der Ausschüsse), 47 (Beschließende Ausschüsse) Die kommunale Präzisierung erfolgt dann in den Hauptsatzungen.

Frage: Was sind Unternehmen privatrechtlicher Art?

Bei weitem nicht so klar ist die Führung der Unternehmen privatrechtlicher Art bezüglich des Verhältnisses zu den örtlichen Räten geregelt. Die Kontrollfähigkeit der Führung solcher Unternehmen durch die kommunalen Räte und deren faktisches Mitspracherecht sind stark geschwächt. Wie ist das zu verstehen?

Im § 119 GO LSA ist die „Vertretung der Gemeinde in wirtschaftlichen Unternehmen“ geregelt. Dabei gilt für die prinzipielle Vertretung, dass diese vom Bürgermeister oder einem von ihm beauftragten Beamten oder Angestellten wahrgenommen wird. „Die Gemeinde kann weitere Vertreter entsenden und jederzeit zurücknehmen. ... Sie kann ihren Vertretern Weisungen erteilen, soweit nicht Vorschriften des Gesellschaftsrechts dem entgegenstehen,“ heißt es im § 119, (1). Solche Vorschriften sind z.B. in den §§ 13 (Rechtsnatur der GmbH) und nachfolgende §§ (14 bis 16) und dann folgend im dritten Abschnitt des GmbH – Gesetzes (Vertretung und Geschäftsführung), so im § 35 (Vertretungsvollmachten) gegeben. (Sieh dazu auch § 181 BGB)

Ist die Kommune alleiniger Eigentümer einer wirtschaftlichen Unternehmung von privatrechtlicher Natur, hat es sich besonders bei GmbH so eingebürgert, dass der Bürgermeister von örtlichen Räten als alleiniger Gesellschafter bestimmt wird. Solche Verfahrensweise ist leichtsinnig, weil sie die Gesellschaft faktisch der Kontrolle durch den Rat entzieht. Als Gesellschafter ist dann der Bürgermeister nicht an Ratsaktivitäten gebunden, es sei denn, er wird abgelöst. In solcher Position hält der Bürgermeister als alleiniger Gesellschafter die Gesellschafterversammlungen mit sich ab und fasst auf diesem Wege auch die Gesellschafterbeschlüsse. Solange er dabei nicht offensichtlich eine Interessenkollision mit dem Stadtrat heraufbeschwört, handelt er faktisch unkontrolliert. Der Stadtrat faktisch ist dann vom Kulanzverhalten des Bürgermeisters als Gesellschafter abhängig.

Regel

Egal welche Rechtsform ein wirtschaftliches Unternehmen der Kommune hat oder in welche Rechtsform die Kommune als Teilhaber eintritt, es sollte immer das „Sechsaugenprinzip“ durchgesetzt werden, d.h. es sollten mehrere und zwar in ungleicher Anzahl bestimmte Vertreter die Interessen der Kommunen wahrnehmen.

Frage: Was sind nicht wirtschaftliche Unternehmen?

Nicht wirtschaftliche Unternehmen sind Betriebe und denen gleichgestellte Organisationsformen, die einem ausschließlich gemeinnützigen Zweck dienen sollen, nicht gewinnorientiert sind und in die alleinige Zuständigkeit der Kommunen fallen.

Auf die Frage, was sind nicht wirtschaftliche Unternehmen, gibt die GO LSA im 3. Abschnitt „Unternehmen und Beteiligungen“ nur eine indirekte Antwort, indem sie im §116 (3) ausführt, was keine nicht wirtschaftlichen Unternehmen sind.

1. Unternehmen und Einrichtungen, die die Kommune vorhalten muss.
2. Die Einrichtungen mit gemeinnützigen Pflichtaufgaben, des „Unterrichts-Erziehungs-, und Bildungswesens, der Erholung, der Gesundheits-, Kranken-, und Wohlfahrtspflege, sowie solche ähnlicher Art.“
3. Hilfsbetriebe mit ausschließlich öffentlichen kommunalen Aufgaben.

Beachtenswert ist die Festlegung (GO LSA § 116, (3):

“Auch diese Unternehmen und Einrichtungen sind nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen.“

Der Unterschied in der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zwischen den wirtschaftlichen und den nichtwirtschaftlichen Unternehmen liegt in folgendem:

- **Wirtschaftliche Unternehmen** arbeiten gewinnorientiert. Das Maß aller Dinge und ihre Haupttriebkraft ist der Aspekt des Profites.
- **Nichtwirtschaftliche Unternehmen** müssen mit einem im Haushaltsansatz für ihren Betrieb veranschlagten finanziellen Rahmen auskommen. Sie sind also in erster Linie durch die öffentlichen Haushalte finanziert und haben eine öffentlich erforderliche und dem Gemeinwohl dienliche Aufgabe zu erfüllen, auf deren Erfüllung sie ihr „wirtschaften“ hin orientieren müssen. Es wird bei ihnen von „**Hoheitsbetrieben**“ gesprochen.

Frage: Ist es möglich und sinnvoll, den Begriff des „**Hoheitsbetriebes**“ zur Erklärung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen heranzuziehen?

Diese Fragestellung erfordert auf die beiden Begriffe „**wirtschaften**“ und „**wirtschaftsfrei**“ näher einzugehen. Dazu verbleibt einleitend festzustellen:

- „Wirtschaften“ ist ein übergreifendes und inhaltliches Problem. Es geht um die Bestimmung des „Aufwand – Nutzen – Verhältnisses“ allgemein. Es sollen ihrem Charakter nach „Hoheitsbetriebe“ also öffentliche Unternehmen sein.
- „Wirtschaftsfrei“ ist keine Bezeichnung für inhaltliche Zweckbestimmungen, sondern ist als Kennzeichnung einer wirtschaftlichen Organisationsform in dem Sinne zu sehen, dass mit diesem Begriff lediglich ausgesagt werden soll, es handelte sich um ein profitorientiertes und somit um ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen. Damit ist unbenommen keine Aussage über die näheren inhaltlichen und zweckbestimmten Strukturmaßgaben dieses Unternehmens bezüglich seiner Verbindung zur kommunalen oder gar staatlichen Öffentlichkeit ausgesagt.

Erklärung

Die Charakterisierung eines „nichtwirtschaftlichen“ Betriebes, einschließlich von Einrichtungen, die ja überwiegend nach dem „Betriebsprinzip“ organisiert werden, als „Hoheitsbetrieb“ wirft prinzipielle Fragen auf, die besonders in der kommunalen Praxis und für die Entscheidungen der kommunalen Räte von grundsätzlicher Bedeutung sind, weil in ihnen die Begründungen für die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Einrichtungen gesehen werden muss.

Frage: Was steckt hinter dem Begriff „**Hoheitsbetrieb**“?

Prinzipiell muss davon ausgegangen werden, dass der Begriff „hoheitlich“¹⁷ mit allumfassend zuständig, bereits politikwissenschaftlich so besetzt ist, dass er sich wirtschaftswissenschaftlich kaum noch sinnvoll in Anspruch nehmen lässt,

¹⁷ Zum Begriff „Hoheitlich“ trifft das Grundgesetz eine Reihe fundamentaler und für eine Begriffsbestimmung richtungsweisende Festlegungen, so in der Präambel, im Abschnitt II „Der Bund und die Länder“, bes. Art 24, („Übertragung von Hoheitsrechten“) usw.

zumal eine diesbezügliche rechtswissenschaftliche Erklärung an den einschlägigen Rechtsnormen nicht erkennbar ist.

„Als hoheitlich wird eine Tätigkeit verstanden, die der öffentlich-rechtlichen Körperschaft Kommune eigentümlich und vorbehalten ist,“ schreibt M. Klaus¹⁸ Demgemäß unterscheidet Klaus auch drei Gruppen:

1. Unternehmen, für die eine Gesetzespflicht besteht, wie sie im Bundesseuchengesetz aufgeführt sind z.B. Beseitigung von Abwasser, Schadstoffe
2. die unter Pkt. 2 aufgeführten Einrichtungen, die nach flächendeckenden Normativen vorhanden sein müssen
3. die sog. Hilfsbetriebe mit ausschließlicher kommunaler Leistungspalette, wie Bauhöfe, Fuhrparks usw. (die sich die Kommunen leisten können oder auch nicht)

Der Begriff „Hoheitsbetrieb“ ist insofern nicht mehr als eine begriffliche Orientierung, weil von ihm abgeleitet, der Eindruck erweckt wird, es handle sich um unabdingbare Vorhaltungen, die nur bei den Kommunen angesiedelt sein dürfen. Er wirkt folgerichtig für Kommunalpraktiker sogleich das Problem der Privatisierung auf:

Frage: Ist es möglich „Hoheitsbetriebe“ zu privatisieren, ohne den hoheitlichen Grundsatz zu verletzen?

Die von Klaus angebotene Definition reicht, bezogen auf die wirtschaftliche Tätigkeit der Organstrukturen (Räte und öffentliche Verwaltungen) der kommunalen Selbstverwaltung, nachfolgend als „kommunale Selbstverwaltung“ bezeichnet, nicht aus. Er ist unter Kommunalpraktikern der neuen Bundesländer wenig greifbar und geläufig und führt zu Unsicherheiten in der Handhabung. Warum?

These

Hoheitsrechte sind unveräußerlich, sie dürfen nicht auf andere übertragen werden

Die Räte der Kommunen üben in ihrem Zuständigkeitsbereich drei Hoheitsrechte aus:

1. **die Organisationshoheit**
2. **die Personalhoheit**
3. **die Planungshoheit**

In Bezug auf diese haben sie als viertes die **Satzungshoheit**, mit der sie ihre Entscheidungen für das ihnen zugeordnete Territorium die anderen Hoheiten allgemeinverbindlich machen und mit Rechtskraft versehen. Dabei ist zu beden-

¹⁸ Autorenkollektiv „Das ABC der kommunalen Arbeit.“ a.a.O. S. 106

ken, dass alle diese Hoheitszuordnungen keine kommunale Autonomie bedeuten, sondern immer in Abstimmung und Unterordnung mit der staatlichen Hoheit insgesamt zu bewerkstelligen sind. (Die Hoheitsrechte der Kommunen stehen unter Gesetzesvorbehalt und werden dadurch stark relativiert.)¹⁹

Die Unveräußerlichkeit der Hoheitsrechte schreibt z. B. die GO LSA im ersten Abschnitt „Grundlagen der Gemeindeverfassung, in den Paragraphen 1 und 2 und für das Satzungsrecht ausdrücklich im Paragraphen 6 fest. Wie diese allerdings bezüglich der wirtschaftlichen Tätigkeit wahrgenommen werden können, darüber lässt die GO LSA einen breiten Raum offen.

Daraus resultiert als **grundsätzliche Frage**:

Dürfen „Hoheitsbetriebe“ als materialisierte Organstrukturen der Hoheitsrechte privatisiert werden?

These

Der Begriff „Hoheitsbetrieb“ ist irreführend, weil er eingibt, dass diese Organisationsform einen öffentlichen Bestandsschutz genießt und als solcher nicht privatisiert werden darf.

Darin mag auch ein Beweggrund liegen, dass dieser Begriff keinen Eingang in die GO LSA gefunden hat, sondern der Sachverhalt in einer Reihe von Paragraphen inhaltlich fixiert ist.

Der Begriff „Hoheitsbetrieb“ steht der kommunalen Praxis entgegen.

Die gängige Praxis ist es, die öffentlichen Aufgaben, die im Rahmen von nicht-wirtschaftlichen Unternehmen, also der „Hoheitsbetriebe“ erledigt werden, zu privatisieren.

Das Problem der Privatisierung von „Hoheitsbetrieben“ bzw. nichtwirtschaftlicher Unternehmen wird in einer Reihe von Paragraphen im Negativschluss geregelt, d. h. die GO LSA gibt vor, unter welchen Umständen solche Privatisierungen erlaubt sind.

Beispielsweise ist im Paragraphen 117 festgelegt, unter welchen Umständen es den Kommunen nur erlaubt ist, wirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform zu unterhalten, zu errichten, zu übernehmen, sich daran zu beteiligen.

Beispiele

In Sachsen-Anhalt wurden nach 1989 62% aller Kinderkrippen und Kindergärten beseitigt. Von dem verbliebenen Rest sind nahezu 80% der Kinderbetreuungseinrichtungen (Kitas) durch Trägerschaften privatisiert worden. Die Tendenz ist eine völlige Privatisierung.

Die in der DDR - Zeit besonders geförderte Kinder und Schulspeisung, welche durch eigens dafür geschaffenen Schulküchenbetriebe realisiert worden ist,

¹⁹ Siehe dazu weiterführend: K.-D. Sprössel, Studie 9 der Literaturliste a.a.O.

wurde völlig beseitigt Sie hatte einen Versorgungsgrad von < 80% erreicht und war einer starken sozialen Indikation geschuldet.

Die ebenfalls in die Rubrik „nichtwirtschaftliche Unternehmen“ einzuordnenden Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit wurden im Verlaufe von nur zehn Jahren (Basis November 1989) im Gesamtmaßstab von Sachsen-Anhalt um 42% (1990 zu 1999) reduziert. (Auf ihre innere Leistungsfähigkeit soll nicht eingegangen werden, da diese nicht einmal mehr bei 25% zum Bezugsjahr 1989 liegt Vergleich von Veranstaltungspläne und Beteiligungen.²⁰⁾

Die Situation bezüglich der gesundheitlichen Betreuung hat sich in Sachsen-Anhalt so negativ gestaltet, dass alle einschlägigen Einrichtungen, bis auf wenige Ausnahmen, privatisiert worden sind, was zu einem Standortverlust von 45% geführt hat. (In der Nordregion Sachsen-Anhalts haben sich die Zugriffswege für die Bürgerinnen und Bürger vierfach verlängert. Eigentlich sind vollwertige Standorte nur noch in Stendal und Haldensleben vorhanden.)²¹⁾

Eine gegenwärtig noch günstig zu bewertende Situation wurde in Sachsen-Anhalt auch durch die Privatisierung der Behindertenbetreuung und der Alterspflege erreicht. Die Privatisierung erreichte eine Größenordnung von <90% . Hier wurden eine Vielzahl von Formen der privaten Trägerschaft entwickelt, wobei die beiden Bereiche Behindertenbetreuung und Alterpflege sich verschieden in der Qualität entwickelt haben.

Die Art, wie sich die Kommunen ihrer Einrichtungen, und somit der Mehrzahl ihrer nichtwirtschaftlichen Unternehmen entledigen mussten, ist bezeichnend für die Privatisierungspolitik in Sachsen-Anhalt überhaupt. Sie wurde immer nach dem gleichen Grundschema abgewickelt,

- Bewertung ihrer Effizienz und Belastung für den kommunalen Haushalt,
- „Entkernen“ des Personalbestandes durch drastische Reduzierung,
- Sanierung bis zum materiellen Standart, besonders durch Fördermittel,
- Ausschreibung der Trägerschaft,
- Vergabe der Trägerschaft, bei Übernahme von Personalkostenzuschüssen.

Ein bedenkenswertes Fazit:

Privatisierungen berauben den Kommunen praktisch alle Chancen der Einflussnahme und Kontrolle auf die inhaltliche Arbeit ihrer ehemals nichtwirtschaftlichen Unternehmen.

²⁰ Es soll in dem Zusammenhang auch nicht auf den „Zwangscharakter“ sozialistischer Jugendarbeit eingegangen werden. Die bislang postulierten Positionen, diese Veranstaltungen hätten die Freiheit und das Interesse der Jugend fundamental verletzt, bedarf eines gründlichen und wissenschaftlich ausgewiesenen Nachweise. So, wie diese Argumentation seit 1990 vorgetragen wird, ist sie nicht viel mehr, als unbewiesenen Polemik. Eine Beispiel für wissenschaftliche Entgleisungen solcher Art lieferte der Kriminologieprofessor Schneider. Siehe dazu K.-D. Sprössel, Studie 11, a.a.O.

²¹ Zu den Problemen siehe K.-D. Sprössel, Studien 3,4,7,9

Jürgen Bischoff und Uwe Jens Rössel kommen diesbezüglich in ihrer Definition zu Privatisierung kommunaler Aufgaben zu folgender Aussage:

„Kommunen sehen sich heute auf der einen Seite finanzieller Zwänge ausgesetzt... Auf der anderen Seite wachsen die sozialen Aufgaben und in diesem Kontext auch die Anforderungen... Die Privatisierung wird von Marktwirtschaftsdokmatikern als Ausweg aus diesem Dilemma gepriesen. Angeblich seien privatwirtschaftliche Unternehmen in der Lage, die entsprechenden Aufgaben besser zu lösen, als unmittelbar staatliche bzw. kommunal kontrollierte Strukturen.

