



Kommunalpolitisches forum

Sachsen-Anhalt e.V.

„Zu den Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräumen der kommunalen Räte“.

Studie, Dokumentation, Problemdarstellung

Sprössel

„kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.

Projekt:

„Stellenwert der Kommunen im Konstrukt kommunaler – regionaler – zentraler Interessenwidersprüche“

„Zu den Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräumen der kommunalen Räte“.
Studie und Problemdarstellung

„kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.

Einlegeblatt

„kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.

Inhalt

Vorbemerkungen	5
Projekteinführung: Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume der kommunalen Räte	8
I. Zu den autarken Gestaltungsräumen der kommunalen Räte	11
Zu ausgewählten Problemen bezüglich der Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume für kommunale Räte	13
Wie wird die Situation von den Mitgliedern der Räte eingeschätzt?	13
Kollegialität und politische Kultur im Verhältnis Rat : Bürger	18
Bestimmung der Entscheidungsprojekte	20
Mitwirkung der Bürger an der Ratsarbeit	22
Zur Kontrolle der Räte durch die Bürger	24
Zur tendenziellen Entwicklung der Bürgerinitiativen aus der Sicht der kommunalen Räte	26
Zum Verhältnis Räte : Verwaltung	31
Zum Einfluss von Verwaltungsgemeinschaften auf die Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Räte	34
II. Tangierende Untersuchungen und Problemdarstellungen zu den Entscheidungs-, Handlungs- und Organisationsspielräumen der kommunalen Räte	40
Einer der am intensivsten diskutierten Problemkreise ist die öffentliche Verwaltung	43
Einige abschließende Bemerkungen	50
Anlagen	52
1. Dokumentation über die Bearbeitung eines Antrages zu einem Bürgerbegehren	52
2. Brief des Bindfelder Bürgermeisters an die Altmärker-Zeitung	
3. Motivationsdarstellung: ehrenamtliche Bürgermeister	58
4. Demonstrationsbeispiel zur öffentlichen Einschätzung der Verwaltung	65
Anhang: Ausgewählte Begriffsbestimmungen zum Text	67
Nachweis der hauptsächlichen Quellen	75

Vorbemerkungen

Wo stehen die Kommunen in den Systemen des modernen Gemeinwesens? Welchen Stellenwert genießen sie als die Bereiche, in den sich das Leben der Menschen unmittelbar vollzieht, in denen die Menschen ihr Leben gestalten?

„Wir müssen uns daran gewöhnen, dass die Gemeinde kein Sozial-, sondern ein Wirtschaftsunternehmen ist.“ So umreißt der Bürgermeister von Meßdorf, eines kleinen dörflichen Gemeinwesens (800 Einwohner) in der Altmark, seine Sichtweise auf die Perspektiven der Kommunen.¹

„Ans Eingemachte gehen, macht uns nicht froh.“, so der Bürgermeister von Holzhausen (Altmark/140 Einwohner) anlässlich der anstehenden Haushaltsberatungen 1999. Der Kommentar des Bürgermeisters der sich noch mit Wehmut an den Anfang der 90er Jahre erinnert: „Da konnten wir noch genug anfangen, das Geld wird immer knapper.“ Für den Verwaltungshaushalt 1999 verbleiben der Kommune noch 90,1 % der Vorjahressumme.²

„Eingemeindung von Bindfelde fast perfekt.“³ Das ist der Preis, den das 246-Einwohnerdorf am Rand von Stendal/Altmark zahlen muss, damit zumindest noch die Illusion genährt werden kann, in dem von Schulden geplagten Gemeinwesen könnte sich endlich nach acht Jahren der Stagnation wegen Überschuldung wenigstens die dringend erforderliche Dorferneuerung organisieren lassen. Der Bürgermeister, in Eingemeindungsfragen ein Experte⁴, sieht dann in der Dorferneuerung „eine Chance“ und ist aber gleichzeitig enttäuscht, dass die Einwohner des Dorfes kaum Interesse an den Geschehnissen zeigen.⁵

Auszüge aus einer beachtenswerten Perspektivbetrachtung: ⁶

„Jeder dritte Kreis schrumpft zum Verwaltungszwerg“

„Die Bevölkerungszahlen sinken in den nächsten Jahren drastisch. Die Verwaltungskosten sind kaum noch finanzierbar.“

Die Position der Bürgermeisterin (CDU) von Gerwisch, 2871 Einwohner, Landkreis JL: Sie glaubt, dass die Region (Magdeburg) eine Einheit bilden sollte. „Wir sind nur stark, wenn wir die Vorteile, die wir und Magdeburg haben, gemeinsam entwickeln.“ Für die Bürgermeisterin ...ist das Thema Eingemeindung (nach Magdeburg) eine Diskussion wert.“

„Korrekturbedarf“ sieht auch der Magdeburger Regierungspräsident Gerhard Miesterfeld. Für ihn besitzen weder die Landkreise noch die Gemeinden den Zuschnitt, dem er eine Zukunftsträchtigkeit voraussagen würde.⁷

¹ Nachzulesen in Volksstimme „der Altmärker“ vom 14.11.1998 „Kommune kann kein Sozialunternehmen sein.“

² ebenda „Ans Eingemachte gehen, macht uns nicht froh“

³ Volksstimme vom 10.11.1998, S. 11

⁴ Zu der durch den Rücktritt des 1994 gewählten Bürgermeisters notwendig gewordenen Neuwahl war kein Bürger der Gemeinde Bindfelde bereit, sich um das Amt zu bewerben. Es kandidierte der Bürgermeister, der bereits Staffelde/Arnim (rund 300 E) zur Eingemeindung nach Stendal verholten hatte, in Bindfelde als einziger Bewerber. Seine Maßgabe war die Eingemeindung auch von Bindfelde nach Stendal, noch vor den kommenden Kommunalwahlen. Der Bürgerentscheid ist am 31. Januar 1999.