Diesem Kalkül liegt eine Auffassung von Kommunalpolitik zugrunde, die sich in Kostenoptimierung erschöpft. Es ist zu beobachten, dass in sicher vielen Fällen die Leistungen der Privaten effektiver angeboten werden – aber dies in der Regel auf Kosten der Bürger.

Derartigen Strategien müssen Konzepte entgegengesetzt werden, die auf den Erhalt eines Sektors gerichtet sind, der der wirklichen Kontrolle der Kommunen und ihrer Bürger im eigenen Interesse unterworfen ist. Die PDS hat dazu folgende Position:

1. Für die Kommunen sind eigene Unternehmen eine wesentliche materielle Grundlage der Selbstverwaltung sowie unverzichtbarer Bestandteil einer eigenständigen Haushalts- und Finanzwirtschaft.
2. Die Privatisierung des Kommunalvermögens bringt weder eine dauerhafte finanzielle Entlastung der Haushalte noch pauschal mehr Leistungen durch Wettbewerb.
3. Kommunale Selbstverwaltungsaufgaben lassen sich nicht verkaufen. Die Kommunen bleiben auf vielen Gebieten auch ohne Unternehmen vorsorgepflichtig.²² (Pflichtaufgaben)

Die in Sachsen-Anhalt gängigsten Formen der Privatisierung kommunaler Unternehmen und Aufgaben sind:

- **Übertragung in private Trägerschaften** (Zumeist Einrichtungen mit ausschließlicher sozialer Aufgabenstellung wie Pflegeheime Kindertagesstätten, Krankenhäuser)
- **Bildung und Betrieb eigener wirtschaftlicher, also privater Unternehmen** (Wohnungsbau- und Verwaltungsgesellschaften, Verkehrsgesellschaften, Zweckverbände mit wirtschaftlicher Tätigkeit)
- **Beteiligung an bestehende private Unternehmen**
- **Verkauf kommunaler Unternehmen an private Betreiber**
- **Vergabe kommunaler Pflichtleistungen an private Anbieter** (wie die Beseitigung von Müll, Gefahrgüter, sowie Unterhalt von öffentlichen Sicherheitseinrichtungen wie Wartung Straßenbeleuchtung, öffentliche Sicherungsdienste im Straßenverkehr)

²² Joachim Bischoff, Jens Uwe Rössel in : „Das ABC der kommunalen Arbeit“ a.a.O. S.131-132

Eine irrige Position, unter der die Privatisierungen in den Kommunen erfolgen:

In vielen örtlichen Räten ist leider die Meinung weit verbreitete, weil durch den Lobbyismus und die Verwaltung so in sie hineingetragen, dass mit der Privatisierung dann die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ebenfalls mit privatisiert worden seien.

Solche Denkansätze sind schädlich und sachfremd und zeugen von einer flagranten Unkenntnis darüber, dass wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen nur im Zusammenhang mit einer effizienten Abarbeitung öffentlicher Aufgaben durch kommunale Unternehmen einen Sinn ergibt. Alles andere sind Zuträgerleistungen für private Profitinteressen.

Es ergibt sich im Zusammenhang mit der Privatisierung nicht wirtschaftlicher Unternehmen und mit der Vergabe von Leistungen, die die Kommunen über wirtschaftliche Unternehmen erbracht haben wollen, die Frage nach den tatsächlichen Pflichten der öffentlichen Träger der kommunalen Selbstverwaltung. (oder sind die privaten Träger ebenfalls Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung bzw. wesentliche Elemente auf dem Wege der Privatisierung der kommunalen Selbstverwaltung überhaupt?)²³

Man bedenke, dass sogar ernsthaft daran gedacht wird, den Strafvollzug zu privatisieren.

Frage: Welche Konsequenzen ergeben sich für die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen aus einer solchen, allgemein bereits anerkannten Erkenntnis?

1. Die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen ist als inhaltliches Problem zielgerichtet so zu gestalten, dass ihr Kriterium nicht primär die Effizienz der Haushaltsmittel ist, sondern die Kriterien der Lebensqualität²⁴ sind. Demgemäß sind alle Tätigkeiten der Kommunen, bei denen es um die Sicherung, den Erhalt und die Vermehrung der materiellen Grundlagen für die gemeinnützigen Aufgaben handelt, einschließlich deren Verwaltung, wirtschaftliche Tätigkeit. Sie ist nicht an spezielle Organisationsformen, wie an die Begriffe „wirtschaftliche“ Unternehmen und „nicht wirtschaftliche“ Unternehmen der Kommunen gebunden. Diese sind lediglich zwei Erscheinungsformen der wirtschaftlichen Tätigkeit der

²³ Die Fragestellung ist insofern von prinzipieller Bedeutung, weil der Begriff kommunale Selbstverwaltung einen Sinneswandel durchzumachen scheint hin zu einer kommunalen Selbstversorgung privater Institutionen. Der Bürgermeister von Tangermünde stellte sehr weitsichtig auf der Ratssitzung am 24.11.1999 fest, dass bei einer weiteren Entwicklung der Stadtrat in wenigen Jahren, spätestens nach 2004, wenn der Länderausgleich wegfällt, nur noch zusammenkommen würde, um die Sozialfürsorge und die Verwaltungskosten zu beschließen.

²⁴ Zur Definition der Lebensqualität siehe Sprössel Studien 5bis 12 ,Anhang, a.a.O.

Kommunen. Eine dritte, die Vergabe öffentlicher Aufträge, ist denen ebenbürtig von der Wertigkeit.

2. Der Begriff „Hoheitsbetrieb“ ist eine wünschenswerte Bezeichnung für nichtwirtschaftliche Unternehmen, wenn er seinem Inhalt, nämlich hoheitlich und damit unveräußerlich zu sein, gerecht werden könnte. Ist dem nicht so, sollte auf ihn wegen Irreführung wahrer Tatbestände und Sachverhalte verzichtet werden. Hoheitsrechte auf dem Gebiet der Wirtschaft festzuschreiben zu wollen, steht nicht zuletzt auch im Widerspruch mit der postulierten Doktrin von der freien Marktwirtschaft. Sie bedeuten eine Bindung an öffentliches Engagement und verlangen auch eine andere, qualifizierte Mitbestimmung der Bürger, als elementare Träger der öffentlichen Gewalt zur Sicherung des Gemeinwesens. Die Entwicklung zeigt generell eine gegenteilige Richtung.

Ein Fazit

Der Rückzug der Kommunen aus den sozialen Pflichten des Gemeinwesens durch Privatisierung der entsprechenden Unternehmen ist nicht nur eine pauschale Bankrotterklärung eines Systems bezüglich seiner Fähigkeit und seines Vermögens gemeinen Wohlstand zu geben. Er bedeutet vielmehr eine erhebliche Einschränkung der Lebensqualität überhaupt. Es fehlt bislang jeglicher Nachweis, dass privatisierte Pflichtleistungen des öffentlichen Gemeinwesens auf Dauer zu Qualitätssteigerungen geführt haben. Im Gegenteil. Sie beschleunigen die soziale Ruptur der Gesellschaft.

Zu speziellen Problemen der Vergabe öffentlicher Aufträge als wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen.

Es kann eingeschätzt werden, dass sich nach 1996 die Vergabe von öffentlichen Aufträgen zur Hauptaktivität des wirtschaftlichen Handelns der Kommunen entwickelt hat.

Während vordem die Verwaltungsaufgaben der nicht wirtschaftlichen Unternehmen noch rund 47% bis 55% der Beratungs- und Entscheidungsarbeit der kommunalen Räte ausmachten, ist diese nun auf einen Wert unter 25% gesunken. Das entspricht in etwa dem Privatisierungsgrad der ehemals nichtwirtschaftlichen Betriebe und Einrichtungen.

Eine besonders beachtenswerte Situation ist bei der Verringerung der wirtschaftlichen Tätigkeit durch die Privatisierung der ehemals unmittelbar bei der kommunalen Verwaltung angesiedelten Wohnungsbewirtschaftung und Verwaltung eingetreten. Von 1990 bis 1994 liefen noch alle einschlägigen Grundstückshändler über den Entscheidungstisch der kommunalen Räte. Damit waren diese allerdings auch ein nicht zu unterschätzender Stabilisierungsfaktor für die kommunale

le Haushaltswirtschaft. Diese nichtwirtschaftlichen Betriebe sind alle privatisiert und auch dem Zugriff der kommunalen Haushalte entzogen. Es kommen aus ihnen gegenwärtig keine irgendwie erwähnenswerten Zuflüsse für die kommunalen Haushalte. Auch ist ihre Entscheidungssubstanz faktisch den örtlichen Räten entzogen. Die in den Aufsichtsräten der Wohnungs- und Verwaltungsgesellschaften agierenden Stadträte stecken in der misslichen Situation, soziale Indikationen und wirtschaftliche Effizienz miteinander vereinbaren zu müssen.²⁵

Die Verantwortlichkeit der Stadträte, die Mitglieder der Aufsichtsräte sind, ist nicht direkt geregelt. Sie ist rechtlich nur nach dem Gesetz handhabbar, nach der diese Betriebe privatisiert worden sind. Gegenwärtig ist das die GmbH und damit das GmbH – Gesetz. Es ist zu beobachten, dass diese Aufsichtsräte in der Mehrzahl vom Geist des Lobbyismus beherrscht werden.²⁶ Das wird dadurch begünstigt, weil diese Gesellschaften nicht, wie die nichtwirtschaftlichen Unternehmen, die ja den Entscheidungsgebieten der kommunalen Räte unterstehen, z.B. bei Vergaben von Leistungen nicht dem Billigkeitsgebot unterworfen sind. Sie haben von wirtschaftlichen Konkurrenzinteressen abhängige Prioritäten zu setzen. Solches lässt sich an den Vergabepraktiken ebenso nachweisen, wie an der Behandlung der Entscheidungen, die das individuelle Verhältnis Gesellschaft – Mieter anbelangen. Besonders schlimm wäre es noch, wenn auch die Mieten freigegeben würden.²⁷

Die Vergabe öffentlicher Aufträge basiert in Sachsen-Anhalt auf den Regelungen der **GO LSA**, der Paragraphen 1 bis 7 des ersten Teils „Wesen und Aufgaben der Gemeinde“, weiter in den Paragraphen 90 bis 99 und 104 bis 109.

Sie konzentriert sich nach der Privatisierungswelle nun noch auf „Randgebiete“. Grundsatz ist der Paragraph 109 „Vergabe von Aufträgen“, welcher auf die „Verdingungsordnung für Bauleistungen“ (**VBO**) und auf die **VOL** verweist. Prinzip ist, dass derjenige Anbieter den Auftrag erhält, welcher das kostengünstigste Angebot, ermittelt durch eine beschränkte oder unbeschränkte Ausschreibung unterbreitet. Die öffentliche Darlegung der Ergebnisse einer Ausschreibung erfolgt durch eine Submission, in welcher die Angebote miteinander verglichen werden.

Dieser Grundsatz ist vom Anbieter sogar gerichtlich einklagbar.

²⁵ Regina Frömert hat in ihrer durch das „kommunalpolitische forum“ Sachsen-Anhalt herausgebrachten Handreichung zu den Aufgaben der ehrenamtlichen Mitglieder in Aufsichtsräte ...“ einen sehr instruktiven Überblick über die Leitungsfunktionen der privatisierten Unternehmen gegeben.

²⁶ Der Verfasser war in der Zeit 1994 bis 1999 selbst Mitglied eines solchen Aufsichtsrates und an mehreren Untersuchungen über unerklärliche Geschehnisse beteiligt. Eine echte demokratische Kontrolle dieser Aufsichtsräte ist kaum möglich und offensichtlich auch nicht gewollt.

²⁷ Es sprengt den Rahmen des vorliegenden Beitrages, auf die Interna näher eingehen zu können.

Noch in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Räte²⁸ fällt die Vergabe von Projektierungs- und infrastrukturellen Planungsleistungen. Dieser Bereich wirtschaftlichen Handelns bietet den Kommunen einen beschränkten Spielraum für die Vergaben. Die Rechtsgrundlage bildet die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (**HOAI**)

Der Hauptinhalt der HOAI besteht in den Regelungen der Honorarleistungen für:

- **Flächennutzungspläne**
- **Bebauungspläne**
- **Entwicklungspläne**
- Verträglichkeitsprüfungen
- Ingenieurbauwerke
- Verkehrsanlagen
- Wasser – und Abwasseranlagen
- Alle Vermessungen, an denen ein öffentliches Interesse anliegt

Für diese Arbeiten, die ihrem Wesen nach wirtschaftliches Handeln der Kommunen sehr eindeutig bekunden, sind Mindest- und Höchstsätze der Honorare angesetzt. Zu diesen Festlegungen kommen die Parameter zur Bestimmung der Honorarhöhen.

Eine Überschreitung der Höchstsätze ist sogar möglich, wenn außergewöhnliche Leistungen bezahlt werden sollen, so bei

- herausragenden künstlerischen Leistungen,
- Aufzeigen von Anwendermöglichkeiten modernster Technologien,
- zeitlich gestreckten Leistungen, wobei die Zeitschiene solches objektiv erfordern muss,
- außergewöhnlichen Objekten, die sich durch normale Arbeitsgänge nicht oder nur sehr schwer erfassen lassen.

Kernfrage:

Worin liegen die Problemfelder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge?

²⁸ Die Bestrebungen, auch für Sachsen-Anhalt eine neue Gebietsreform herbeizuführen und die Anzahl der Kommunen drastisch zu verringern, gehen für die kommunale Selbstverwaltung erneut wertvolle existentielle Kompetenzen und damit ein großes Stück tatsächlicher kommunaler Qualität (Kommunalität) verloren. Bereits jetzt sind gravierende Veränderungen für die faktische Ausübung der Vergabehoheit der Kommunen durch die Verwaltungsgemeinschaften dadurch eingetreten, dass von den Kommunen auch Vergaberechte auf die Verwaltungsgemeinschaften zur Erfüllung übertragen worden sind. Siehe dazu K.-D. Sprössel „Wohin tendieren die Verwaltungsgemeinschaften?“ a.a.O.

1. Die Kommunen sind haushaltsrechtlich gezwungen, nach dem Prinzip des billigsten Angebotes zu entscheiden und dem billigsten Anbieter den Zuschlag zu erteilen. Sie können davon nur abweichen, wenn gegen diesen Anbieter nachprüfbar ernste Bedenken für das Zustandekommen des Angebotes oder bezüglich der qualitativen Ausführung vorgebracht werden. Dieses ist nur in max. 5% der Submissionen der Fall.

2. Die Submissionen (Ermittlung des billigsten Anbieters anhand der nach Leistungsvorgaben/Leistungsbögen eingereichten Angebote) laufen faktisch außerhalb der Mitwirkung der Räte, die über diese zu entscheiden haben, ab.

Zum Procedere:

- Die Angebote werden von Mitarbeitern der Verwaltung angenommen und nach ihrem Eingang registriert.
- Es wird ein Submissionstermin festgesetzt, an dem die Angebote geöffnet und miteinander verglichen werden.
- Danach wird die Reihenfolge nach den Kosten festgeschrieben.
- Diese wird, je nach Festlegung der Hauptsatzung, vom Bürgermeister, dem Hauptausschuss, dem Stadtrat entschieden.²⁹

Problem

Bei allen diesen technischen Vorgängen muss der jeweilige kommunale Rat der Verwaltung blind vertrauen können, wobei technische Manipulationen an den Unterlagen möglich sind, weil diese nicht, wie es wünschenswert und angesichts der doch sehr zahlreichen Korruptionsvorwürfe gegen die Verwaltung (in Organstruktur gebraucht) durch die Bürgermeister empfangen und abgesiegelt werden. (Ein einfacher Briefumschlag lässt sich bekanntlich nahezu ohne Spuren manipulieren.) Um solche Verdachtsmomente auszusräumen, wäre eine Absiegung der eingehenden Submissionsunterlagen bis zu ihrer Öffnung während der Submission erforderlich. (Vertrauen ist gut, aber Kontrolle ist besser.)
Warum solche Vorsicht?

Es hat sich gezeigt, dass in < 7% der Submissionen die Unterlagen Nachbesserungen aufweisen, die eigentlich nicht erklärbar sind. Zudem ist das Phänomen der „Hausfirmen“ oder wie es der Bürgermeister von Tangermünde formuliert, wenn das Gespräch auf das Problem kam, die „Firma unseres Vertrauens“ sehr verbreitet. Besonders bei der Vergabe von Leistungen nach der HOAI ist dieses Phänomen sehr verbreitet.

Ein wohl auffälliges Beispiel liefert eine Vergabe von Projektierungsleistungen durch den Stadtrat von Tangermünde.

²⁹ In Tangermünde legt die Hauptsatzung fest, Entscheidungen vom Bürgermeister bis 10 000 DM, vom Hauptausschuss bis 50 000 DM, darüber vom Stadtrat

Demonstrationsbeispiel:

Für die Arneburger Strasse in Tangermünde (a.a.O ausgeführt) galt es Leistungen nach der HOAI auszuschreiben. Sie differierten zwischen 750 000 DM und 250 000 DM. Erstere wurde von der „Hausfirma“ angeboten, welche seit 1992 nahezu 80% aller einschlägigen Leistungen zugesprochen bekam. Sie ist seit der Zeit mit einer Niederlassung in Tangermünde vertreten und das offensichtlich durch die Intervention des ehemaligen stellvertretenden Bürgermeisters. Durch die PDS – Stadtfraktion wurde die Forderung erhoben, angesichts eines Unterschiedes von 500 000 DM eine dritte Offerte einzuholen. Das wurde vom Bürgermeister mit der Begründung in der anstehenden Ratssitzung abgelehnt, dass man wohl wüsste, was man von der Integrität der „Hausfirma“ zu halten hätte. So erhielt sie nach Ratsvotum den Zuschlag.

Diese Beispiele ließen sich allein an der Vergabepaxis von Tangermünde wesentlich erweitern.

Worin sind die hauptsächlichen Spannungsfelder bezüglich der Entscheidungsspielräume für wirtschaftliches Handeln der Kommunen zu sehen?

1. Im Lobbyismus innerhalb der kommunalen Räte
2. Durch Kompetenzübertragungen der kommunen auf die Verwaltungen der Verwaltungsgemeinschaften
3. Durch das Verhältnis der kommunalen Räte zu den Kernverwaltungen

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

Abschließend bemerkt

Die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen ist erstrangig ein inhaltliches Problem und weniger eines der Definitionen, wenn diese auch den Sachverhalten entsprechen müssen. Es geht in erster Linie darum zu begreifen, dass wirtschaftliche Tätigkeit als kommunale Handlung die Zielfunktion das Gemeinwohl haben sollte. Sonst erfüllt sie lediglich Handlangerdienste für private Profitinteressen. Fraglich erscheint, ob sie außerhalb davon, eine Funktion des Geldes zu sein, primär einen sozialen Bezug zulässt.

Perspektiven und Chancen des Tourismus als Wirtschaftsfaktor für die Kommunen in strukturschwachen Regionen

Auf der Suche nach neuen Arbeitsfeldern für die Beschäftigung und den Erwerb kann der Tourismus nicht ausgeklammert werden. Mit ihm bietet sich eine wirtschaftlich zu gestaltende Herausforderung an, die zumindest einen kleinen Teil an verlorengegangenen Arbeitsplätzen kompensieren könnte.

Eine Frage, die es in dem Zusammenhang zu beantworten gilt, ist die nach der Potenz des Tourismus als Wirtschaftsfaktor.

Zu den Grundlagen des Tourismus als Wirtschaftsfaktor bezogen auf strukturschwache Regionen - ihre Ermittlung und Bewertung

Die Perspektiven des Tourismus als Wirtschaftsfaktor sind abhängig von solchen Faktoren, wie:

- **den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen allgemein**, dazu zählen u.a.
 - die Arbeitsstättenstruktur nach Wirtschaftszweigen
 - die Bevölkerungsstruktur
 - die Kapitalstruktur
 - die infrastrukturellen öffentlichen Angebote und Vorhaltungen
- **den Angeboten an vermarktungsfähiger Substanz für den Tourismus nach den Grundkategorien**
 - allgemeine Bedingungen für die Verweildauer
 - spezifische natürliche und historische, kulturelle und künstlerische Angebote
 - allgemeine zum Standort gehörende Angebote des Erlebniskonsums
- **sozial - orientierten Kriterien**, wie:
 - die sozialverträglichen Preisangebote im Verhältnis zum Leistungsumfang,
 - Preisangebote, auf sozial - verträgliche Vorstellungen und Möglichkeiten hin orientiert,
 - Angebote, die der Festigung sozial gefährdeter Gruppen und Familienverbände dienen
- **allgemeinen und speziellen Kriterien der verkehrsmäßigen Erreichbarkeit und kommunikativen Außenverbindungen**

Frage: Was sind allgemeine und spezielle Kriterien, bezogen auf die territoriale Mobilität

Zu diesen allgemeinen Kriterien kommen weitere spezifische, die besonders auf ein oder mehrere Zielgruppen abgestellt sind, wie

- Bedienung von speziellen Erwartungshaltungen, wie Naturgegebenheiten betreffend, die in einem Aufenthalt gebündelt werden sollen,
- spezielle Angebote für Zielgruppen des Komplexes des aktiven Urlaubs, wie Reiter, Wanderer, Wassersportler,
- Bedienung von speziellen Erwartungshaltungen, die auf bestimmte Begegnungen mit historischen, kulturellen, künstlerischen u.ä. Gegebenheiten abzielen.
- Angebote an bestimmte Altersklassen
- Angebote an Behinderte
- Angebote für besondere Randgruppen
- Angebote aus sozialen Indikationen heraus
- Angebote an undifferenzierte, unvorhersehbar bestimmte Erwartungen

Bei der Bewertung einer Region oder eines territorialen Gebietes überhaupt, bezüglich der touristischen Vermarktbarkeit gilt es zwei Grundtypen zu unterscheiden:

- 1. den erlebnisorientierten (Power) Tourismus, dessen Konsumenten auf möglichst kleinstem Raum ein maximales Angebot an Power erwarten, (lauter Tourismus)**
- 2. den Natur - Landschafts- bzw. historisch, kulturell o.ä. orientierten „sanften“ oder „stillen“ Tourismus.**

Beide Grundtypen treten heute nicht mehr in reiner Form auf. Sie lassen sich lediglich noch durch Schwerpunktsetzungen in der Organisation des Zugriffs auf Erlebnisbereiche unterscheiden und zuordnen:

- Die erste Gruppe von Touristen will etwas erleben, will Power.
- Die zweite Gruppe sucht die erholsame Ruhe bis hin zur Einsamkeit, sie stellt hohe Ansprüche an die inhaltliche Gestaltung der Angebote. (Natur/Historie)

Beide Grundrichtungen geben aber nur die beiden grundsätzlichen Tendenzen für die inhaltliche Bestimmung der Erwartungshaltungen durch die Touristen an. (Als räumliche Extreme werden Mallorca und Norwegen und bezogen auf Sachsen-Anhalt die Nordregion und der Harz angeführt)

Inzwischen ist in der Entwicklung 1999 zum Basisjahr 1990 der Umstand zu beobachten, dass sich das Verhältnis von Powertourismus zu „stillem“ Tourismus in einem Investitionsverhältnis von 5 : 2 entwickelt hat. Die Relationen verschieben sich weiter weg vom „stillen“ Tourismus. Um die richtigen Relationen zwischen beiden Formen zu ermitteln, bedarf es einer Reihe Einzeluntersuchungen in den Bereichen

- **Beherbergungswesen**
- **Gaststättenwesens**
- **Betätigungsangebote**
- **verkehrsmäßigen Infrastruktur**
- **Vernetzung der Angebote**
- **Programmgestaltungsservice**

Frage: Wie kann man solche Erhebungen und Untersuchungen organisieren und betreiben?

Dazu einige methodische Anregungen und Demonstrationsbeispiele

Angaben zur materiellen Strukturiertheit der Tourismusangebote

Obwohl für eine Bestimmung der Chancen des Tourismus als Wirtschaftsfaktor die wirtschaftliche Sichtweise dominieren muss, kann die Angebotsstruktur dennoch nicht nur auf die Angebote im Beherbergungswesen beschränkt bleiben. Sie sollte alle Arbeitsstätten, die direkt in den Tourismusbranchen angesiedelt sind, erfassen.

Die Tourismusvorhaltungen lassen sich in zumindest drei Gruppen darstellen:

1. die Angebote des gesamten Beherbergungswesen, der Gastronomie und des Kurwesens
2. die den Zustand der indirekt den Erholungs- und Erlebniswert bestimmenden natürlichen, historischen, kulturellen, medizinischen u.ä. Gegebenheiten (Das was den besonderen Markwert einer Region bezüglich des Tourismus ausmacht) und der Zugriff auf diese Gegebenheiten
3. die verkehrsmäßigen und kommunikativen Möglichkeiten (Erreichbarkeit, Verbindung zur „Außenwelt“)

Methodische Hilfe für Entscheidungen, dargestellt am Beispielen aus der Nordregion Sachsen-Anhalts Anmerkung: Fußnote³⁰

Zu Ermittlungen bezüglich der Darstellung der Situation des Tourismus in der Nordregion Sachsen-Anhalts

Allgemeine Charakteristik des Untersuchungsgebietes

Die Nordregion Sachsen-Anhalts gehört zu den dünn besiedelten Regionen nicht nur des Landes sondern des gesamten Bundesgebietes. Bis auf wenige, allerdings für die Charakterisierung der Nordregion mit starkem Einfluss ausgestattete urbane Räume liegt die Besiedlung unter 50 Einwohner / Quadratkilometer.

³⁰ Die vollständigen Untersuchungsprogramme in den Broschüren siehe Literaturverzeichnis

Es kann grundsätzlich gegenwärtig noch davon ausgegangen werden, dass bis auf die durch die Kreisstädte gestellten urbanen Zentren, die Einwohnerzahlen etwa der der tatsächlichen Bevölkerungsdichte entsprechen.

Der „sanfte“ Tourismus, der für den die Nordregion Sachsen - Anhalts prädestiniert ist, zielt auf ein bestimmtes und auch von seiner quantitativen Verfügbarkeit begrenztes Klientel ab, wenn es darum geht, die Verweildauer als Hauptinitial für Wertschöpfung und Wirtschaftlichkeit des Tourismus dauerhaft auszuprägen.

Nach Expertenmeinung braucht der „sanfte“ Tourismus, bis er einigermaßen wirtschaftlich betrieben werden kann, einen Entwicklungszeitraum von sieben bis 12 Jahren. Dem gegenüber kann der „Power - Tourismus“ bereits nach zwei bis fünf Jahren mit Renditen rechnen. Die Chancen, dass mit dem „sanften“ Tourismus in der Altmark als Wirtschaftsfaktor gerechnet werden kann, werden auf einen Entwicklungszeitraum von 12 Jahren prognostiziert. Die offiziellen Arbeitslosenzahlen haben sich voraussichtlich im benannten Zeitraum verdoppelt. (ermittelt aus der linearen Arbeitsplatzentwicklung, wie sie aus der Sicht von 1996 beurteilt werden kann.) Wird dieser Annahme gefolgt, erscheinen die durchschlagenden Erfolgsaussichten, mit dem „sanften“ Tourismus eine Wende im Beschäftigungsleben herbeiführen zu können, unrealistisch.

Demonstrationsbeispiel

Während im Zeitraum 1990 - 1993 viele Touristen ohne besondere Vorstellungen von der Nordregion Sachsen - Anhalts und relativ undifferenziert in ihren Erwartungshaltungen diese Region aufsuchten, hat sich besonders nach 1995 das Bild geändert. Das ergab auch eine Befragung 1995/1997, in der 150 Besucher in Tangermünde, Stendal, Jerichow, Arendsee, Kamern, Dolle, Seehausen, Aulosen interviewt wurden.

Zu folgenden Fragen wurden Antworten erwartet:

1. Warum besuchen Sie die Altmark?
<ul style="list-style-type: none"> a) um die historischen Kostbarkeiten norddeutscher Baukunst zu sehen? b) um des einzigartigen Naturells der Elbauenlandschaft wegen? c) beides d) ohne besonderen Grund
2. Wie lange werden Sie bleiben?
3. Wie schätzen die Sie die Gastronomie ein?
4. Wie schätzen Sie die Übernachtungen ein ?
5. Was mögen Sie besonders ?
6. Was trübt ihren Eindruck besonders?

Die Antworten:

zu1: 1994/95	a)= 21%, b)= 13% c)= 36% d)= 30%
1997	a)= 37%, b)= 15% c)= 39% d)= 09%
zu2: 1994/95	56% nur einen Tag, 32% bis 3Tage, 12% länger (davon 11% Camping)
1997/98	31% nur einen Tag, 38% bis 3 Tage, 31% länger, (davon 18% Camping)
zu3: 1994/95	8% sehr gut, 28% gut, 41% ausreichend, 33% schlecht
1997/98	14%.sehr gut, 39% gut, 37% ausreichend, 20% schlecht
zu4:	nur 86 Probanden machten hierzu verwertbare Aussagen, die einen Vergleich ermöglichen
1994/95	17% sehr gut, 39% gut, 32% ausreichend, 11% schlecht
1997/98	24% sehr gut, 38% gut. 41% ausreichend, 07% schlecht
zu5:	Man kann eine schöne Gegend erleben (31%), die alten Bauwerke und Städte (27)
	Die Ruhe und Beschaulichkeit (26%), Einfach nur da sein (6%)
zu6:	Die Unruhe in den Stadtzentren durch Verkehr (42%), fehlende Hinweisschilder (26%), die Sauberkeit (30%) keine Meinung (2%)

*Zur Altersstruktur der Probanden (114 verwertbare Angaben)

21 bis 14 Jahre, 16 bis 21 Jahre, 34 bis 40Jahre, 43 über 40 Jahre,

Aus den Motivationen lassen sich besonders Schlüsse ziehen, die auf Entwicklungstendenzen bezüglich der sozialen Indikation³¹ des Tourismus wichtige Schlüsse ziehen, die sich konzeptionell niederschlagen sollten. Schwieriger wird es, wenn der Bezug zum wirtschaftlichen Aspekt hergestellt werden soll. Gleiches gilt für die Bemessungsgrundlagen.

Fragen: Was sind Bemessungsgrundlagen?

Welchen Wert haben sie für die Bestimmung der Erfolgsaussichten, den Tourismus als Wirtschaftsfaktor ausbauen zu können?

Bemessungsgrundlagen

Als Bemessungsgrundlagen und Bezugsbasis für die Ermittlung der wirtschaftlichen Effizienz des Tourismus werden allgemein das Beherbergungswesen und das Bewirtungswesen - Zahl der einschlägigen Firmen, Ankünfte, Übernachtungen, durchschnittliche Verweildauer - genommen.

Es ergibt sich allerdings gerade im Zusammenhang mit der Intensivierung des Tourismus der „sanften“ Art die Frage, ob es nicht noch **weitere Kriterien**, wie

³¹ Soziale Indikation beinhaltet den sozialen, nach marxistischer Auffassung, den primären Aspekt. (Der Mensch erholt sich auch als soziales Wesen!)

- die tägliche Frequenz der einzelnen Angebote,
- die spezifischen Einzelhandelsumsätze in den Gaststätten und tourismusrelevanten Handelseinrichtungen,
- die Nutzung der historischen und natürlichen und anderer Einrichtungen, die der Sparte des Erlebniskonsums zugeordnet werden müssten und
- die Frequentierung von Freizeiteinrichtungen und Fortbewegungsmitteln (Pferde, Fahrräder, Sportboote, Nutzung der Angebote von Reedereien usw.)

die ebenfalls mit erfasst werden müssten. Sie sind gerade in bezug auf die Arbeitsplatzangebote wesentlich intensiver zu veranschlagen, als z.B. die reine Bewirtschaftung der Beherbergungsunternehmen.

Frage des methodischen Herangehens:

Wie kann solche Erfassung und Auswertung erfolgen?

Demonstrationsbeispiel Nordregion Sachsen-Anhalts

Arbeitsschritt

Beschreibung der territorialen Beschaffenheit

Von ihren natürlichen Gegebenheiten und touristisch attraktiven Besonderheiten her läßt sich die Nordregion Sachsen - Anhalts als, auf Deutschland in seiner Gesamtheit bezogen zentral gelegener, südwestlicher Ausläufer der norddeutschen Tiefebene mit allen ihren grundlegenden Beschaffenheiten - großflächige Waldungen, Elb- Fluß- und Bachniederungen mit weiten, landschaftlich geprägten Wiesen und Auenlandstrichen charakterisieren. Dem gemäß typisch sind auch die Siedlungsanlagen der Dörfer, bäuerlichen Hofgrundstücke und sehr einprägsam, einige mittelalterliche Städte.