⁵ Altmark-Zeitung, 14./15. Nov.1998 „Dorferneuerung ist eine Chance“/mangelnde Beteiligung

⁶ Autor Rene Kiel, in Volksstimme vom 25.11.1998

⁷ Die Chancen der kleinen Kommunen der Nordregion Sachsen-Anhalts haben sich zusätzlich noch dadurch verschlechtert, dass mit dem ehemaligen Landrat des Landkreises Stendal, Miesterfeld, ein Liquidator der kleinen Kommunen durch Eingemeindung, an die Spitze des Regierungspräsidiums Magdeburg

„Dagegen hält Verwaltungsrechtler Hermann Hill (Verwaltungshochschule Speyer), der 1993/1994 der Enquete-Kommission „Verwaltungsreform“ des sachsen-anhaltinischen Landtages angehörte, auf dem flachen Land Großgemeinden nicht für sinnvoll, weil dort die Selbständigkeit der Orte für die Bürger ein wichtiger Identifikationsfaktor sei.“ „Für kleinere Einheiten (spricht) die Bürgernähe, für größere (sprechen) die Effizienz und Synergieeffekte“, so Hill.⁸

Das sind nur einige Schlaglichter, die Sichtwinkel des anstehenden kommunalen Problemspektrums, besonders der kleinen Kommunen in strukturschwachen Regionen vermitteln.

Wie soll es angesichts der immer brisanter werdenden finanziellen Situation und der negativen Entwicklung bezüglich der Entscheidungs-, Handlungs- und Organisationsspielräume der Kommunen in Sachsen-Anhalt weitergehen?

Es sind schon nicht einmal mehr die Fragen nach einer kommunalen Selbstverwaltung, die qualitativ diesen Namen auch verdient, die es zu klären gilt. Es sind existentielle Probleme, die die Grundfesten der kommunalen Ebenen eines modernen Gemeinwesens überhaupt anfragen. Unter diesem Gesichtspunkt gilt es solche Fragen wie die nach den Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräumen zu beantworten.

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

Ungeachtet der Anerkennung der primären Stellung der Finanzausstattung für die Sicherung der kommunalen Qualität⁹ der Kommunen kann die Existenz der Kommunen als politisch autarke Gemeinwesen nicht allein auf diesen Aspekt begrenzt bleiben.

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

Eine primäre Stellung bezüglich der Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume auf kommunaler Ebene beanspruchen die Formen der Bürgerinitiativen

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

- Die Finanzausstattung und deren Quellen,
- Die Differenzierung der Funktionalität¹⁰ in und zwischen den Kommunen,

gestellt worden ist. Noch als Landrat des Landkreises Stendal hatte Miesterfeld 1997 die kommunale Szene in der Altmark mit einer Art Pfingstbotschaft überrascht, in der er zum Nachdenken über die Kommunalstrukturen aufforderte. Diese Aktion hatte Irradiationen und heftige Proteste hervorgerufen. Inzwischen ist allerdings die Situation der Kommunen bezüglich ihrer kommunalen Stabilität noch prekärer geworden.

⁸ In Rene Kiel a.a.O.

⁹ Siehe Begriffsbestimmungen a.a.O.

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

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

So sind enttäuschte Erwartungshaltungen über kaum nach gemeinnützigen Gesichtspunkten nachvollziehbare Entscheidungen von Stadtrats- oder Gemeinderatsmehrheiten und die Missachtung der Bürgermeinungen durch formelles Abstrafen, weil sie z. B. die formalistische 15 %-Hürde für ein Bürgerbegehren (§25,1 GOSA) nicht übersprungen haben, oft Gründe für die Abwendung der Bürger vom kommunalen Geschehen und für Vertrauenseinbußen in das Funktionieren der repräsentativen Demokratie.¹¹

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

Die nachfolgenden Untersuchungen konzentrieren sich nur sekundär und tangierend auf die Darstellung der Finanzausstattung als wichtigster Einflussfaktor für die Bestimmung der Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsspielräume der kommunalen Räte, sondern auf die subjektiven Aspekte, die die Effizienz des Haushaltsmitteleinsatzes wesentlich beeinflussen.

Im Vordergrund stehen solche Fragen:

Wer bestimmt die Entscheidungsprojekte des Rates?

Wie sind die Kollegialität und politische Kultur im Rat entwickelt?

Welche Qualität haben die Informationen zu den Entscheidungsprojekten?

Wie wird die Mitwirkung der Betroffenen gesichert?

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

Welchen Stellenwert genießen die Formen der Bürgerinitiativen durch die Räte?

Zur Projekteinführung

Territoriale Probandenstruktur:

¹⁰ Siehe dazu Begriffsbestimmungen a.a.O.

¹¹ Siehe dazu Dokumentationsbeispiel Anlage 1

Vier Gruppen nach Einwohnerzahlen

1. Gruppe Kommunen bis 1 000 Einwohner
2. Gruppe von 1 000 Einwohner bis 2 000 Einwohner
3. Gruppe von 2 000 Einwohner bis 6 000 Einwohner
3. Gruppe von 6 000 Einwohner bis 20 000 Einwohner

Es wurden nur kreisangehörige Kommunen berücksichtigt

Probanden:

1. Kommunen bis 1 000 Einwohner mit „dörflichem“ Charakter
2. Gruppe: Arneburg, Jerichow, Seehausen, Werben, Mieste, Kalbe, Bismark, Arendsee, Klötze, Oebisfelde, Gardelegen, Tangerhütte, Tangermünde, Osterburg, Havelberg, Genthin,
3. Arendsee, Barby, Bismark, Calbe, Egel, Gardelegen, Genthin, Gommern, Gröningen, Güsten, Havelberg, Jerichow, Kalbe, Kleinwanzleben, Klötze, Loburg, Möckern, Osterburg, Oebisfelde, Seehausen/Altmark, Seehausen/Börde, Tangerhütte, Tangermünde, Wanzleben, Wolmirstedt
4. Goldbeck, Klietz, Parey, Schönhausen Beetzendorf, Mieste, Pretzier, Letzlingen, Sandau, Güsen, Möser, Gerwisch, Calvörde, Colbitz, Zielitz, Hohenerxleben, Rogätz
5. 96 ausgewählte Kommunen unter 600 Einwohner, darunter 71 unter 300 Einwohner
6. 24 ausgewählte Verwaltungsgemeinschaften

Personelle Probandengruppen:

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

Größe des Areals:

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

Probandenfestlegung:

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

Untersuchungskomplexe:

1. Die Ausprägung der politischen Kultur und des Kollegialitätsprinzips in kommunalen Räten.

2. Das Solidarverhalten zwischen den einzelnen Interessengruppen und in bezug des 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 Entstehen der in ihren Ansichten und Haltungen am weitesten voneinander entfernten Mandatsträger. (Die Grenze liegt dort, wo rechtsextreme Mandatsträger mit demokratisch und politisch nicht vertretbaren Haltungen versuchen, auf das Ratsklima bewusst Einfluss zu nehmen.)