Kern der Besiedlungen sind die Elbe und die Havel sowie eine nicht geringe Anzahl kleinerer Wasserläufe. (Bäche, Bracharme, Naturteiche und Seen) Diese natürlichen Gegebenheiten sind es auch, die als traditionelle Siedlungspunkte der Region viele einmalige und touristisch attraktive Verbindungen von unverwechselbarer Naturauenlandschaft und historischen Zeitzeugen gegeben haben. Naturareale in diesem Sinne, die auch eine zwar beschränkte Nutzung für den „stillen“ Tourismus zulassen sind

- der Drömling, in der südwestliche Altmark, angrenzend an die Region Wolfsburg gelegen,
- die Zichtauer Berge, eine altmarktypische Endmoränenlandschaft, die bereits für den Tourismus erschlossen wurde,
- die nicht genutzten Reste der Colbitz - Letzlinger Heide,
- das Milde - Tal in zentraler Altmark - Lage,
- die noch wenig für den Tourismus unerschlossene Altmärkische Wische,
- das Elbe - Havel - Dreieck, mit seiner Spitze Havelberg,

- das Jerichower Land zwischen Jerichow - Genthin - Burg, besonders die Elbuferstraße zwischen Jerichow und Hohenseeden,
- der Fiener Bruch ,südöstlich von Genthin und als Rückgrat der Landschaft überhaupt,
- die über 60 Kilometer lange Elbauenlandschaft zwischen Aulosen im Norden und Kehnert im Süden mit seiner historischen Kleinstadtkette Werben - Arneburg - Tangermünde in zentraler Position, was die touristische Erschließung anbelangt und dem Wildpark Weißewarte als größte Naturanlage ihrer Art in der gesamten Nordregion Sachsen - Anhalts,
- der Arendsee mit seiner bis in das Wendland (Niedersachsen) Waldlandschaft,
- das Gebiet Salzwedel mit seinen Gegebenheiten zwischen Diesdorf und Klötze,
- die Flechtinger Höhen,
- das Gebiet zwischen Haldensleben und Calförde

Zusammenfassen kann bemerkt werden:
(wichtig z.B. für die Werbung)

Der eigentliche Reiz der Nordregion Sachsen - Anhalts /Altmark besteht in der unverwechselbaren Verbindung von noch weitgehend intakter Natur mit typischer norddeutscher Architektur des Mittelalters, die ihrerseits besonders in Tangermünde, Salzwedel, noch als relativ geschlossene Stadtensembles erhalten geblieben ist.

Daraus leitet sich das grundlegende Angebot an einen Tourismus ab, der auch als Wirtschaftsfaktor mit anhaltender Wirksamkeit gewertet werden könnte. Es besteht in der Vermarktungsfähigkeit einer Verbindung von unverwechselbarem, wassergeprägtem Naturflair mit nachvollziehbaren Ensembles historischer Baukunst. Diese Gegebenheiten sind als einheitliches und geschlossenes Areal gewertet, an den Ufern der Elbe und der Havel sowie an den Kanälen über historisch längere Zeiträume gewachsen. So gesehen ließen sich vor allem zwei solcher Areale abstecken:

- die Elbuferzone von Wartenberg/Aulosen (Grenze zu Niedersachsen /Wendland/Schnackenburg) bis Magdeburg
- das Elbe - Havel - Dreieck mit seiner Verlängerung bis Genthin im Osten und über Jerichow - Hohenseeden nach Burg

Den Wert der Elbuferzone als natürliche und unverwechselbare Auenlandschaft anerkennend, wurde nicht zuletzt kürzlich das Projekt „Biosphären - Reservat Elbauen“ in die Diskussion gebracht.

Als besonderes Naturell gelten vor allem die Seiten- und verödeten Arme der alten Elbe.

Ähnlich verhält es sich mit dem Elbe - Havel - Winkel. In ihm sind noch einige größere und in sich geschlossenen Areale natürlicher Biosphären, (Scholle-

ner/ Kamernsches Seengebiet, zwischen Elbe und Havelberg in Richtung Havelmündung, Havelufer, Vehlgast usw.)

Aufzeigen von Schwachstellen und Besonderheiten in den Untersuchungen

Problematisch erwies sich bislang immer wieder die durchgängige Nutzung dieser Naturareale, selbst für einen „stillen“ Tourismus, weil dort ornithologische Kostbarkeiten wie Brutstätten der Adler usw. kaum Störungen vertragen. (Havel - Mündungsgebiet, Schollener See)

Diese beiden in sich geschlossenen und gleichzeitig aber auch vernetzten Wasserregionen werden, was die touristische Attraktivität des Nordens von Sachsen - Anhalt anbelangt, ergänzt durch eine Reihe punktuell genutzten und auch traditionell schon entwickelten Seengebieten. Der wohl bekannteste touristische Standort dieser Art ist der Arendsee.

Hinzu kommen weitere Angebote an Wasserflächen, wie die Steinbrüche bei Gommern, der Barleber See, Parchau sowie eine Reihe von Seen, die durch Kiesabbau und Rekultivierung entstanden sind.

Zu den natürlichen Gegebenheiten der Elbe, Havel, der Bachläufe (Aland, Biese, u.a.) und der künstlich initiierten Kanalzonen (Genthin - Roßtorf, Parey, Mittelmarkkanal - Gebiet Haldensleben - Bülstringen - Calförde) kommen als weitere natürliche Grundlagen, die als touristische Angebote genutzt werden können, ausgedehnte Waldgebiete und Endmoränen - Landschaften sowohl in der Altmark (Raum Gardelegen - Salzwedel - Klötze, westlich der B 71, als auch am Ostufer der Elbe (Kamernsche Berge,) hinzu, die sich durchaus für eine intensivere touristische Bewirtschaftung anbieten. (erwähnenswert wären die Zichtauer Berge, der Drömling, Fiener Bruch u.a.)

nicht weniger interessant für eine touristische Bewirtschaftung ist der nordöstliche Zipfel Sachsen - Anhalts, das Gebiet zwischen Havelberg und Vehlgast, mit Angrenzung an Brandenburg (Brettiner Schweiz).

Die unverwechselbaren Elbauengebiete, der Elbe - Havel - Winkel, der Arendsee und die Waldlandschaften der in der West - Altmark, aber auch das Fiener Bruch, bieten ein natürliches Flair, das durch historische Bauensembles der Romanik und der norddeutschen Backsteingotik aus heutiger Sicht als „tourismusträchtig“ einzustufen ist.

Das für eine touristische Weiterentwicklung wohl attraktivste Angebot der Verbindung von natürlichen und historisch - architektonischen Gegebenheiten unterbreiten die zu beiden Ufern der Elbe wie Perlen auf einer Kette aufgereihten mittelalterlichen Kleinstädte und landschaftstypischen Elbdörfer im Elbabschnitt Werben /Havelberg/Sandau - Arneburg - Tangermünde/Jerichow - Kehnert /Parey/Derben mit Stendal als zentrale Drehscheibe. In diesem Areal liegen die größten Potenzen für den Ausbau des Tourismus als gewichtigen Wirtschaftsfaktor für die Altmark. Das Areal läßt sich dann allerdings nur geschlossen und im Komplex der Angebote, wie sie für einen stillen Tourismus typisch sind, vermarkten.

Weitere Räume, die sich touristisch gut vermarkten lassen könnten, sind in der westlichen Altmark (Salzwedel - Arendsee, Salzwedel - Diesdorf - Beetzendorf - Klötze), in der Nähe der Colbitz - Letzlinger Heide (Gardelegen - Letzlingen, Brunkau - Dolle - Colbitz) und am Ostufer der Elbe, Richtung Kanal Genthin - Burg (vor allem vom Kanal aus), Tuchheim - Magdeburgerfurth - weiter Loburg oder Hohenseeden - Güsen - Nieleburg - Parchau) bzw. Ostufer der Elbe in Richtung Havel Kliestz - Schollene - Kamern gegeben.

Statistische Erfassung von Daten und deren Auswertung

Methodische Vorschläge zur Frage:

Wie sollten die Daten zusammengestellt werden?

Arbeitsschritte:

1. Festlegung der Untersuchungsziele
2. Formulierung der Bewertungskriterien
3. Herstellen eines tabellarischen Zusammenhanges der Kriterien
4. Bewertungswichtung festlegen

Demonstrationsbeispiele

* Anhand der Untersuchungen zur Nordregion Sachsen-Anhalt, erarbeitet in: K.-D. Sprüssel „Perspektiven und Chancen des Tourismus ...“ a.a.O. Quellensammlung am Schluss

Wirtschaftliche Übersicht nach Anbieter - Arten / Altmark 1997

Betriebe – Art	Betriebs- Zahl	Betten	Ankünfte	Über- nach- tungen	Durchsc hn. Beleg- tage.	Ausl.pro Bett/Tage n	Ausl .%
Hotels	38	1345	53 988	108 523	1,7	80,6	25,5
Gasthöfe	10	135	5323	8271	1,6	61,3	18,9
Pensionen	18	307	11 920	30 425	2,6	99,1	30,7
Hot.garni	5	109	52 07	8849	1,7	81,2	26,5
Erho- lungs- heime	7	386	8083	44 345	5,5	114,8	35,1
Fr.zentren	4	516	3560	16 014	4,5	31,0	16,9
F,Häuser	10	298	1528	7847	5,1	26,3	16,8
JH	5	198	3691	11 645	3,2	58,8	17,8
Sanato- rien.	2	405	4329	95 495	22,3	235,7	78,3
Gesamt	100	3708	108 563	332 415	3,1	89,6	31,4

Die Zahl der Betriebsstätten ist im Zeitraum 1996 - 1997 wesentlich schneller gestiegen, als die Anzahl der Betten. Die Investitionssumme hat sich um 32%

gegenüber 1995 erhöht. Eine weitere Erhöhung um 23% erfolgte im Zeitraum 1997 bis März 2000.

Nicht in gleicher Weise hat sich die Zahl der Übernachtungen entwickelt. Während sich die Auslastung der Betten im Bezugszeitraum 1993 zu 1997 zwar von 19,5% auf 31,4% erhöht hat, stieg die Zahl der Übernachtungen lediglich um 9,7%. Diese Steigerung jedoch trifft eine wesentliche Aussage zur Effizienz, denn es sind nunmal im Beherbergungswesen die Übernachtungen, die die Wertschöpfung entscheidend ausmachen. Wenig brauchbare Anhaltspunkte gibt es allerdings für die Bewertung der Erlössituation der Beherbergungsbetriebe.

Die Branchen sind von dieser Entwicklung unterschiedlich betroffen. Während das Hotelgewerbe noch absolute Steigerungen in geringem Umfang zu vermelden hatte, ist die Situation in den Pensionen bereits negativ.

1993 teilten sich im Altmarkbereich 7 Pensionsbetriebe immerhin 61 140 Übernachtungen, 1997 sind das bereits 18, die sich 30 425 Übernachtungen teilen. Demgegenüber ist die Auslastung von 10,9% (1993) auf 30,7% (1997) gestiegen.

Bei den Pensionsbetrieben hat ein Konzentrationsprozess, was die Bettenzahl angeht, eingesetzt. Die Betriebe sind bedeutend kleiner und dabei anpassungsfähiger an Krisensituationen geworden. Zudem liegt nahe, dass die Pensionen wesentlich als Familienbetriebe geführt werden und eine Absenkung des Personals erfolgt ist. (Leider fehlen dazu noch die statistischen Angaben)

Die Vernetzung der Anbieter im Beherbergungswesen insgesamt hat sich von der Territorialstruktur her zwar weiter verbessert, ist aber noch zu stark auf bestimmte Gebiete konzentriert. So haben die größten kapazitätsmäßigen Zuwächse die Räume Arendsee - Salzwedel, Stendal - Tangermünde, Genthin und Burg - Magdeburg zu verzeichnen. Besonders in den erstgenannten Räumen deuten bereits Anzeichen auf Überkapazitäten hin. (Die Auslastung steht nicht im günstigen Verhältnis zu den tatsächlich verfügbaren Kapazitäten)

Zum Problem eine Übersicht:

Übernachtungsstätten - Entwicklung insgesamt, nach Landkreisen Altmark 1997

Landkreis	Betriebe	Betten	Ankünfte	Übernachtungen	Durch. Aufenthalt	Auslastung
JL Burg	46	1568	59 563	111 236	1,9	19,9%
Salzwedel	57	2403	50 214	222 267	4,4	25,0%
Stendal	43	1305	58 322	110 148	1,9	25,6%
Gesamt	146	5276	168 099	443 651	2,7	23,9%

*Die Betriebsstättenentwicklung im Beherbergungswesen insgesamt erfuhr im Zeitraum 1994 - 1996 eine relative Stabilisierung mit einer Tendenz der Zunahme der Kapazitäten.

Bewertung der Frage

Wie ist die aktuelle Entwicklung im Beherbergungswesen zu beurteilen?

Was die Vorleistungen zu einem wirtschaftlich sinnvollen vermarktungsfähigen Tourismus anbelangt, hat das Beherbergungswesen in der Altmark quantitativ und vor allem auch qualitativ gegenüber vergleichbarer Konkurrenz, auch in den alten Bundesländern, erheblich aufholen können. Das betrifft in erster Linie die Zimmerausstattungen, die technischen Ausrüstungen und Standards - Angebote wie Saunen, Massage - Leistungen, separierte Entspannungsbereiche. Angebote an Konferenz - und Schulungskapazitäten gehören in 35% der Hotels zur Normalität.

Zu unterscheiden sind heute grundlegend drei Bereiche im Beherbergungswesen, die sich nicht linear zueinander, sondern mit verschiedenen Geschwindigkeiten entwickelt haben und offensichtlich auch weiterhin entwickeln werden:

- das „klassifizierte“ Beherbergungswesen (Hotels, Pensionen usw. mit Bettenkapazitäten über 20 Betten),
- das durch Einzelangeboten präsente „Fremdenzimmerwesen“ privater Kleinst - und Kleinanbieter,
- das ambulante Angebot in Zeltplätzen, Campingplätzen, Caravan - Plätzen usw.

Bezogen auf die Altmark hat sich besonders das quantitativ allerdings schwer zu erfassende „Fremdenzimmerwesen“ zu einer echten Alternative zu den „Standardisierten“ entwickelt. Sein Vorzug besteht in der sozialen Ausrichtung, denn die Angebote sind in der Regel wesentlich billiger (20% - 55% Preisabfälle sind zu beobachten). Dafür sind die Leistungen wesentlich geringer. Zum Vergleich eine Übersicht:

Arten	Arbeitsstättenzahl	Betten	Ankünfte	Übernachtungen	Auslastung in Tagen	in %
Standart 1991	32	2186	42 680	151 316	69,2	24,7
1993/4	62	3678	97 751	302 857	75,2	19,5
1997	100	3708	108 563	332 415	89,6	31,4
Arten	Arbeitsstättenzahl	Betten	Ankünfte	Übernachtungen	Auslastung in Tagen	in %
Saldo 1/3	+68	+1522	+65 883	+181 099	+20,4	+6,7
In % auf	212,5%	169,6%	255,1%	219,6%	129,4%	-
Fr.-Zi 1991	43	33	?	?	?	?
1993/4	87	1936	46 020	51 514	26,6	9,3%
1997	46	1568	59 536	111 236	70,9	45,2%

Saldo	- 41	- 368	+13 515	+59722	+44,3	35.9%
2/3						
In % auf	52,8%	80,9%	129,3%	215,9%	266,5%	-

Feststellung:

Die Voraussetzungen des Beherbergungswesens haben sich sowohl qualitativ als auch quantitativ in der Altmark auf die Herausforderungen eines standardgerechten „sanften“ Tourismus weiter ausgerichtet.

Dazu zählt nicht zuletzt auch die Standortwahl bei gebietsübergreifenden Neuinvestitionen in den Branchen Hotel, Sanatorien.

Bevorzugt wurden und werden Standorte mit unmittelbar typischen ländlichen Bezügen. (Arendsee, Tangermünde, Storkau, Jerichow, Klötze, Seehausen, Osterburg und als Standort für Sanatorien z.B. Kalbe, Flechtingen u.a.)

Wenig befriedigend dagegen kann die Situation in Gardelegen, Havelberg, z.T. in Genthin.

Noch immer unbefriedigend ist die Situation in solchen Gebieten wie Werben, Arneburg, die aber ihrerseits in den Tourismus Naturrefugien und Historie in vermarktungsfähiger Dimension einbringen könnten, andererseits jedoch verkehrsmäßig abseits liegen und somit für Investitionen wenig attraktiv erscheinen. Auch im „sanften“ oder „stillen“ Tourismus bestätigt sich die These, dass alles nach der verkehrsmäßigen Erreichbarkeit beurteilt wird.

Solche Standorte wie Tuchheim, Möckern, Gommern, Oebisfelde haben weit aus größere Potenzen für den Tourismus, als das gegenwärtig am Beherbergungswesen schon sichtbar ist. (Tuchheim, Nähe zum Fiener Bruch, Gommern mit seinen Steinbrüchen und Waldgebieten, zudem eine sehr günstige und stark frequentierte Verkehrsanbindung, Oebisfelde mit seiner Historie und der Nähe zum Mittellandkanal)

Formulierung des allgemeinen Erkenntnisstandes

1. Es ist die unmittelbare Verbindung zur Natur, sowohl was die Beherbergung, als auch was die Erlebnisfähigkeit der Natur anbelangt.
2. Es ist die relative Einfachheit und Variabilität, in der Ortsveränderungen, Zugriffe zu notwendigen Vorhaltungen und Erlebnisse organisiert werden können.
3. Es ist die soziale Komponente, denn es ist mit relativ geringen finanziellen Aufwendungen auch der breiten Masse der sozial Benachteiligten möglich, richtigen Urlaub zu machen.
4. Es ist die besondere Art naturverbundener Kommunikation für die Beteiligten.

Die Innenstädte im Wandel von kommunalen Zentren zu besonderen Erlebnisbereichen

Problembezogen bemerkt

Die Lebensbereiche der Menschen sind in ihrer materieller³² und ideellen³³ Beschaffenheit radikalen und sehr kurzzeitig ablaufenden Veränderungen unterworfen. Hochgradig sensible Prozesse erwarten in den Kommunen eine effiziente Gestaltung. Die traditionell und historisch oft über längere Zeiträume gewachsenen kommunalen Gemeinwesen müssen sich besonders in den neuen Bundesländern oft abrupt und durch Marktzwänge diktierte Innovationen unterwerfen, die in ihren Konsequenzen nicht einmal in kurzfristig überschaubaren Zeiträumen Umwälzungen der Lebensqualität mit sich bringen.

Bestimmt durch veränderte Denkstrukturen und daraus resultierend neu erlernte Verhaltensweisen greifen die Menschen über ihr Handeln in traditionell gefügte Territorialstrukturen ein und verändern deren Existenzbedingungen grundlegend.

Die administrativen Territorialstrukturen³⁴ auf den kommunalen Ebenen Kommunen, Kreise wurden seit der „Wende“ im Zeitraum von 1990 bis 1998 in den neuen Bundesländern extensiv und intensiv stark verändert.³⁵ Das sind überwiegend von außen auf die Menschen einwirkende Einflußnahmen³⁶, die über sehr stark spürbare Veränderungen der Lebens- und Wohnumstände zur Neupositionierung in den Denkstrukturen und Verhaltensweisen führen. Diese Denk- und Verhaltensweisen ihrerseits erlangen Triebkraftwirkung mit Entwicklungskonsequenzen bezüglich der Gestaltung territorialer Strukturen in den Kommunen.

Einige Anmerkungen zu den Begriffen Innenstädte, Zentren, City

Ausgangsthese:

³² Materielle Beschaffenheiten sind alle materiellen Bedingungen, die eine Siedlung bzw. eine Besiedlung ausmachen, Wohnanlagen, Arbeits- und Erwerbsstätten, Einrichtungen der Versorgung und Entsorgung, des Verkehrs, der sozialen Betreuung, der Bildung, der Freizeitgestaltung und Reproduktion usw.

³³ Ideelle Beschaffenheiten sind alle jene Beschaffenheiten, die den sozialen, emotionalen u.ä. Zusammenhalt einer Gemeinschaft ausmachen.

³⁴ Siehe als Demonstrationsbeispiel Anlage 1

³⁵ Extensive Territorialstruktur ist das gesamte Gebiet einer Kommune z.B. ihre gesamte Gemarkung, wie sie in den Flächenregistern offiziell ausgewiesen ist. Intensive Territorialstrukturen sind die gesamten strukturellen Bedingungen einer Kommune wie die Häuser, Betriebsstätten, Einrichtungen, das Verkehrsnetz, das Handelsnetz, die Einrichtungen, die Ver- und Entsorgungssysteme im stationären Bereich usw.

³⁶ Hierbei gilt es zu unterscheiden, ob diese Veränderungen Produkte leistungsmäßig erlebter Überzeugungen oder suggestiver Art sind.

„Die Entwicklung der Kommunen ist eine Funktion des Geldes. So gut, wie eine Kommune mit finanziellen Mitteln ausgestattet ist, wie sie in der Lage ist, sich finanzielle Mittel zu beschaffen, kann sie ihr Gemeinwesen organisieren.“

Eine Frage von prinzipieller Bedeutung:

Ist die Kommune heute wirklich nur noch eine Funktion des Geldes?

Problemdarstellung an Beispiele aus der Nordregion Sachsen-Anhalt

Mechau im Altmarkkreis Salzwedel ist ein Gemeinwesen mit sinkender Einwohnerzahl (1990 waren es 223 Einwohner, 1997 noch 213 Einwohner) und einem Arbeitsplatzangebot von rund 200. Das Gemeinwesen ist vorbildlich geordnet. Geld scheint es im Überfluß zu geben. Das ganze Dorf ist eine City. Der Gemeinderat von Mechau konnte es sich bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt leisten, einem Erlaß des Innenministeriums von 1994, nach dem Mechau in die Verwaltungsgemeinschaft Salzwedel/Land zwangseingegliedert werden sollte, einfach zu ignorieren.

Bindfelde im Landkreis Stendal hat seit 1991 seine gesamte kommunale Substanz verloren, obwohl es bis zur Wende 1989 mit zu den reichsten Dörfern zählte. Die Einwohnerzahl ist von 1990 = 199 Einwohner auf 1998 = 255 gestiegen. Die Gemeinde ist so hoffnungslos verschuldet, dass als nur noch die Eingemeindung nach Stendal als Perspektive sinnvoll erscheint. Diese erfolgte 1999

Rodleben im Landkreis Anhalt-Zerbst gehört bis zum heutigen Tage nicht der Verwaltungsgemeinschaft Rosseltal an, der der 1634 – Einwohner zählende Ort 1994 per Erlass des Innenministeriums zugeordnet worden war. Statt dessen hält die Kommune eine eigene siebenköpfige Verwaltung vor, die vom Bürgermeister hauptamtlich geleitet wird und im Haushaltsetat mit rund 500 000 DM verankert ist. Die Kommunen finanzieren ihre Selbstverwaltung durch eine für Kommunen dieser Größe außergewöhnliche wirtschaftliche Basis mit beachtlichen Resultaten bezüglich des Gesamtzustandes des Gemeinwesens.

Frage: Wo liegt das Problem?

Sicher ist es richtig erst einmal von den Gemeindefinanzen auszugehen und daran die Möglichkeiten der Kommunen, ihre Attraktivität zu gestalten, herzu-leiten. Allerdings kann eingeschätzt werden, dass rund 30% der frei verfügbaren Haushaltsmittel nach durch Gruppeninteressen und Lobbyismus beeinflussten Maßstäben eingesetzt werden.

Feststellung

In keinem Teil der kommunalen Selbstverwaltung werden die frei verfügbaren Kommunalfinanzen unabhängig von Gruppeninteressen und nach subjektivistischen Maßstäben eingesetzt. Es werden sehr oft Prioritäten durch eine verschwindende, aber gewählte Minderheit gesetzt, die im klaren Widerspruch zu

den Interessen des Gemeinwohls stehen. Darin liegt ein Problem der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene.

Das wird bezüglich der Gestaltung der Innenstädte im allgemeinen und der City im besonderen immer stärker dokumentiert.³⁷

„Citys“, „Zentren“, „Innenstädte“ - sind das nur verschiedene Ausdrücke für einen und den selben kommunalen Wohn- und Lebensbereich?

Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass es sich stets um besondere territoriale Bereiche der Kommunen handelt.

Die *Innenstädte* sind auf jeden Fall die ursprünglichen Besiedlungskerne der Kommunen, die ihre Funktionalität allerdings im Verlaufe von Entwicklungszeiträumen verändert haben. (Sie vollzogen und vollziehen noch immer den Wandel vom kommunalen Zentrum zu einem besonderen Wohn- und Erlebnisbereich)

Die *Zentren* sind zentrale Bereiche der Kommunen, in denen sich die wichtigsten gemeinschaftsbestimmenden und gemeinschaftsgestaltenden Prozesse abspielen, bzw. ihren Ausgang nehmen. Die Zentren werden heute nicht mehr nur nach territorialen, sondern vielmehr nach funktionalen Kriterien bewertet. Sie waren ursprünglich in den Innenstädten, heute sind sie dort in der Kommune, wo sich Verwaltung, Handel, Serviceleistungen, usw. am komprimiertesten bündeln.)

³⁷ Besonders deutlich wird diese Situation bei der Vergabe von öffentliche Aufträgen. In der Stadt Tangermünde z.B. wurden im Zeitraum 1997 – 1998 für rund 500 000 DM Haushaltsmittel für Projektierungsleistungen und Konzeptarbeiten eingestellt und ausgegeben. Die Aufträge gingen wertmäßig zu 70% an eine Firma. Notwendig wäre es gewesen, 200 000 DM für Objektrealisierungen einzusetzen. Die Projektierungsfirma hat eine dominierende Lobby im Stadtrat und in der Verwaltung. Erst durch den massiven Protest der Öffentlichkeit werden diese Vergabepraktiken zumindest demokratisch kaschiert. So wird gegenwärtig von benannter Firma ein Gestaltungskonzept für die Innenstadt in einem Wertumfang von rund 250 000 DM erstellt. Die Realisierung dieses Projektes wird aus heutiger Erkenntnis nicht einmal die eine formale Umsetzung ohne nennenswerte Effekte übersteigen. Eine Verkehrsgestaltungskonzept, am 28. 10.1998 vom Stadtrat mit zwei Gegenstimmen „abgenickt“ (so die Altmark-Zeitung in ihrer Berichterstattung am 30.10.98) konnten offensichtlich mangels Fachkompetenz der benannten Projektierungsfirma erst nach fachlicher Hilfestellungen des Bürgermeisters in den Vorstellungsveranstaltungen zum Abschluss gebracht werden. Für 40 000 DM öffentlicher Mittel wird sich an der Verkehrslage in der Innenstadt nichts Wesentliches ändern. (Nach dem Willen einiger Innenstadthändler, die glauben, durch verstärktem Autoverkehr besser an den Kundenstrom angeschlossen zu werden, der die Innenstadt nicht einmal mehr zu 15% erreicht.)

Die *City* ist das Aushängeschild der Kommunen, der exklusivste Erlebnisbereich.

Was die begriffliche Sauberkeit der Prozesse anbelangt, stellt sich in dem Zusammenhang die Frage nach der zutreffenden Definition für Innenstadt, Zentrum und City

Es macht schon einen Sinn, sich deutlicher begrifflich zu diesem speziellen Wohn – und Lebensbereich innerhalb der Kommunen zu verständigen.

Zeig mir deine City und ich sage dir, wie du dein Gemeinwesen organisierst

Fragen:

Jede Kommune weist sich durch ihr Zentrum aus. Ist jedes Zentrum gleich eine City? Wer käme schon auf den Gedanken, den Dorfplatz eines 200-Einwohnerdorfes als City zu bezeichnen?

„City“ suggeriert Leben, Treiben, Menschengewühl. Wie lässt sich eine solche Vorstellung dann mit der unverkennbar voranschreitenden Verödung der Zentren der Kommunen in Einklang bringen?

Was auch immer im Zuge der Amerikanisierung der deutschen Sprache in das Wort „City“ hineininterpretiert wird, es bedeutet in der Übersetzung „Zentrum“. In diesem weiteren Sinne sollte es nicht unbedingt gebraucht werden. Warum nicht?

Wie mehrfach angedeutet, vollzieht sich innerhalb des Territoriums einer Kommune ein Differenzierungsprozess. Eine solche Differenzierung ist auch innerhalb der Teilgebiete, somit auch in den Innenstädten oder synonym für „Zentrum“ im traditionellen Sinne stehend eindrucksvoll nachweisbar.

Wodurch wird die Entwicklung der Zentren³⁸ der Kommunen bestimmt?

Allgemein gilt:

Die Zentren der Kommunen sind die traditionell und historisch entstandenen Abbilder der Kommunen, die Bündelung von Entwicklungsgängen. Die Zentren sind die wohl empfindlichsten Indikatoren für Veränderungen, unabhängig, welchen Bedeutungswandel sie selbst dabei durchmachen bzw. durchgemacht haben. Sie sind die Visitenkarten der Kommunen.

³⁸ In den nachfolgenden Darlegungen werden die Begriffe „Zentren“ und „Innenstädte“ dort, wo es nicht ausdrücklich anders angemerkt ist, sinngleich gebraucht. Das liegt an der Methodik der Untersuchungen, die auf die Darstellung der Problematik an den Beispielen der Klein- und Kleinststädte abgestellt ist

Das alles zusammengenommen ergibt einerseits einen hohen Anspruch an die Bewertung der Bedeutung der Zentren als Kernräume der örtlichen Kommunen, andererseits ermöglicht eine Beschäftigung mit der Materie, wichtige Schlüsse über den Gesamtzustand eines kommunalen Gemeinwesens.

Wie bereits einleitend dargestellt, hat sich die Situation der Kommunen extensiv und intensiv im Zeitraum 1996 – 1998 wesentlich verändert. Zwischen den einzelnen Kommunen und innerhalb ihrer territorialen Lebens- und Wohnbereiche ist eine unübersehbare Differenzierung eingetreten, die als Resultat marktwirtschaftlicher Unterordnung des Gemeinwesens unter wirtschaftlich dominierte Interessen zwei Grundgruppierungen von Kommunen erkennen lässt:

- Die Masse der „schlafdomestizierten“³⁹ bis hin zu sterbenden Kommunen⁴⁰
- Die aktiven, funktionstragenden Kommunen⁴¹

Innerhalb der Kommunen, abhängig von ihrer Größe und territorialen Bedeutung, fand und findet ein Differenzierungsprozess zwischen den einzelnen territorialen Bereichen, die ihren gemeinsamen funktionalen Ursprung einmal in den Grundkonzeptionen der Wohn- und Lebensgemeinschaften hatten,⁴² statt.

- das historisch entstandenen und traditionell entwickelte Zentrum,
- Versorgungsbereiche, mit flächen- und sortimentsdeckenden Funktionen und Kapazitäten,
- stark nach dem Bedürfnis der Individualitätssicherung ausgerichtete, zumeist aber konfektionell als „Discount-Ware“ geschneiderte Wohngebiete, ob als Eigenheimsiedlungen oder als Mietwohnkomplexe usw.
- territoriale Bereiche, in der Ersatzlösungen für verlorengegangene produktive Betriebsstätten entstehen.

³⁹ „Schlafdomestiziert“ im Sinne von Schlafkommunen als Hauptfunktion. Domestiziert ist zwar ein aus der Biologie entlehnter Begriff (Der Mensch domestizierte Tiere und machte sie sich zu Haustieren) Aber er trifft sinnlich auf den Prozess der Umfunktionierung vieler Kommunen zu „Schlafdörfern“ zu.

⁴⁰ „Sterbende Kommunen“ darunter ist nicht unbedingt ihre substantielle Beseitigung als Orte des Gemeinwesens verstanden, sondern vielmehr der Verlust ihrer Kommunalität als Qualitätsmerkmal ihrer politischen und juristischen Selbständigkeit. Siehe weiterführend im Anhang unter „Kommunalität“.

⁴¹ Erkennbar wird das Problem an der „Urbanisierung“ . Siehe dazu Anlage unter „Urbanisierung“.

⁴² Die Kommunen sind funktionell einmal als Konglomerate von wohnen, sich erholen, sich versorgen usw. entstanden. Diese originäre (multivalente) Funktionalität lässt sich heute noch an den Innenstädten nachvollziehen. (Wohnhäuser, Tante-Emma-Läden, Kneipen, Kinos, Schulen, Verwaltung usw. alles in einem geschlossenen Areal. Siehe dazu weiterführend unter „Funktionalität“ im Anhang: „Begriffsbestimmungen...a.a.O.“

Nach einer Phase allgemeiner Sanierung (1991-1995) wurde in rund 80% der Kommunen die materielle Substanz in einen modernen Zustand versetzt. Davon betroffen waren alle Teile und materiellen⁴³ Bereiche der kommunalen Infrastruktur.

In der Masse der Kommunen, besonders in strukturschwachen Regionen, konnte der allgemeine Rückgang der Einwohnerzahlen nicht gestoppt werden. Im Gegenteil, trotz offensichtlicher weiterer Attraktivitätsverbesserungen sind die Menschen vor allem aus den Zentren der städtischen urbanen Räume⁴⁴ abgewandert. Die Verluste von 1996 zu 1998 liegen bei 5% bis 12%. Die Ursachen der Abwanderungen haben sich, verglichen mit dem Zeitraum 1990 – 1994 zu 1996 – 1998 nicht unerheblich verändert.

Im erstgenannten Zeitraum waren es solche Gründe für Wanderbewegungen maßgeblich, wie:

- die durch die Vereinigung gewonnenen Freizügigkeit umzusetzen und damit ein Bedürfnis nach unbegrenzter Mobilität zu befriedigen,
- wirtschaftlich günstigere Standorte für den Erwerb der zum Leben notwendigen Mittel aufzusuchen,
- dem Drang nach einer Veränderung des eigenen Lebensmilieus zu folgen u.v.a.

Im zweiten Abschnitt, 1996-1998, sind es überwiegend zwei sich scheinbar diametral entgegenstehende Gründe, die die Einwohnerzahlen besonders in den Innenstädten negativ beeinflussen.