Attraktivität

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

Vitalität

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

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

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

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

Die Sozialität hat bei der Bestimmung der Lebensqualität primäre Bedeutung.¹²

Untersuchungszeitraum

Oktober 1996 bis Oktober 1998

Untersuchungsmethoden

Fragebögen 1996: 120, 1998: 120,

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

Interviews: 39 Einzelprobanden, 2 Stadtratsfraktionen der PDS,

Problemdiskussionen: 2 mit parteigemischten Gruppen, Teilnehmerzahl 14

Generell verwendete Bewertungskriterienskala:

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

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

6 genügend 7 hoffnungsvoll 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 die Ergebnisse der vorangehenden, vom Autor verfassten, im "kommunalpolitischen forum" Magdeburg vorliegenden Studien und Problemdarstellungen sowie problembezogene Publikationen des k. F. Brandenburg einbezogen.

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.

Untersuchungsfestlegungen:

¹² Weitere Ausführungen zur Sozialität unter dem Abschnitt „Begriffsbestimmungen...a.a.O.“

Das Schwergewicht wird auf die Darstellung der Effizienz der kommunalen Entscheidungsabläufe gelegt. Das Grundproblem „Finanzausstattung“ wird dazu nur tangierend behandelt.

I. Zu den autarken Gestaltungsräumen der kommunalen Räte.

Grundsätzlicher Fragespiegel

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

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

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

a. infrastrukturelle Ausstattung der Kommunen - Möglichkeiten und Grenzen

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

c. Auswirkungen der Standardflut auf die Finanzkraft der Kommunen

Alles zusammen: 148 die Punkte: b/11 keine: 3 treffen zu

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

Günstige: 97 nur wenige: 42 keine: 33

3. Würden Sie einer Eingemeindung zustimmen?

Unbedingt: 27 bedingt: 89 auf keinen Fall: 46

4. Welche Rolle könnten Zweckverbände¹³ spielen?

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

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

Sehr große: 11 nur bedingte: 123 keine: 18

6. Hat das Satzungsrecht nur noch deklaratorischen Charakter?

Ja: 39 zumeist: 104 nicht: 19

¹³ Von den Probanden wurde augenfällig die Erfahrung mit den Wasser- und Abwasserverbänden in die Bewertung einbezogen

7. Äußert sich Politikverdrossenheit in den Kommunen dünnbesiedelter Regionen?
 Sehr stark: 87 bedingt spürbar: 59 nicht: 16
8. Sind die Mitglieder der Räte noch genügend ideell motiviert?
 Ja: 69 wenig: 62 nicht: 31
9. Wie ist die Teilnahme an Ratssitzungen?
 Sehr gut: 41 befriedigend: 92 schlecht: 29
10. Welchen Stellenwert werden Einwohnerversammlungen beigemessen?
 Sehr großen: 81 unbedeutenden: 77 keinen: 3
11. Wieviele Einwohnerversammlungen werden jährlich durchgeführt?
 Teilnehmerzahl in %? 0,3-21 in durchschnittlich 1 Versammlung
 *111, **112, ***113
12. Wie ist das örtliche Bewusstsein bezüglich von Bürgerbefragungen, -entscheiden, -begehren ausgeprägt?
 Sehr stark: 91 durchschnittlich: 42 sehr gering: 29
13. Welche Entwicklungstendenzen zeigen sich?
 Es werden mehr gefordert: 89 es reicht: 41 kein Interesse: 32
14. Wieviel Mitglieder von Gemeinderäten werden 1999 voraussichtlich wieder kandidieren?
 Geschätzte Zahl in %: 57
15. Was bewegt die Gemeinderäte zu einer neuen Kandidatur?
 Erfolgserlebnisse für die Kommune organisieren: 21 %
 Einfach aus dem Pflichtgefühl heraus: 16 %
 Um dabeizusein: 20 %
16. Warum kandidieren Gemeinderäte nicht mehr?
 Basis 43 %
 Resignation, man kann ja doch nichts ändern: 28 %
 Alters- bzw. gesundheitliche Gründe: 11 %
 Persönliche Gründe: 4 %
17. Wie hoch wird die Teilnahme an den kommenden Kommunalwahlen eingeschätzt?
 Sehr gut (über 80 %): 42 mäßig (<50 %): 97 schlecht (unter 50 %): 23
18. Wie wird das Verhältnis zum Landkreis eingeschätzt?
 Sehr konstruktiv: 13 kaum pos. spürbar: 129 keine Verbindung: 20
- Zusatzfragen an 109 Probanden
111. Welche Entwicklungstendenzen zeigen sich?
 Es werden mehr gefordert: 38 es reicht: 31 kein Interesse: 21
112. Wie ist die Teilnahme der Bürger an den Ratssitzungen?
 Sehr groß: 19 mäßig (< 30 % d.E.): 57 keine (> 5 % d.E.): 33

113. Welche Entwicklungstendenzen zeigen sich?

Steigend: 4 gleichbleibend: 41 fallend: 74

Anmerkung:

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

Zu ausgewählten Problemen bezüglich der Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume für die kommunalen Räte

Erhebungen zu folgenden Fragestellungen:

Wer bestimmt die Entscheidungsprojekte des Rates?

Wie sind die Kollegialität und politische Kultur im Rat entwickelt?

Welche Qualität haben die Informationen zu den Entscheidungsprojekten?

Wie wird die Mitwirkung der Betroffenen gesichert?

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

Die Erhebungen werden mit wechselnden, klienteldifferenzierten Probandengruppen durchgeführt.

1. Komplex:

Wie wird die Situation von den Mitgliedern der Räte eingeschätzt?

Probandenstruktur: 62 Mitglieder von Stadträten (Gruppe1)

47 Mitglieder von Gemeinderäten (Gruppe2)

Untersuchungszeitraum: März 1997-Okt. 1998

Untersuchungsmethoden: Auszüge aus eigenen Fragebögen.