Die Bedeutung der Einwohnerbewegungen ihrerseits liegt darin, dass sie Gradmesser für die Attraktivität besiedelter territorialer Räume sind. Sie sollten unbedingt zur Beurteilung von Faktoren und Situationen herangezogen werden, die Wertungen über Erscheinungen zulassen, wie

- Die rekonstruierten und sanierten Innenstädte werden zu „vornehmen“ Ghettos, in die sozial nicht hochgestellte Interessenten emotional keine integrative Wirkung verspüren.

⁴³ Es erscheint angesichts der Vielschichtigkeit der Einflußfaktoren auf die Entwicklung der Kommunen durchaus überdenkenswert auch „ideelle“ Strukturen der kommunalen Infrastruktur zu definieren. Siehe Anlage 2

⁴⁴ Der Gebrauch des Begriffes „urbane Räume“ unterliegt nicht der Klassifizierung der Kommunen in „Städte“ und „Dörfer“, sondern richtet sich nach dem allgemeinen Begriff der „Besiedlung“ von Territorien. Mit dem Begriff „urbane Räume“ ist die Entwicklungstendenz der Besiedlung angedeutet, die sich offensichtlich auf einen zentralen Punkt zu bewegt, in dem sich alle für ein intaktes kommunales Gemeinwesen notwendigen Vorhaltungen konzentrieren. (Ob das nun unter dem Begriff des „zentralen Ortes“ gefasst werden soll, ist lediglich eine methodische Frage und von systematisierender Bedeutung.)

- Die grundlegende funktionale Wandlung der Innenstädte zu „stillen“ Verwaltungs- und Service-Zentren (Banken, Versicherungen, Rechtsanwälte, Ärzte, Firmensitze usw.) sowie zu besonderen Erlebnisräumen⁴⁵, in denen sich das tatsächliche Nutzerklientel aus „gehobenen“ Schichten rekrutiert.
- Der Drang der Jugend in die Innenstadt, um sie als Protestpodest zu nutzen.

Als weiterer Aspekt kommt hinzu, dass offensichtlich der Bedeutungswandel der traditionellen Innenstadt im Zusammenhang steht mit der Vergrößerung der besiedelten Fläche im Verhältnis zur „Gemarkung“ einer Kommune insgesamt.

Die Vergrößerung der besiedelten Fläche erfolgt zumeist durch Neuansiedlung von Handelsketten und Service-Anbieter und durch Eigenheimsiedlungen mit „Schlaffeffekt“ d.h. dass bei den Eigenheimsiedlungen keine weiteren Funktionen, die der kommunalen Allgemeinheit dienen könnten, übernommen werden.

Das ist allerdings bei der erstgenannten Gruppe nicht der Fall, im Gegenteil, die Gewerbeansiedlungen treten in unmittelbare Konkurrenz zu den innerstädtischen Anbietern ein und nehmen für diese existenzbedrohliche Dimensionen an. Auch diesbezüglich hat sich die Situation 1998 zu 1995 nicht positiv verändert, sondern nur noch verschärft.

Eine Feststellung von großer Tragweite:

Mit der Vergrößerung der besiedelten Fläche einer Kommune verliert die Innenstadt in gleichem Maße an Funktionalität und damit an ihrer ursprünglichen multivalenten⁴⁶ Bedeutung.

Die meisten Kommunen haben seit 1992 ihr besiedeltes Territorium um mehr als 10% zu 1989 vergrößert. Dieser Entwicklung entgegen steht eine spürbare Verringerung der Spielräume für die kommunalen Selbstverwaltung.

Durch eine Reihe verdeckter Funktionalreformen in der kommunalen Selbstverwaltung haben die Kommunen, weniger formellrechtlich als vielmehr in der tatsächlichen Kompetenzbemessungen und den Möglichkeiten, diese Kompetenzbemessungen im Rahmen einer kommunalen Selbstverwaltung auch nutzen zu können, wichtige Teile an Funktionalität eingebüßt.

Die Auswirkungen sind jedoch innerhalb der Kommunen sehr unterschiedlich zu spüren. Offensichtlich ist das schwächste Kettenglied dabei die Innenstadt bzw. allgemein das Zentrum.

⁴⁵ Solche Erlebnisräume sind das Verkaufsflair, wie es durch Warenangebote für anspruchsvolle Kunden, gehobene Gastronomie usw. – alles Angebote, die nur mit von der „Mittelklasse“ konsumiert werden können.

⁴⁶ Multivalent im Sinne von Vielseitigkeit durch Bündelung möglichst vieler Angelegenheiten und Möglichkeiten des kommunalen Gemeinwesens.

Wie soll ein kommunalen Untersuchungsprojekte organisiert werden?

Inhaltliche und methodische Hinweise

Dargestellt an Projekten, die mittels der vorliegenden Studien lt. Literaturnachweis zur Situation der Nordregion Sachsen-Anhalts erarbeitet wurden.

Arbeitsschritte

I. Schritt

Festlegung der Projektschwerpunkte und Herangehensweisen

Es ist der Nachweis zu erbringen, dass sich die Innenstädte der Kommunen mit städtischem Charakter in der Wandlung vom Zentrum der Kommunen weg und hin zu besonderen Erlebnisbereichen entwickeln.

Probandenstruktur

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
3. Gruppe von 6000 Einwohner bis 20 000 Einwohner

Es werden nur kreisangehörige Kommunen und berücksichtigt

Probanden: (z.B. wie nachfolgend)

1. Kommunen bis 1000 Einwohner mit „dörflichem“ Charakter
2. Ausgewählte Kommunen namentlich benennen
3. Klientelundifferenziert

Größe des City-Areals

Je nach Größe der Kommunen und Entwicklung zwischen 0,3 und 1,5 Quadratkilometer

2. Schritt

Festlegung der Untersuchungsschwerpunkte und Probandenfestlegung

*Beispielhaft erläutert

Untersuchungskomplexe und Konzepte

1. Die Innenstadt als Wirtschaftsfaktor, Zustandsanalyse und Wertung von Entwicklungskonzepten der Stadt – Marketing, Gestaltungskonzepten, Verkehrskonzepten,
2. City als sozialer Faktor
3. Kommunikative Funktion der City

Ermittlungsmethodik

- Klientelundifferenziert zur Ermittlung von Allgemeinzuständen
- Klienteldifferenziert nach Einwohnergrößen, Strukturbesonderheiten, Territorialeinordnungen

Bewertungskriterien

Als Bewertungskriterien werden Attraktivität, Vitalität, Komplexität und Funktionalität untersucht.

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 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.

Die Sozialität hat bei der Bestimmung der Lebensqualität primäre Bedeutung.⁴⁷

Untersuchungszeitraum

- Jahr
- Monat
- Unbestimmt

Untersuchungsmethoden

- Fragebögen
- Erhebungen vor Ort nach den Kriterien Attraktivität, Vitalität, Komplexität, Funktionalität
- Interviews

Generell verwendete Bewertungskriterienskala:

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

1 ohne ----- 3 kaum ----- 5 schwach

6 genügend 7hoffnungsvoll 8 gut 9 sehr gut 10-12 Höchststandart
spürbar ----- gut ----- völlig

Frequenzbewertung: I=ohne --- II-III-IV mittel, V=mittelstark, VI---VII= stark
Vitalität: M=monoton, A=ausgeglichen, L=lebhaft

In die Bewertung werden einbezogen

- 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 Eindrücke und Erfahrungen
- territoriale Lage der Kommune in der Region
- wirtschaftliche Infrastruktur
- materielle Bedingungen für die Lebensqualität aus sozialer Sicht
- Angebote der Reproduktion der Individualität
- natürlichen, historische, u.ä. Gegebenheiten und Besonderheiten

Quotientenbildung

Quotienten werden als Durchschnitt gebildet aus einer Bewertung der direkt ermittelten Faktoren, die zu einer Grundaussage (Ausgangsgröße, das kann ein

⁴⁷ Weitere Ausführungen zur Sozialität unter dem Abschnitt „Begriffsbestimmungen...a.a.O.“

Basisjahr oder eine andere Bezugsgröße z.B. messbare Mengen, Veränderungen usw. sein) in Beziehung gesetzt werden.

Untersuchungsfestlegungen:

(Beispielsweise so:)

1. City: Es wurde mit diesem Begriff das innerstädtische Kerngebiet begriffen und behandelt. Je nach Ortgröße handelt es sich dabei um ein Areal von 0,5 bis 2 Quadratkilometer.
2. Innenstadtbereich ist der unmittelbar angrenzende und innerhalb von 5 Minuten Fußweg zu erreichende Randgürtel erfasst
3. Die Begriffe „City“ und „Zentren“ werden synonym verwendet.
4. Als „Parks“ im Sinne von Gewerbegebieten wurden auch die Neuerichtungen von großflächigen Einzelhandelskomplexen erfaßt.

3.Schritt

Darstellung von Entwicklungsverhältnissen in den Kommunen

Bemerkungen:

Die Entwicklungsverläufe der Kommunen sind seit 1990 prinzipiell durch den Anpassungszwang an die Kriterien der freien Marktwirtschaft gekennzeichnet.⁴⁸ Es hat sich allerdings im Verlaufe der Untersuchungen 1997/1998 herausgestellt, dass sich zwar

- einerseits der Differenzierungsprozess zwischen den Kommunen nach Größe und Bedeutung in hoher Geschwindigkeit vollzogen hat und vollzieht
- andererseits sich jedoch innerhalb der Kommunen ab 1000 Einwohner ein Strukturierungsprozess zwischen den einzelnen besiedelten territorialen Räumen vollzieht, der neuen Funktionalitätszuweisungen beinhaltet.

Es erscheint angesichts eines solchen, von qualitativen Parametern getragenen Differenzierungsprozesses auch überdenkenswert, apodiktisch eine Verödung der Innenstädte zu konstatieren, ohne der Merkmale inhaltlich näher zu bestimmen. So kann beispielsweise eine Innenstadt aus visueller Beurteilung, (Gepflegte Bauten, historisches Ambiente usw.) durchaus Spitzenwerte bei der Bestimmung der Attraktivität zugesprochen erhalten.

Auf der anderen Seite ist die Vitalität gering, wenn sich die vorteilhaften Gegebenheiten der Innenstadt kaum jemand ansehen, geschweige denn verinnerlichen möchte, weil ihn z.B. ein rasend die City erschütternder Fahrzeugverkehr bei seinen Betrachtungen stört.

⁴⁸ Siehe dazu die Studien, die vom Verfasser zu den Problemen der kommunalen Selbstverwaltung vom kommunalpolitischen Forum Sachsen-Anhalt herausgegeben wurden. (Quellenangabe)

Ein weiterer Aspekt, den es besonders bei den Erneuerungsvergleichen zwischen Gesamtkommune und Innenstadt zu beachten gilt, ist der Kostenfaktor. Die vergleichbaren Maßnahmen der Innenstadt sind um 30% bis 120% teurer, als in den Außenbereichen.

Als subjektiv und nicht unbedenklich bewertet werden muss, dass in vielen Entscheidungen der örtlichen Räte und der Verwaltungen bezüglich der Förderung der Innenstädte nur sehr unzureichende konzeptionelle Arbeit geleistet wird. Sehr oft stehen die Stadträte bei ihren Entscheidungen über die Verbesserung der Situation in den Innenstädten vor einem Informationsdefizit, verursacht durch die Verwaltungen, was den Verdacht aufkommen lässt, dass die notwendigen Ratsentscheidungen durch die Verwaltungen dirigiert werden.⁴⁹

Nicht unproblematisch für die Erneuerung der Innenstädte sind die vielfach ungeklärten Eigentumsverhältnisse an den Grundstücken. Etwa 70% der Wohngrundstücke in den Innenstädten gehören Privateigentümern, die zwar 1991 bis 1995 alle möglichen Förderangebote ausnutzend, Grundinstandsetzungen an der Außenhaut ihrer Gebäude vorgenommen haben, heute allerdings belastet durch Schuldendienste keine Investitionen mehr tätigen können.

Nach eigenen Angaben sind 37% der Grundstückseigentümer in den Innenstädten nicht mehr in der Lage, künftig notwendige Erhaltungsmaßnahmen zu finanzieren, da sie ihren Kreditrahmen bis zur Grenze ausgeschöpft haben.

4.Schritt

Darstellung der Entwicklungsverhältnisse der Gesamtkommunen zu ihren Innenstädten in Zahlen und Fakten

- Bezugsbasis Mai 1998
- Probandengruppe aus Studie „Die Verödung der Innenstädte ...“ a.a.O.

Verhältnis Gesamtkommune zu Innenstadt

Darstellung 1

Kommune	Einwohner 1997 Ges.zu Innenstad.	Attrakti- vität	Vitalität	Komplexität	Funktiona- lität
Arneburg	1809/700	7:7	5:4	8:8	8:6
Arendsee	3003/1000	9:5	9:7	8:7	9:8
Bismark	3346/1200	6:7	6:6	7:7	8:7
Gardelegen	15 195/4000	5:9	7:5	8:9	8:9
Genthin	15 273/3500	7:8	7:9	9:8	9:7
Havelberg	6861/900	8:10	5:8	6:7	7:8
Jerichow	2130/750	7:7	8:7	9:8	9:7

⁴⁹ Signifikant für diese Situation ist ein Verkehrskonzept für die Innenstadt von Tangermünde. Siehe Anlage 3 und Bemerkungen dazu

Kalbe	3306/850	9:8	6:8	8:8	9:8
Klötze	6278/1200	8:9	7:7	8:9	8:8
Mieste	2498/600	7:6	6:6	8:7	8:8
Oebisfelde	7200/1700	7:8	7:7	7:7	8:8
Osterburg	8316/2100	9:10	9:9	9:8	8:8
Seehausen	4783/800	8:9	6:6	7:7	8:8
Tangerhütte	7191/1300	7:8	7:7	8:7	8:9
Tangermünde	10 302/2400	7:10	10:6	9:7	9:8
Werben	931/200	3:8	3:4	5:5	3:4

*Die Einwohnerzahlen Innenstadt wurden aus dem erfassbaren Wohnungsbestand mit einem Quotienten 3 ermittelt. Es sind somit Orientierungsgrößen.

Anmerkungen:

In den meisten Probandenkommunen ist der Funktionalitätswechsel vom Zentrum zu einem besonderen Wohn- und Erlebnisbereich abgeschlossen. Das spiegelt sich in den relativ geringen Unterschieden der Bewertung der Gesamtkommune zur Innenstadt wider.

Der Differenzierungsprozess, unter dem Gesichtspunkt, die Wirtschaftskraft der Kommunen zu stärken, ist in den einzelnen Probandenkommunen mit sehr unterschiedlicher Intensität zu beobachten:

Einzelbeispiele:

Genthin hat durch eine breite Handels- und Servicebasis in zwei Gewerbeparks einen Differenzierungsprozess der Frequenzströme erreicht, der im Verhältnis Parks zu Innenstadt bei 7:4 liegt. 80% der Versorgung mit den alltäglichen Lebensgütern erfolgt durch die Parks. Dem gegenüber hat die Innenstadt als Sitz für „stille“ Wirtschaftsunternehmen erheblich zugelegt. Diese Branchen (Ärzte, Rechtsanwälte, Versicherungen usw.) haben ihre Präsenz in der Innenstadt im Zeitraum 1996 –1998 verdreifacht, (heute 37 Anbieter, 1996 waren es 11 Anbieter).

Gardelegen hat ebenfalls wesentlich bei der Gestaltung der Stadt aufholen können. Die Ansiedlung „stiller“ Branchen ist im benannten Zeitraum ebenfalls um 300% gestiegen, 1995 waren es 24 Anbieter, 1998 sind es 71 Anbieter). Was allerdings die Entwicklung der Handelsstruktur anbelangt, da hat sich zwar das Flair positiv weiterentwickelt, die Frequenz liegt im Verhältnis Handels-parks zu Innenstadt bei 9:2

Noch krasser ist das Verhältnis Gesamtkommune zu Innenstadt in Havelberg, Tangermünde, Arendsee zu erleben.

Tangermünde, eine geschichtsträchtige Kleinstadt und mit einem natürlichen Umland reich gesegnet, hat seine Existenz als Industriestandort mit überregionaler Bedeutung verloren, wäre aber in der Lage, die benannten Gegebenheiten auszunutzen und wenigstens 20% des Verlustes an industriellen Arbeitsplätzen durch Tourismus im weiteren Sinne zu kompensieren. Die City ist ein Schmuckstück, was fehlt sind die Besucher, die sich länger in der Stadt aufhalten würden. Ein intaktes Innenstadtensemble mit dem Schönheitsfehler, dass die Historie durch Autos hoffnungslos zugeparkt und so verstellt wird, dass die Besucher nach einem dreistündigen Eilmarsch durch die Stadt wieder verschwinden.

Havelberg, ebenfalls ein sehr potenter Vertreter, der mit Tourismus wenigsten 20% der Arbeitsexistenzen sichern könnte, verfügt über eine historische Innenstadt, die nur anlässlich der 1050-Jahrfeier halbwegs hergerichtet wurde. Die City, als zentraler Bereich der Innenstadt weist kaum auf Kapazitäten hin, die eine Versorgung und Betreuung von Touristen auf erforderlichem Niveau sichern könnten. Die Innenstadt ist leer, die Besucher fehlen. Der einzige Großanbieter der Handelsbranchen in der Innenstadt ist geschlossen.

Was Tangermünde und Havelberg allerdings bei gleicher trostloser Frequentierung der historischen und tourismuspotenten Innenstädte unterscheidet, ist die Haushaltslage und der Einfallsreichtum der Stadträte. Während in Tangermünde dem Stadtrat kaum brauchbare Vorschläge zur Verbesserung der Innenstadtattraktivität vorgelegt werden, ist das in Havelberg gegenteilig.

Osterburg, ehemalige Kreisstadt, heute dem Landkreis Stendal zugeschlagen, hat trotz chronischen Geldmangels in den vergangenen zwei Jahren (1996-1998) seine City als Ort der Begegnung ausgebaut und durch eine sinnvolle Gestaltungskonzeption das Verhältnis von fließendem Verkehr und verkehrsfreien Bereichen in der Innenstadt attraktiv werden lassen. Die Frequenzen liegen bezüglich der Innenstädte im Vergleich so:

- Tangermünde = außerhalb der Besucherzeiten öde Es sind im Durchschnitt von 32 Zählungen nicht mehr als 97 Personen in der Stadt pro Stunde gezählt worden.
- Havelberg= außerhalb der Besucherzeiten öde. Es wurden in 19 Zählungen 59 Personen pro Stunde ermittelt.
- Osterburg= es wurde in 24 Zählungen ein Durchschnitt von 137 Personen pro Stunde ermittelt.

Eines der Probleme, das immer wieder zu heftigen Diskussionen führt, ist, welchen Stellenwert Parkplätze bei der Bewertung der Bedingungen der Innenstädte einnehmen sollen.⁵⁰

Zu den Problemen der Innenstadtbelebung haben sich immer wieder „Expertengruppen“ aus den alten Bundesländern produziert und mit erheblichen

⁵⁰ In Tangermünde wurde dieses Problem zur prinzipiellen Positionsbestimmung für eine attraktive Innenstadt herangezogen.

Fördermitteln finanzierte „Projektideen“ verkauft. Gardelegen, Seehausen, Stendal, Tangermünde, um nur einige Beispiele zu nennen, waren Objekte solcher „Marketing-Beratungen“.

5. Schritt

Bestimmung von Einzelheiten

*Beispiele wie folgt:

Erneuerungsgrad Gesamtkommune zu Innenstadt

Erneuerungsgrad in % Wohnsubstanz, Gesellschaftsbauten, Handel, Gastronomie

Darstellung 2

Kommunen	Wohnsubst.	GesellschB	Handel	Gastro- nomie	Stille Ge- werbe
Arneburg	60/50	45/50	65/40	70/10	65/20
Arendsee	65/45	75/55	70/65	70/15	45/30
Bismark	65/55	50/60	60/50	50/45	45/30
Gardelegen	65/45	45/50	70/55	65/70	50/65
Genthin	70/55	45/40	70/45	65/45	70/60
Havelberg	65/40	40/35	60/30	50/35	70/35
Jerichow	60/45	65/45	60/55	50/65	35/40
Kalbe	65/60	70/45	70/65	55/50	45/60
Klötze	70/65	?	70/55	65/70	60/65
Mieste	65/55	55/55	40/45	?	30/20
Oebisfelde	70/55	50/55	70/65	65/50	55/60
Osterburg	65/70	55/45	70/75	80/75	60/70
Seehausen	55/65	65/55	75/45	70/70	55/65
Tangerhütte	60/60	70/65	65/60	45/50	50/70
Tangermünde	65/70	45/40	75/35	70/90	50/65
Werben	60/55	50/45	65/65	?	?

Der Erneuerungsgrad zeigt das Verhältnis von grundlegend erneuerter baulicher und infrastruktureller Substanz zur gesamt vorhandener Substanz auf. Auch bei der Erneuerung sind zeitlich zumindest zwei Phasen erkennbar.

- Die weitgehend durch Fördermittel inspirierten Aktivitäten sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich (1991-1994). Diese Phase sollte dazu dienen, die enormen Defizite aus der DDR – Zeit aufzuholen. Das ist in dem benannten Zeitraum zu 40%, was die kommunalen Straßen anbelangt und zu 55%, was die Bausubstanz an privaten Wohngebäuden anbe-

langt, gelungen. An den Gesellschaftsbauten erfolgte im benannten Zeitraum eine Grunderneuerung unter 20% (Schulen werden nach wie vor auf Verschleiß gefahren)

- Die überwiegend noch privat oder wenn es um öffentliche Investitionen und Erneuerungen geht, über Ausbaubeiträge und Anschlußbeiträge finanzierten Erneuerungen (1995 –1998). Sie treten sehr stark verlangsamt auf.

Verhältnis Ausgewählte Bereiche : Gesamtkommune : Innenstadt 1997 in%
--

Innerhalb der Kommunen haben sich die Relationen zwischen den signifikantesten Bereichen des Gemeinschaftslebens wesentlich verschoben. Was den Gesamtbereich Wirtschaft anbelangt, ist der Wegfall des industriellen Bereiches zu 85% in allen Kommunen zu berücksichtigen. Sonst wären die Relationen Gesamtkommune zu Innenstadt noch wesentlich ungünstiger.

Darstellung 3

Kommune	Wirtschaft Prod u.ä	Handels- netz,Service	Verkehr, Strassen*	Soziali- tät**	Angebots- struktur
Arneburg	80/20	65/35	7/6	3/5	5/6
Arendsee	45/55	55/45	8/5	4/7	9/6
Bismark	75/15	65/45	6/7	6/6	6/7
Gardelegen	75/15	75/25	7/6	7/8	10/7
Genthin	85/15	80/20	8/6	6/8	10/6

Havelberg	90/10	85/15	8/5	5/6	9/4
-----------	-------	-------	-----	-----	-----

Jerichow	85/15	30/70	5/7	5/7	7/6
Kalbe	80/20	45/55	5/7	7/6	6/7
Klötze	85/15	35/65	6/8	8/7	9/7
Mieste	80/20	?	8/6	¾	3/5
Oebisfelde	85/15	55/45	6/6	6/8	8/7
Osterburg	90/10	60/40	5/7	6/8	10/8
Seehausen	75/25	65/35	7/7	7/9	8/6
Tangerhütte	65/35	70/30	6/8	7/9	8/7
Tangermünde	85/15	80/20	6/7	7/7	10/7
Werben	70/30	45/55	6/5	?	5/4

*Anmerkungen:

Die Relationen im Bereich Handel haben sich wesentlich in Richtung Handelparks verschoben. Diese Entwicklung vollzog und vollzieht sich in erster Linie durch eine Vergrößerung der Angebotskapazitäten um 300% bis 780% bezogen auf das Basisjahr 1991. Die vordem dominierenden Handelskapazitäten in den Innenstädten hatten einen existentiellen Versorgungsauftrag für die Gesamtkommune. Diese Funktion wurde durch die aufgezeigte Entwicklung nahezu völlig eliminiert.

Fazit

Die Angebotsstruktur aller Bereiche hat sich in den Innenstädten deutlich in Richtung der neuen Funktionalität dieses kommunalen Areals als besonderer Erlebnisbereich der Kommune verändert. In den touristisch orientierten Kommunen der Nordregion Sachsen-Anhalts haben sich die Kapazitäten zwischen „Handel“ und „Gastronomie, Beherbergungswesen“ von 5:3 (1989) auf 4:5 (1998) verschoben.

Bewertung der Innenstädte im Vergleich 1998 zu 1994 in %

*Anmerkungen zur Untersuchung:

Es wurden die in der Studie: „Die Verödung der Innenstädte...a.a.O. ermittelten Werte als Basis zugrunde gelegt und die Änderungen zu den Basiswerten in % eingesetzt.

Darstellung 4

Kommune	Einwohner	Attraktivität	Vitalität	Komplexität	Funktionalität
Arneburg	-7%	+20%	-17%	+10%	+10%
Arendsee	-12%	-25%	-20%	+15%	+20%
Bismark	-5%	0	-10%	-20%	-15%
Gardelegen	-12%	+15%	-10%	+20%	+10%
Genthin	-16%	+10%	-15%	+10%	+10%
Havelberg	-20%	+15%	-10%	-25%	-30%
Jerichow	-7%	-15%	-15%	+10%	=
Kalbe	=	+10%	+20%	=	+20%
Klötze	5%	+25%	+10%	-15%	-15%
Mieste	=	?	?	?	?
Oebisfelde	-11%	+20%	+15%	+10%	=
Osterburg	-4%	+30%	+25%	+15%	-20%
Seehausen	-5%	+25%	-10%	+20%	-15%
Tangerhütte	-5%	+25%	=	+25%	+10%
Tangermünde	-7%	+35%	-15%	+15%	+10%

Kapazitätsveränderungen Innenstadt 1998 zu 1992 in %

Darstellung 5

Kommunen	Wohnsubst*.	GesellschB	Handel	Gastronomie	Stille Ge- werbe
Arneburg	12%	-35%	15%	20%	65%
Arendsee	7%	-15%	30%	15%	55%
Bismark	10%	-10%	10%	15%	60%
Gardelegen	-15%	-25%	27%	20%	70%
Genthin	-13%	-15%	-15%	15%	75%

Havelberg	-10%	-25%	-35%	10%	40%
Jerichow	-12%	10%	-20%	25%	25%
Kalbe	9%	15%	15%	10%	65%
Klötze	14%	15%	26%	25%	65%
Mieste	?	?	?	?	?
Oebisfelde	-9%	-20%	25%	20%	?
Osterburg	8%	-25%	40%	15%	70%
Seehausen	-5%	-20%	10%	20%	45%
Tangerhütte	-7%	30%	-12%	15%	55%
Tangermünde	-11%	O	-25%	70%	65%

Bewertung von Einzelbereichen

Darstellungen 6 bis 17

Gesamtensemble Innenstadt⁵¹

Ort	Arnds.	Klötze	Havelb.	Jerichow	Genthin	Tangerh.	Tgmde
-Ausprägung*:	8	7	7	7	8	6	8
- Visuell :	6	8	7	6	6	6	9
- Frequenz :	V	III	II	VI	VI	IV	III

Gesamtensemble Innenstadt

Ort	Arne	Werben	Seeh.	Oebis.	Bism.	Kalbe	OBG	Mieste	GA
-Ausprägung*:	6	6	7	5	7	6	8	5	8
- Visuell :	6	4	7	4	7	6	9	6	5
- Frequenz :	III	II	III	II	IV	III	VI	II	III

* Ausprägung: Gesamtheit aller unter dem Aspekt „Funktionalität“ erfassten Faktoren⁵²

Individuelle Erlebnisbereiche*: Nischen Flairvielfalt absolut

Ort	Arnds.	Klötze	Havelb.	Jerichow	Genthin	Tangerh.	Tgmde
-Gastronomie :	3	2	2	-	4	1	4
-Einkauf Kompakt :	2	2	2	1	3	3	-
-Kultur :	2	2	1	1	3	2	3

Individuelle Erlebnisbereiche : Nischen Flairvielfalt absolut *außer Großanbieter

Ort	Arne	Werben	Seeh.	Oebis.	Bism.	Kalbe	OBG	Mieste	GA
-Gastronomie :	1	-	2	-	1	1	2	-	1

⁵¹Siehe E r f a s s u n g s b ö g e n Blatt10-70 der Studie: Die Verödung der Innenstädte als Symptom des Niedergangs der kommunalen Selbstverwaltung in Sachsen-Anhalt und Neuerfassung 1998 Bögen 101-107

⁵² in der Innenstadt in konzentrierter Form entwickelte urbane Funktionen wie das Wohnen, die Versorgung, die Verwaltung, die Kommunikation die Bildung und Erziehung

-Einkauf	:	-	-	1	1	-	1	3	-	1
-Kultur	:	-	-	1	1	1	1	2	-	2

Kommunikation* nach Bewertungsskala

Ort	Arne.	Klötze	Havelb.	Jerichow	Genthin	Tangerh.	Tgmde	
-Möglichkeiten:	7	8	8	8	8	7	9	
-Frequenz	:	VI	II	III	VI	IV	VI	III

Kommunikation nach Bewertungsskala

Ort	Arne	Werben	Seeh.	Oebis.	Bism.	Kalbe	OBG	Mieste	GA	
-Möglichkeiten:	7	4	9	4	8	7	9	4	6	
-Frequenz	:	V	III	IV	III	V	IV	V	III	IV

- Das Netz aller Möglichkeiten der Begegnung wurde gewertet.

Erholungsangebote absolut

Ort	Arnds.	Klötze	Havelb.	Jerichow	Genthin	Tangerh.	Tgmde	
- Parks	:	2	2	2	1	2	1	3
-Freiflächen	:	2	2	1	1	4	3	3
- Wasser	:	1	1	1	1	1	1	3

Erholungsangebote absolut

Ort	Arne	Werben	Seeh.	Oebis.	Bism.	Kalbe	OBG	Mieste	GA
-Grünanlagen**:	2	1	2	2	1	1	3	2	4
-Freiflächen ***:	2	1	4	3	3	4	6	2	9
- Wasser	:	1	1	2	2	1	2	3	5

**Über eine „Fußballfeldgröße“, öffentlich zugänglich

*** Erfasst Kleinsportanlagen, Spielplätze im City-Bereich

****Kulturangebote materiell als Einrichtungen

Ort	Arnds.	Klötze	Havelb.	Jerichow	Genthin	Tangerh.	Tgmde	
- Kino	:	1	1	-	-	1	?	1
-Theater	:	-	-	-	-	-	-	-
-Museen	:	2	3	3	1	5	4	3
Ausstellungen, Galerien								
-Sakrale	:	1	1	2	2	1	1	3

****Kulturangebote materiell als Einrichtungen

Ort	Arne	Werben	Seeh.	Oebis.	Bism.	Kalbe	OBG	Mieste	GA
-----	------	--------	-------	--------	-------	-------	-----	--------	----

- Kino	:	-	-	1	-	-	-	1	-	1
-Theater	:	Keine								
-Museen , Ausstellungen, Galerien	:	1	1	1	1	1	1	3	-	5
-Sakrale	:	1	1	1	2	1	1	2	1	3

**** 1998 aktualisierte Fassung

Anmerkung:

Bis auf die Position „Sakrale“ hat es in den vergangenen Jahren (Zeitraum 1991 – 1998) nicht unerhebliche örtliche Verlagerungen der Einrichtungen gegeben, Diese Ortsveränderungen lassen sich in zwei Phasen unterteilen:

- die Verlagerung in neue, an der Peripherie gelegene Ansiedlungen z.B. in Gewerbeparks
 - die rückläufige Bewegung von den peripheren Orten in die Nähe der City
- Gegenwärtig vollzieht sich die Bewegung nicht mehr nur in eine Richtung, sondern folgt den günstigsten Bedingungen. Die sind teilweise gerade, was die Aktivitäten im Freizeitbereich angeht, in den Innenstädten seit 1997 wesentlich verbessert worden.

Visuelle Aspekte der Attraktivität

Spezielle Erscheinungsbilder gesamt :Nach Bewertungsskala

Ort	Arnds.	Klötze	Havelb.	Jerichow	Genthin	Tangerh.	Tgmde
Historisches Ensemble:	7	6	8	8	5	4	9
Visuelles Erscheinungsbild:	7	8	6	7	6	6	9

Spezielle Erscheinungsbilder gesamt :Nach Bewertungsskala

Ort	Arne	Werben	Seeh.	Oebis.	Bism.	Kalbe	OBG	Mieste	GA
Historisches Ensemble	6	7	7	8	5	5	6	4	8
Visuelles Erscheinungsbild	7	5	8	5	8	7	9	8	8

Erholung, Freizeit

Aktive Entspannung : Einrichtungen City +Umfeld

Ort	Arnds.	Klötze	Havelb.	Jerichow	Genthin	Tangerh.	Tgmde	
-Sportstätten	:	2	2	3	1	4	2	2
-Bäder,Saunen, Fitnißst.	:	1	3	3	1	4	2	4
-Tanzlokale	:	2	3	3	1	5	3	3

-Bars	:	2	3	3	2	5	2	2
-Spielotheken	:	1	3	3	1	5	3	4

* 1998 aktualisiert Stand

Aktive Entspannung : Einrichtungen im Umfeld der City

Ort	Arne	Werben	Seeh.	Oebis.	Bism.	Kalbe	OBG	Mieste	GA	
-Sportstätten	:	2	2	4	3	2	2	5	1	5
-Bäder,Saunen, Fitneßst.	:	1	1	3	2	2	4	4	?	5
-Tanzlokale	:	1	1	2	3	2	2	5	-	4
-Bars	:	1	-	1	2	1	1	4	-	4
-Spielotheken	:	1	1	2	3	2	1	4	1	4

*1998 aktualisierter Stand

Resümee

Bis auf weniger Ausnahmen hat sich die Situation in den Probandenkommunen auch im Zeitraum 1996 –1998 weiter verändert. Während die Attraktivität auf Grund einer relativ konstant verlaufenden Differenzierung der Angebotsstruktur stark angestiegen ist, hat das dennoch nicht zum generellen Rückgang der Verödung der Innenstädte geführt. Allerdings muss eine klarere Positionsbestimmung bezüglich der Anwendung einer solchen qualitativen Wertung, wie der Verödung, vorgenommen werden.