Auswertung erfolgt getrennt nach Gruppe 1/2

Darstellung 1

Fragen	Stark <80 %	Ausgeglichen 50 %	Schwach >10 %
Gibt es innerhalb des Rates Autoritätsprobleme?	11/19	24/12	27/12
Wie ist die sachbezogene Diskussion?	19/14	37/21	6/12
Wie ist die Kameradschaftlichkeit?	18/11	39/20	15/16
Wie ist das Beratungsklima?	19/9	37/26	6/12
Wie ist die Führung der Ratsarbeit?	14/6	21/22	27/19
Wie ist die Motivation zur Zusammenarbeit?	23/12	31/19	8/16
Wie ist das Verhältnis zur Verwaltung?	19/7	31/26	12/15
Wie ist die eigene Fachkompetenz?	18/10	39/26	5/11
Welchen Stellenwert haben politische Überzeugungen für die Zusammenar-	21/17	37/28	4/2

beit?*			
Wie ist die politische Kultur ausgeprägt?***	19/12	30/19	13/16
Welchen Stellenwert haben persönliche Beziehungen?***	27/21	31/17	4/9

Anmerkungen:

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

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

***Problematisch ist die Bestimmung des Stellenwertes von persönlichen Beziehungen für die Ratsarbeit. Geht es um Auftragsvergaben, besonders um Vergaben von nicht ausschreibepflichtigen Leistungen, so erfolgt die Auswahl der Auftragnehmer zu 60 % und darüber über Beziehungen, die von außen in die Räte hineinwirken. (Propagiert wird in dem Zusammenhang immer das Prinzip von den „Hausfirmen“, die man kenne, auf die man sich verlassen könne.)¹⁴

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

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

Motivationsdarstellung :

Zum Verhältnis Ratsmitglieder : örtliche Räte

Zehn Fragen an 167 Mitglieder örtlicher Räte von 42 Kommunen (Grundlage waren die in den anderen Untersuchungsprogrammen getätigten Ermittlungen)

¹⁴ In Tangermünde werden zu 90 % die Projektierungsleistungen an drei solcher Hausfirmen vergeben, wobei eine dieser Firmen, trotz nachweislicher Fehlleistungen und offensichtlicher Kompetenzschwierigkeiten rund 85 % der im Haushalt eingestellten Mittel abschöpft.

Untersuchungszeitraum: 1996 - 1998, Ermittlungsformen: 100 Fragebögen, 35 Interviews

Darstellung 2

Fragen	Unbedingt	Relativ	Schwanken	Nein
Fühlen Sie sich zur Ratsarbeit motiviert?	14=19 %	73=44 %	04=02 %	76=46 %
Fühlen Sie sich im Rat respektiert?	31=19 %	68=41 %	60=36 %	08=04 %
Hat der Rat kommunal Autorität?	28=17 %	57=34 %	38=23 %	34=26 %
Arbeitet der Rat kollegial?	17=10 %	46=27 %	67=40 %	37=23 %
Reichen die Kompetenzen aus?	12=07 %	39=23 %	55=33 %	61=37 %
Reicht das eigene Wissen aus?	17=10 %	61=37 %	29=17 %	60=36 %
Reichen die Informationen der Verwaltung aus?	27=16 %	37=22 %	54=32 %	49=29 %
Hat der Rat reale Kraft und Möglichkeit, zu verändern?	12=07 %	26=16 %	78=47 %	51=30 %
Sollte es mehr Bürgerentscheidungen geben?	11=07 %	26=16 %	49=29 %	81=47 %
Wie wird der Rat von den Bürgern akzeptiert?	27=16 %	61=37 %	47=28 %	32=19 %

Anmerkungen:

Die Motivation zur Ratsarbeit hat sich bei der Mehrzahl der Mitglieder kommunaler Räte im Verlaufe der Legislaturperiode 1994-1990 wesentlich gewandelt. Zwei nicht nur scheinbare Antipoden lassen sich darstellen:

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

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

Dem entgegen steht allerdings, dass zumindest in den städtischen Kommunen die Beschlussintensität um 180 % bis 250 % zugenommen hat. Was die Beschlussqualität und die Auswirkungen der Beschlüsse auf die praktischen Lebensverhältnisse in den Kommunen anbelangt, so ist diese nach Aussagen von 127 Probanden zu 46 Probanden um bis zu 300 % gestiegen. (Der substantielle Gehalt der Beschlüsse ist wesentlich gewachsen.)

Ein nicht zu unterschätzendes Problem für die Gestaltung der Ratsarbeit ist in einer aus einem Autoritätsanspruch hergeleiteten Motivation zu sehen.

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

Das Problem der Bewertung dieses Autoritätsanspruches¹⁵ besteht in der Zuordnung

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

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

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

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

In dem Zusammenhang soll auf zwei Positionen der Darstellung 2 hingewiesen werden:

1. Die Positionen zur Gestaltungskraft der kommunalen Räte. (Zeile 8) weist ein numerisches Verhältnis von +38 (Spalte 2+3) zu -51 (Spalte 5) aus. Die reale Gestaltungskraft der kommunalen Räte wird bereits mit einem Negativsaldo von 13 angegeben. (Das erscheint angesichts anderer vorliegender Wertungen noch sehr günstig.)

2. Die durch Zeile 9 dargestellte Demokratieproblematik erscheint insofern besonders bedenklich, da sich hinter dem Negativsaldo, Spalte 2+3=38 zu Spalte 5=81, eine Differenz von 43 verbirgt, d.h. während 23 % Bürgerentscheidungen befürworten, lehnen 47 % diese ab.)