Die Verödung der Innenstädte hat vielfältige Gesichter gezeigt. Sie können allerdings alle auf einen Nenner gebracht werden :

Resümierend festgestellt (Wichtig für die Entscheidungen)

Verödung bedeutet in jedem Fall Verminderung

Was die Situation der Innenstädte anbelangt, so muss die Begriffsanwendung auf die Frequenz, auf die Intensität der Inanspruchnahmen der Angebote durch die Menschen gewertet werden. Sonst macht z.B. die Feststellung, dass die Attraktivität der Innenstädte in den vergangenen zwei Jahren (1997 –1998) erheblich zugenommen hat, keinen Sinn.

Nicht zugenommen hat die Vitalität, d.h. die Frequentierung der Innenstädte, von den Ausnahmen wie Osterburg, Klötze, einmal abgesehen. Im Gegenteil, sie ist bezogen auf das Verhältnis Großanbieter an den Peripherien zu Innenstadt weiter rückläufig, trotz wesentlicher Attraktivitätssteigerungen, was das gesamte Innenstadtdambiente ausmacht.

Das Problem der „Verödung“ der Innenstädte muss zukünftig differenzierter gefasst werden. Vitalität ist sicher die Hauptsache. Aber ein nicht zu unterschätzender Aspekt ist, in wieweit mittels der Innenstädte als besonderer Erleb-

nisbereich eine Vielzahl, den geistigen Reichtum der Gemeinschaft ausmachen-
de und ihren qualitativen Zustand charakterisierende Faktoren, in ihrem Bestand
bewahrt werden können.

6. Schritt

Bestimmung Attraktivitätsentwicklung im Verhältnis Gesamtkommune zu Innenstadt

Grundsatzfrage:

**Warum ist gerade die Einschätzung der Attraktivitätsentwicklung so be-
deutungsvoll?**

Bemerkungen zur Bewertung der Attraktivität

Die Attraktivität⁵³ hat sich im Verlaufe des Zeitraumes 1995 – 1998, wenn auch
mit stark verminderter Geschwindigkeit weiter fortgesetzt. Unverkennbar ist
eine sehr starke Differenzierung zwischen den einzelnen Kommunengrößen. Die
Beurteilung dieser Differenzierung ist jedoch an einen einheitlichen Blickwinkel
gebunden. Der kann sein:

Frequenzveränderungen wie

- die Einwohner – oder Bevölkerungsbewegungen⁵⁴
- die Besucherzahlenentwicklungen

Wirtschaftliche Kriterien wie

- die Zahl der Arbeitsstätten und Arbeitsplätze
- die Wirtschaftsstruktur in den Kommunen
- die Zahl der Betriebsstätten

⁵³ Bei der Bewertung der Attraktivität spielt der subjektive Fakt eine besonders gro-
ße Rolle. Die Sichtweisen zu Beurteilung der Attraktivität sind so vielschichtig, dass
sie sich nur sehr schwer unter einen Nenner vereinen lassen. Was der eine attraktiv
findet, stößt den anderen ab. Allgemeine Grundlagen sollten solche Faktoren sein,
die es ermöglichen, unter dem Aspekt der Attraktivität z.B. Gestaltungskonzeptio-
nen für Innenstädte zu entwickeln, die Menschen von draußen in die Innenstadt
ziehen und nicht subjektive und von Lobbyismus diktierte Entscheidungen herbei-
führen. Eines der Kernprobleme der Attraktivität ist das Parkplatzproblem in den
Innenstädten. (Weiterführend im folgenden Text)

⁵⁴ Vom Verfasser wird zwischen „Einwohnerzahl“ und „Bevölkerungszahl“ unter-
schieden. Die Einwohnerzahl ist die Zahl der in einer Kommune offiziell durch das
Einwohneramt registrierten Bewohner. Die Bevölkerungszahl ist die Zahl der insge-
samt in der Kommunen lebenden Menschen. Sie ist größer als die Einwohnerzahl.
Weitere Ausführungen unter „Begriffsbestimmungen und Termini mit Problemdar-
stellungen“.

Sozial begründete Kriterien wie

- soziale Struktur der kommunalen Gemeinschaft
- Ausprägung der sozialen Beziehungen

Emotional begründete Kriterien wie

- sinnlich wahrnehmbare Kriterien wie Aussehen der Kommunen,
- Erreichbarkeit der Vorhaltungen
- Traditionen und Verbände

Historische und traditionell begründete Kriterien

- Das historische Ambiente
- Traditionspflege, Vereinsleben

*Tangierende natürliche Gegebenheiten***Anmerkungen und Festlegungen:**

1.Sollen diese Kriterien zur Bestimmung der qualitativen Beschaffenheit einer Kommune herangezogen werden, macht das nur einen Sinn, wenn diese Kriterien in ein messbares Verhältnis zur Frequenz und Effizienz der tatsächlichen Inanspruchnahme gesetzt werden. (zur Vitalität)

2.Diese Kriterien müssen, sollen sie reale Schlussfolgerungen zulassen, in linearen Entwicklungsverläufen als Bemessungsgrößen eingesetzt werden

3.Es muss stets beachtet werden, dass sich die einzelnen Gebiete einer Kommune in Abhängigkeit zueinander entwickeln, wobei diese Entwicklung überwiegend in Konkurrenz zueinander erfolgt.

4.Legende: Attraktivität: Bewertungsschema, 1 -3 schlecht, 4 - 7 ausreichend, 8 - 10 gut, 11 - 12 sehr gut. Es wurde ein Quotient gebildet auf der Grundlage dieser Bewertungsskala zu folgenden Aussagen: Siedlungsmöglichkeiten, Infrastruktur, natürliche und historische Gegebenheiten

5.Anmerkung: Es erscheint gerechtfertigt, die Attraktivitätsentwicklung in den Kommunen zeitlich in drei Phasen zu erfassen.

Die erste Phase, von 1990 bis 1994, ist überwiegend dadurch charakterisiert, dass der Attraktivitätszuwachs in den Kommune auf extensive Maßnahmen, wie die Errichtung von Handels- und Gewerbeparks auf der „grünen“ Wiese, sowie der Grunderneuerung der Verkehrswege und Versorgungssysteme, besonders im Wasser und Abwasserbereich zurückzuführen war.

In der zweiten Phase, 1994 bis 1997, wurde die Erhöhung der Attraktivität auf „extensivem“ und auf „intensivem“ Wege betrieben. Zu den Investitionen auf der „grünen“ Wiese, die in der ersten Phase zu rund 90% der Schaffung von großflächigem Handel und Dienstleistern wie Tankstellen, Getränkegroßhändler, Autohändler diente, trat in der zweiten Phase der Eigenheimbau auf der „grünen“ Wiese. Was die intensive Seite anbelangte, ging es um die Rekonstruktion der Innenstädte.

Die dritte Phase, 1997 bis 1998 und folgend, wird dadurch gekennzeichnet, dass die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen zu Investitionen u.a. auf 67% des Niveaus 1994 gesunken sind. Notwendige investive oder Erhaltungsmaßnahmen müssen zu 75% über private Finanzierungsquellen – Anschlußbeiträge, Ausbaubeiträge, Gebührenerhöhungen, Verkäufe kommunaler Besitztümer usw. sichergestellt werden.

Bemerkenswerte Feststellung

Wesentlich zugenommen hat im innerstädtischen Areal die investive Tätigkeit auf dem Privatsektor. So werden durch Privatinvestoren gerade in den Innenstädten tätig.

7. Schritt

Darstellung der Entwicklung Gesamtkommunen

*Anmerkung Der Darstellungszeitraum für das Demonstrationsbeispiel war das Verhältnis 1998 zu 1994

Darstellung 18

Kommunen	Bedeutungs Zuordnung	Attraktivität Wirtschaft	Attraktivität Wohnsied- lung	Attraktivität natürliche und 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

Kommunen	Bedeutungs Zuordnung	Attraktivität Wirtschaft	Attraktivität Wohnsied-	Attraktivität natürliche und
----------	--------------------------------	------------------------------------	----------------------------	---------------------------------

			lung	traditionelle Gegebenheiten
Möckern	Gz	9+-0	7+1	6+1
Möser	SiedlSP	10+2	10+-0	7+-0
Biederitz	SiedlSP	10+2	10+-0	7+-0
Klötze	Gz+Mz	8+1	9+2	9+1
Arendsee	Gz	8-2	10-1	10-3
Bismark	Gz	7+-0	8+-0	6+-0

Seehausen	Gz	6-1	7-1	6+1
Jerichow	Gz	7+-0	7-1	7-1
Güsen	-	6-1	6+-0	6-1
Klietz	-	6+1	7+-0	8-1
Osterburg	Gz+Mz	9+2	8+1	8+2
Havelberg	Gz+Mz	7+1	10+-0	10+-0
Goldbeck	-	6+1	7+-0	5+1
Kalbe	Gz	6-1	7+1	7+1
Flechtingen	Gz	9+-0	10+-0	10+-0
Calvörde	Gz	8+1	8+1	9-1
Gerwisch	SiedlSP	10+1	10+-0	8+-0
Werben	-	5-2	7-1	9-2
Haldensleben	Mz	10+2	9+2	9+1
Wolmirstedt	Gz+Mz	11+1	10+-0	5+2
Barleben	SiedlSP	11+1	10+-0	6+2
Irxleben	Gz	11+-0	10-2	5+-0
Zielitz	SiedlSP	8+1	7+1	5+-0
Colbitz	-	8+2	9+1	9+-0
Jävenitz	-	8+-0	9+-0	9-1
Lüderitz	-	8+1	9+-0	8+-0
Gommern	Gz	9+-0	9+1	8+1
Sandau	-	7	8+-0	8+1

Innere kommunale Veränderungen 1998 zu 1995*

Darstellung 19

Kommunen	Bedeutungs Zuordnung	Erneuerungsgrad	Erneuerungsgrad	Komplexitätsveränderung
----------	----------------------	-----------------	-----------------	-------------------------

		dinfrast. 1998 zu1996	Bauten 1998 zu 1995	1998 zu 1994
Tangermünde	Grundz	35%	37%	- 12%
Tangerhütte	Grundz	30%	34%	- 16%
Genthin	Gz +Mz	42%	31%	-07%
Stendal	Mz+Oz	40%	29%	18%
Salzwedel	Mittelz	37%	32%	12%
Gardelegen	Gz+Mz	30%	31%	-17%
Burg	Mz	30%	35%	25%
Letzlingen	-	25%	27%	15%
Arneburg	Gz	10%	26%	0
Tuchheim	-	15%	26%	-10%
Möckern	Gz	27%	29%	15%
Möser	SiedlSP	30%	28%	21%
Biederitz	SiedlSP	30%	25%	27%
Klötze	Gz+Mz	42%	31%	10%
Arendsee	Gz	12%	24%	-20%
Bismark	Gz	20%	24%	0
Seehausen	Gz	24%	27%	-15%
Jerichow	Gz	15%	23%	-10%
Güsen	-	15%	21%	0
Klietz	-	25%	25%	-20%
Osterburg	Gz+Mz	40%	32%	-20%
Havelberg	Gz+Mz	35%	37%	-07%
Goldbeck	-	25%	29%	25%
Kalbe	Gz	20%	28%	0
Flechtingen	Gz	?	31%	27%

Kommunen	Bedeutungs Zuordnung	Erneu- rungsgra- dinfrast. 1998 zu1996	Erneue- rungsgrad Bauten 1998 zu 1995	Komplexitätsverän- derung 1998 zu 1994
Calvörde	Gz	25%	26%	15%
Gerwisch	SiedSP	30%	?	25%
Werben	-	10%	21%	0
Haldensleben	Mz	40%	32%	20%
Wolmirstedt	Gz+Mz	35%	34%	-25%

Barleben	SiedSP	25%	29%	17%
Irxleben	Gz	30%	32%	?
Zielitz	SiedSP	25%	24%	-10%
Colbitz	-	35%	26%	17%
Jävenitz	-	25%	24%	-10%
Lüderitz	-	30%	28%	-15%
Gommern	Gz	?	?	?
Sandau	-	30%	23%	15%

*Es wurden dabei auch die unmittelbaren innenstadtnahen Einrichtungen berücksichtigt⁵⁵.

Anlagen

Untersuchungen, Problemdarlegungen, Demonstrationen,
Dokumentationen

I. Zur Untersuchungsorganisation

Festlegungen zu den Untersuchungen / Projekteinführungen

Territoriale Probandenstruktur

⁵⁵ Siehe zu den Begriffen Innenstadt, Zentrum, City a.a.O.

Vier Gruppen nach Einwohnerzahlen

Gruppe Kommunen bis 1000 Einwohner

Gruppe von 1000 Einwohner bis 2000 Einwohner

Gruppe von 2000 Einwohner bis 6 000 Einwohner

3. Gruppe von 6000 Einwohner bis 20 000 Einwohner

Es wurden nur kreisangehörige Kommunen und berücksichtigt

Probanden:

4. Kommunen bis 1000 Einwohner mit „dörflichem“ Charakter
5. Gruppe : Arneburg, Jerichow, Seehausen, Werben, Mieste, Kalbe, Bismark, Arendsee, Klötze, Oebisfelde, Gardelegen, Tangerhütte, Tangermünde, Osterburg, Havelberg, Genthin
6. 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
7. Goldbeck, Klietz, Parey, Schönhausen Beetzendorf, Mieste, Pretzier, Letzlingen, Sandau, Güsen, Möser, Gerwisch, Calvörde, , Colbitz, Zielitz, Calvörde, Hohenerxleben, Rogätz
8. 96 ausgewählte Kommunen unter 600 Einwohner, darunter 71 unter 300 Einwohner
9. 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 Zusammenhaltes 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 Einstehen 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.⁵⁶

Untersuchungszeitraum

Oktober 1996 bis Februar 2000

Untersuchungsmethoden

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

Fragespiegel wurde im Juli/August an 270 mögliche Probanden, klientendifferenziert nach Mitglieder von kommunalen Räten ausgereicht. Im Rückfluss von 171 kamen 162 zu 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 3völlig mangelhaft 4 mangelhaft 5 Grundstandard, erträglich

1 ohne ----- 3 kaum ----- 5 schwach

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

spürbar ----- gut ----- 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

⁵⁶ Weitere Ausführungen zur Sozialität unter dem Abschnitt „Begriffsbestimmungen...a.a.O.“

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.

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 amtbedingte Autorität und die handlungsabhängige erworbene Autorität

Bewertungskriterien für kommunale Zustände**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 trefendsten 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 öffent-

lichen 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 vermittels 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

Territorialen 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 Delegierungsprinzip 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 Entscheidungskompetenz 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 möglich, weil die Doktrin von der Gewaltenteilung nicht den Kern staatlicher Machtausübung traf, sondern lediglich als Organisationsprinzip zur verfassungsmäßigen Begründung von Machtstrukturen diente 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.

Verzeichnis der wichtigsten Quellen

Publikationen der Fraktion der PDS im Landtag Brandenburg u.a.

Studie: „Kleine Gemeinden in Brandenburg“, Autoren Frank Berg u. Bärbel Möller

Michael Schumann/Hans-Jürgen Schafenberg „Wie groß müssen Gemeinden sein?“ ersch. In k.f. Brandenburg

Die Entwürfe: „Stadt - Umland“ - Gesetz aus der Sicht der Umlandgemeinden, ersch. Im KF Sachsen e.V.

Manfred Klaus/Uwe-Jens Rössel/Joachim Bischoff „Bürgernahe Kommunalpolitik“ VSA-Verlag Hamburg Nachdruck der Erstauflage 1994

Horst Suckow „Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtschutz“ Deutscher Gemeindeverlag 10. Neubearbeitete Auflage, 1992

Willi Thiele „Staat & Bürger“ Maximilian – Verlag

Regina Frömert Handreichung zur Mitwirkung in Aufsichtsräten, ersch. In k.f. Sachsen-Anhalt

Quellen vom Autor

K.-D. Sprössel, Studien zum Komplex: „Kommunale Selbstverwaltung im Prozess der Verödung der Gesellschaft“, erschienen im „kommunalpolitischen forum“ S-A e.V. in 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)