Als tangierende Darstellungen:

Untersuchungen, aus früheren Programmen herangezogen

Einbezogen waren 87 Probanden: 34 Stadträte, 53 Gemeinderäte Region Stendal Osterburg, Gardelegen, Salzwedel, Havelberg
 Untersuchungszeitraum : Juni 1995 bis Juni 1996, Befragung, Interview

¹⁵ Es erscheint allerdings fragwürdig, ob es real möglich ist, einen Autoritätsanspruch erheben zu können, denn jeder Anspruch ist eine Positionsbestimmung gegenüber anderen. Wesentlicher ist die inhaltliche Seite eines solchen Anspruches als Meßlatte für Kriterien, die man als eigene Leistung gegenüber anderen als Pflicht nimmt, ohne dafür Gegenleistungen zu erwarten oder gar zu fordern. (Leistungsabhängige Autorität)

Darstellung 3

Fragen	Ja	Nein	Keine M.
Hatten Sie eine klare Vorstellung von der Ratsarbeit, als Sie kandidierten?	48=55 %	19=22 %	20=30 %
Haben sich Ihre Erwartungen aus heutiger Sicht erfüllt?	30=34 %	46=53 %	11=13 %
Warum nicht? Man kann nichts ändern		29	
Ich werde nicht gefragt		8	
Ich kann nicht mitreden		7	
Ich fühle mich überfordert		3	
Wird der Rat im Ort akzeptiert?	24=28 %	21=24 %	42=48 %
Was sollte in der Ratsarbeit an erster Stelle stehen?			
Nur für die Kommune dasein	59=68 %		
Die Verwaltung kontrollieren	21=24 %		
Eine größere Kommune vorbereiten	07=08 %		

An diesen Wertungen hat sich nicht wesentlich etwas geändert. Das zeigt eine Untersuchung Juli 1997-August 1998

Einbezogen waren 59 Probanden: 30 Stadträte, 29 Gemeinderäte Region Stendal, Osterburg, Havelberg

Untersuchungsmethode: 100 Fragebögen, davon 59 als Rücklauf ausgewertet

Befragung, Interview

Darstellung 4

Fragen	Ja	Nein	Keine M.
Hatten Sie eine klare Vorstellung von der Ratsarbeit, als Sie kandidierten?	26=44 %	19=32 %	15=24 %
Haben sich Ihre Erwartungen aus heutiger Sicht erfüllt?	17=29 %	25=42 %	17=29 %
Warum nicht? Man kann nichts ändern	14=24 %	Bezug 59	
Ich werde nicht gefragt	3=5 %	=100 %	
Ich kann nicht mitreden	3=5 %		
Ich fühle mich überfordert	5=8 %		
Wird der Rat im Ort akzeptiert?	19=32 %	16=27 %	25=41 %
Was sollte in der Ratsarbeit an erster Stelle stehen?			

Nur für die Kommune dasein	41=69 %		
Die Verwaltung kontrollieren	14=24 %		
Eine größere Kommune vorbereiten	3=7 %		

2.Komplex:

Wie sind die Kollegialität und die politische Kultur im Rat bezüglich des Umgangs mit den Bürgern entwickelt?

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

Untersuchungszeitraum: März 1997-Oktober 1998

Untersuchungsmethoden: Auszüge aus eigenen Fragebögen.

Darstellung 5

Fragen	Stark <80%	Ausgeglichen 50%	Nicht >10%
Fühlen sich die Räte den Bürgern gegenüber zur Rechenschaft verpflichtet?	27	39	43
Wird die Bürgermeinung bewusst organisiert gesucht?	27	42	40
Haben die Bürger Einfluss auf die Räte?	35	37	37
Wie ist das Verhältnis zur Demonstration der repräsentativen Demokratie?	51	20	38
Wird die Begegnung mit den Bürgern bewusst gesucht?	21	50	38
Werden die Bürgermeinungen in Beschlüsse eingearbeitet?	24	24	61
Stören Bürgermeinungen das Selbstwertgefühl der Räte?	24	40	45
Nehmen die Bürger Anteil an der Ratsarbeit?	12	37	60
Wie ist die Bürgerbeteiligung an den öffentlichen Tagungen?	12	34	63
Wie wird die Qualität der Bürgermeinungen eingeschätzt?	17	45	47
Ist die Bereitschaft der Bürger spürbar?	36	35	38

Anmerkungen:

Die moralisch (eine rechtlich begründete stände dem Postulat vom freien Mandat offensichtlich entgegen) begründete Rechenschaftspflicht von Mitgliedern hat seit 1991 bis auf einen Restwert abgenommen. Noch 1994 vermittelten viele besonders in den ländlichen Kommunen gewählte Räte noch den Eindruck, als fühlten sie sich ihren Wählern gegenüber in die Rechenschaftspflicht genommen. (So sahen es 1994 noch etwa 40 % der neu gewählten Mitglieder von „Gemeinderäten“.) Keine Ersatzlösung und auch nicht als Rechtspflicht interpretierbar sind die mehr oder weniger ausgeprägten Kontakte von Landkreisabgeordneten zu ihren Wahlkreisen.

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

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

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

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

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

3.Komplex:

Wer bestimmt die Entscheidungsprojekte?

Eine der Kernfragen in der Kommunalpolitik ist die nach den Entscheidungen der kommunalen Räte. Normalerweise sind diese Entscheidungen Ausgangspunkt und Handlungsanweisungen für praktisches politisches Agieren, für Veränderungen. Ist es aber noch zeitgemäß und der Entwicklung angemessen, Entscheidungsspielräume, Handlungsspielräume und Gestaltungsspielräume im deckungsgleichen Abhängigkeitsverhältnis oder gar als Folgeschritte zueinander aufzufassen?

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

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

Wie stellt sich die Situation dar?

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

Untersuchungszeitraum: März 1997-Okttober 1998

Untersuchungsmethoden: Auszüge aus eigenen Fragebögen.

Territoriales Untersuchungsgebiet: Sachsen-Anhalt

Darstellung 6

Fragen	Stark <80 %	Ausgeglichen 50 %	Schwach >10 %
Wer liefert die Projektideen?			
Rat, Ausschüsse	11	14	84
Fraktionen	27	19	63
Einzelprojekte	4	4	101
Verwaltung	67	34	8
Wer erarbeitet die Projekte?			
Rat, Ausschüsse	9	26	74
Fraktionen	23	28	31

Einzelprojekte*	2	2	105
Verwaltung	75	28	6
Einzelprojekte sind komplette Beschlussvorlagen von einzelnen Mitgliedern der Räte			
*Wie sind die Projektvorgaben?	43	41	25
*Wie ist die Beratungsqualität?	39	58	12
*Wie sind die Informationen?	28	61	21
*Wie ist die Einbindung der Räte?	19	62	28
Wie ist das Beratungsklima?	31	52	26
**Wie ist die Kollegialität?	31	43	35
Werden die eigenen Vorstellungen durchgesetzt?	64	21	24
Stärken die Projekte die öffentliche Autorität der Räte?	29	43	37
Werden die Entscheidungen öffentlich diskutiert?	32	63	14

Anmerkungen

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

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

4.Komplex:

Wie wird die Mitwirkung der Bürger gesichert?

Formalrechtlich erscheint die Mitwirkung der Bürger in verschiedenen Arten gegeben. Mehrfach wurde auf die rechtlich zumindest vom Mitwirkungsrahmen gesichert erscheinende Formen Einwohneranträge, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide bereits hingewiesen.

Was allerdings konkrete Sachverhalte anbelangt, die die Bürger betreffen bzw. deren Interessen angehen, sind in einer unübersichtlichen Flut von Einzelgesetzen jeweils konkrete Punkte, die ihrerseits dann wieder von anderen Gesetzen tangiert werden, geregelt. Die Rechtslage der Mitwirkung ist so unübersichtlich, dass sie ohne „Rechtsbeistand“ gar nicht ausgenutzt werden kann. Das betrifft in erster Linie baurechtliche, sozialrechtliche u.ä. Angelegenheiten. Sie stellen dann jeweils nur konkrete verwaltungsrechtliche Einzelrechtsverhältnisse dar und her.

Was die in der Masse der kommunalrechtlichen Regelungen (Gemeindeordnungen, Gemeinde bzw. Kommunalverfassungen u.ä.) anbelangt, so sind formalrechtliche Ansprüche gegenüber Räten mit Ausnahme der Normenrechtsprüfungsverfahren vor Gericht oder den Kommunalaufsichten ausgeschlossen. Darin liegt auch das Wesen der repräsentativen Demokratie.

Dennoch werden in der kommunalpolitischen Praxis und in erster Linie durch die Medien initiiert, eine Reihe wichtiger Beschlussprojekte zumindest den Bürgern vorgestellt. Beispielgebend sind die öffentlichen Diskussionen wichtiger Satzungen, wie den Abwasser- und Wassersatzungen, eine Reihe von Anschlusssatzungen, schon bedeutend weniger Ausbausatzungen.

Hauptfelder der Mitwirkung der Bürger in der Vorbereitungsphase von Ratsentscheidungen sind die auslagepflichtigen Bebauungs- und Gestaltungskonzepte. (Wohnumfeldgestaltung, Verkehrsgestaltung, usw.). Die öffentliche Diskussion ist dann in der Regel sehr intensiv und die Einflussnahmen relativ hoch.¹⁶

Wie stellt sich die Mitwirkung der Bürger aus der Sicht von Mitgliedern kommunaler Räte dar?

Untersuchungsaktivitäten

Probandenstruktur: 62 Mitglieder von Stadträten

17 Mitglieder von Gemeinderäten mit Ausschüssen bzw. Fraktionen
= 79 Probanden = 100 % in der Auswertung

Untersuchungszeitraum: März 1997-Oktober 1998

Untersuchungsmethoden: Auszüge aus eigenen Fragebögen.

Darstellung 7

Fragen	Stark, positiv, Ja <80 %	Ausgeglichene 50 %	Schwach, negativ, nein >10 %
Werden die Beschlussprojekte in der Öffentlichkeit erörtert?	17	43	19
Werden die Beschlussprojekte mit den betroffenen Bürgern beraten?	9	42	28
Wie gelangen die Bürgermeinungen an den Rat?*			
Über Fragestunden	4	18	57
Durch die Presse	41	16	2
Über die Verwaltung	7	21	51
Über die Mitglieder der Räte direkt	17	24	38
*Es wurden die Bürgermeinungen berücksichtigt, die spezielle Angelegenheiten der Kommune beinhalten.			
Wie werden die Bürgermeinungen aufbereitet?			
Vom Rat selbst	9	29	41
Von den Ausschüssen	16	41	21
Von den Fraktionen	32	38	10

¹⁶ Gegenwärtig werden in nahezu allen Städten der Altmark Gestaltungskonzepte für die Innenstädte diskutiert. Dabei spielen die Verkehrskonzepte eine Schlüsselrolle in den Argumentationen. Während z.B. die ehemalige Kreisstadt Gardelegen (15 000 Einwohner) sich grundsätzlich dazu entschlossen hat, ihren historischen Altstadtkern durch weitgehende Verkehrsberuhigung für Besucher attraktiv zu gestalten, ist das in der historisch als Flächendenkmal ausgewiesenen und vom Tourismus lebenden Kleinstadt Tangermünde (10 000 Einwohner) nicht möglich. Dort prallen syndikalistisch formulierte Interessenkonflikte so aufeinander, dass die lokale Lobby der Kleinstadtkaufleute selbst eine minimale Verkehrsberuhigung verhindert hat. Völlig anders stellt sich die Situation in der ehemaligen Kreisstadt Havelberg (7 000 Einwohner) dar. Dort wäre selbst ein teilweises Verkehrsverbot in der Innenstadt verheerend, weil dieses historische, ehemalige Zentrum ohnehin kaum noch frequentiert wird.

Von den einzelnen Mitgliedern	1	7	71
Von der Verwaltung	22	53	4
Wie erfolgt der Rückfluss? (qualitativ)	27	39	13
Welches sind die Schwerpunkte der Bürgermeinungen?			
Haushaltsfragen	1	14	64
Umweltgestaltung	37	28	14
Öffentliche Versorgung	32	41	5
Sicherheitsfragen	9	50	20
Wie wird die Informiertheit der Bürger eingeschätzt?	17	29	33
Wo liegen die qualitativen Mängel im Informationsfluss?			
Darstellung in den Eigeninfos	24	32	13
Darstellungen durch die Mitglieder der Räte	27	28	24
Darstellung durch die lokale Presse	28	31	20

Zusatzfragen zum Komplex:

Wie sehen die Mitglieder der Räte die Bürger bezüglich der Kontrolle der Ratsarbeit?

Probandenstruktur: 62 Mitglieder von Stadträten (Gruppe1)
 47 Mitglieder von Gemeinderäten (Gruppe2)
 =109 Probanden = 100 %

Untersuchungszeitraum: März 1997-Oktob er 1998

Untersuchungsmethoden: Auszüge aus eigenen Fragebögen.

Bemerkungen:

1. Hier gibt es wesentliche Unterschiede zwischen den Gruppen1 und 2, daher erfolgt Gruppenbewertung 1/2
2. Inhaltlich wurden die Aussagen durch Interviews und Problemdiskussionen 1998 durch 4 Gruppen mit <10 Beteiligten aus Sachsen-Anhalt gesamt untermauert.

Darstellung 8

Fragen	Stark, positiv,Ja <80 %	Ausgeglichen 50 %	Schwach,negativ, nein >10 %
Wie sind die formellen Kontrollrechte der Bürger einzuschätzen?	14/19	27/9	21/17
Wie ist die konstruktive Kritik bei den Bürgern entwickelt?	12/7	19/18	31/22
Wie hoch ist die Sachkompetenz einzuschätzen?	12/10	21/17	29/20
Sind Kontrollen durch die Bürger real möglich?	14/12	30/17	18/18
Werden Bürgerkontrollen bewusst provoziert, um Gruppenziele politisch durchzusetzen?	25/7	17/11	20/29
Welche Formen von Bürgerkontrollen sind Praxis? (in %)	Gruppen1/2		

Beschwerden in Ratssitzungen	7/9		
Öffentliche Kritiken in Medien	76/65		
Als Bürgerbegehren	3/2		
Über Initiativen	9/5		
Kollidieren diese Kontrollen mit den Auffassungen zur repräsentativen Demokratie und zum freien Mandat?	36/19 58 %/40 %	11/15	15/13 24 %/28 %
Fühlen sich die Räte durch die Bürger kontrolliert?	19/22	30/7	22/20

Anmerkungen:

1. *Bekanntlich stehen formelle Rechenschaftsverpflichtungen von gewählten Vertretern in öffentlichen Organisationsstrukturen¹⁷ der Staatsmacht dem Grundgesetz Artikel 38. Abs. (1) entgegen.¹⁸ Dem gemäß ist es auch rechtlich nicht möglich, eine förmliche Kontrolle gegenüber den Mitgliedern kommunaler Räte zu organisieren.*

Diesen rechtsstaatlichen Grundsatz als Prinzip zu akzeptieren, fällt auch heute, acht Jahre kommunaler Selbstverwaltungspraxis in den neuen Bundesländern, sehr vielen Bürgern schwer. Die Suche nach einer Rechtspflicht zur Rechenschaftslegung führt oft in die Sackgasse und mündet in passiver Politikverdrossenheit.¹⁹

Die Frage kann also gemäß der gegenwärtigen staatsrechtlichen Lage bezüglich einer Kontrollpflicht, der sich Inhaber kommunaler Wahlämter durch Rechenschaftspflicht gegenüber ihren Wählern unterwerfen müssten, nicht positiv beantwortet werden. (Eine solche wird allerdings von immerhin rund 42 % der ehemaligen DDR-Bürger als wünschenswert angesehen).

Dem entgegen steht das Bestreben von 49 % der Mandatsträger, auf ihren in unabhängiger Position, wie sie ihnen durch die repräsentative Demokratie gegeben ist, getroffenen Entscheidungen zu bestehen, auch wenn diese Entscheidungen auf massiven Widerstand der Bürger stoßen und aus Vernunftgründen ein Überdenken angemahnt wäre.

2. *Die auch bezüglich der Kontrolle kommunaler Mandatsträger angeführte wichtigste Form der Kontrolle wird in den Wahlen gesehen.*

¹⁷ Auf kommunaler Ebene sind das die Räte, aber auch die Ausschüsse der Räte, in denen neben den Mandatsträgern auch berufene Bürger mitwirken. (§ 45 (1) und § 48 (2) GOLSA in der Fassung von 1997) Mit Sorge muss in dem Zusammenhang konstatiert werden, dass die Mitwirkung der berufenen Bürger lediglich noch auf die Diskussion von Entscheidungen, nicht aber am politisch-rechtlichen Zustandekommen des Entscheidungsergebnisses direkt beteiligt wird. In einer solchen Positionierung berufener Bürger ist ein Ausfluss dessen zu sehen, was jüngst Richard von Weizsäcker in einem Vortrag feststellte, (zitiert die Volksstimme vom 28. November 1998, Titelseite) „Das Niveau unserer parlamentarischen Demokratie zurückgegangen ist, ist eine unbestreitbare Tatsache.“ ...Vor allem die Unabhängigkeit der Abgeordneten sei immer weniger gegeben. Die parlamentarische Demokratie habe sich zu einem Parteienstaat entwickelt. Die Politik habe jedoch ... mehr als zuvor die Aufgabe, Menschen in Not zu schützen und ein „Mindestmaß“ an sozialer Gerechtigkeit „herzustellen“. (Ende des Zitats)

¹⁸ Artikel 38, Abs. (1) „Die Abgeordneten des deutschen Bundestages (und damit auch aller nachfolgenden gewählten öffentlichen Vertretungskörperschaften) ... sind ... an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ § 42 (1) „Die Gemeinderäte üben ihr Ehrenamt nach dem Gesetz und nach ihrer freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung aus.“

¹⁹ Passive Politikverdrossenheit ist der lethargische Zustand, in dem Bürger die Politik als von ihnen nicht beeinflussbar als unabwendbares „Übel“ hinnehmen und sich politisch nicht engagieren. Im Gegensatz dazu gehen bei der aktiven Politikverdrossenheit die Bürger gegen politische Zustände an und opponieren. Solche Formen sind Bürgerinitiativen, Bürgerbegehren.

Ohne die Schlüsselrolle der Wahlen als probates Kontrollinstrument in Frage stellen zu wollen, ergibt sich allerdings schon aus der zeitlichen Dimension zwischen solchen Kontrollereignissen die Frage nach ihrer Wirksamkeit besonders dann, wenn es darum geht, dringend notwendige Veränderungen kommunaler Ratsentscheidungen als Handlungsvorgaben korrigierend herbeiführen zu müssen, für die keine rechtsformellen Fehler herangezogen werden können.

Angesichts immer geringer werdender finanzieller Spielräume werden Entscheidungskorrekturen bei kommunalen Räten immer öfter erforderlich. Gegenwärtig werden sie durch die Haushalte gesteuert. Es bleibt zu bezweifeln, ob die alleinige „Über-Geld-Steuerung“ kommunalpolitischer Prozesse den Anforderungen noch gerecht werden kann.

3. *Zunehmend an Bedeutung gewinnen als Kontrollinstrumente die rechtlich zulässigen institutionalisierten Formen der kollegialen Bürgeraktivitäten²⁰ –vorrangig sind das Einwohneranträge, wenn sie von Gruppen eingereicht werden, Bürgerbefragungen, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide. (Siehe: §§ 24, 24a, 25, 26 der GOSA in der Fassung von 1997)*

Zu den tendenziellen Entwicklungen der Bürgerinitiativen in bezug auf die Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume der kommunalen Räte

Über die Rolle von Bürgerinitiativen bezüglich der Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume gehen die Meinungen innerhalb der kommunalen Räte noch sehr weit auseinander. Unverkennbar stark ist bei vielen Mitgliedern kommunaler Räte ein Misstrauen gegenüber den außerparlamentarisch und formalrechtlich außerhalb des Rates stehenden und agierenden Bürgerinitiativen, in welchen Organisationsformen sie auch immer auftreten.

Dieses Dissensverhalten hängt selbstredend maßgeblich vom Bestimmungszweck ab, den Bürgerinitiativen programmatisch vertreten und durchsetzen wollen.

In von „außen“ organisierten Bürgerinitiativen, und das sind rund 95 % dieser Aktivitäten, sehen nicht wenige Abgeordnete und besonders Mitglieder städtischer Kommunalräte eine unerwünschte Konkurrenz ihrer eigenen Arbeit. Sie fühlen sich in ihrer Entscheidungskompetenz, aber auch in ihrer Autorität zumindest beeinträchtigt.

Wie lässt sich die Situation gegenwärtig darstellen?

Zusatzfragen an 91 Mitgliedern von Stadträten (Oktober/November 1998) gestellt in den Städten der Altmark, der Landkreise Zerbst, Bördekreis (Oschersleben, Kleinwanzleben) in den Städten Bernburg, Staßfurt,

Darstellung 9

Fragen	ja	z.T.	Nein	Diff Ja/nein
1.Kollidieren die Bürgerinitiativen mit den Auffassungen zur repräsentativen	36=37 %	21=23 %	34=40 %	-3 %

²⁰ Kollegiale Bürgerinitiativen sind von Gruppeninteressen geprägt und beschränken sich in der Regel auf einen oder nur sehr wenige Sachverhalte, die sie unabhängig von sonstigen gesellschaftsrelevanten oder persönlichen Blickwinkeln und Einstellungen durchsetzen wollen. Darin liegt der Unterschied zur politischen Interessenstruktur von Parteien, denen es um die Macht als solche geht

Demokratie und zum freien Mandat?				
2.Sollten die Möglichkeiten der Einflussnahme von Bürgerinitiativen				
Erweitert?	33=36 %			
Eingeengt?	38=42 %			
So belassen werden?	20=22 %			
3.Sollten Bürgerbefragungen bei gravierenden Beschlussprojekten zur Pflicht gemacht werden?	28=31 %	16=18 %	56=51 %	-20 %

Bemerkungen:

Bürgerinitiativen, in welcher Form sie auch immer organisiert sind, können formalrechtliches politisches Handeln nicht ersetzen, sie sind schon von ihrer rechtlichen Stellung her kein probates Mittel für Kommunalpolitik, wenn sie nicht in Bürgerentscheide einmünden. Das ist in nicht einmal 5 % der Initiativen der Fall. Sie haben nur in sehr geringem Umfang die Möglichkeit, rechtsverbindliche Entscheidungen herbeizuführen.

Nach § 25 (3) GOLSA sind die Bedingungen für einen Bürgerentscheid, dessen Weg über ein Bürgerbegehren führen muss, so hoch gesteckt, dass von solchen Organisatoren Aufwand-Erfolg-Nutzen genau abgewogen werden muss. Der § 26 zeigt die Möglichkeiten auf, unter denen Bürgerentscheide stattfinden könnten oder auch nicht. So sind nach § 26 (3) im Grunde alle jene Angelegenheiten ausgenommen, die die öffentlichen Gemüter am meisten erhizen

- Fragen der inneren Organisation der Verwaltung
- Haushaltssatzungen, Tarife der Versorgung und darin adäquat die finanzielle Absicherung der Investitionen für Straßenausbauten, Anschlüsse an öffentliche Versorgungsträger.
- Zu diesen sind es Planungen von öffentlichen Investitionen, die die Grundinteressen der Bürger berühren, die faktisch von Bürgerentscheiden nicht erreichbar sind.

Zur Demonstration:

Es gibt nahezu kaum noch eine größere Kommunen, in der nicht dringend notwendige Investitionen an Straßen, öffentlichen Versorgungssystemen den Bürgern mittels Anschlussatzungen, Ausbaubeitragssatzungen, Gebührensatzungen als finanzielle Hauptlast aufgebürdet werden.

Diese Satzungen sind Beschlüsse der von ihnen gewählten Räte, ohne dass die Bürger die reale Möglichkeit haben, auf das Zustandekommen solcher finanzieller Belastungen, etwa durch Bürgerentscheide, Einfluss nehmen zu können. Es erscheint inzwischen mehr als fragwürdig, ob über solche Finanzierungswege öffentliche Pflichten privatisiert werden können. Immerhin liegt die Verletzung der Grundelemente der staatlich abzusichernden Vorsorgepflicht nahe.

These:

Die formellen Initiativsrechte von Bürgergruppen und organisierten Bürgerinitiativen, wie sie etwa die Gemeindeordnung von Sachsen-Anhalt vorsieht, erscheinen angesichts der kaum erfüllbaren formellrechtlichen Anforderungen und des weite Teile der Ver-

waltung beherrschenden lokalen Lobbyismus, der sich nicht zuletzt auch der im Durchschnitt durch bewusst niedrig gehaltenen Informationsbereitstellungen zu den Entscheidungen überforderten Sachverstandes vieler gewählter Mitglieder kommunaler Räte bedient, mehr und mehr demokratische Makulatur, denn Initialzündungen zum demokratischen Engagement.

Zwei aktuelle Beispiele mit exemplarischem Wert aus dem Landkreis Stendal

Badingen (550 Einwohner)

Gegenstand des Bürgerprotestes: Installation eines Windkraftträder-Parks

Originaltext: aus der Altmark-Zeitung vom 28./29. November 19998 zitiert:

„Über die Willen vieler Bürger hinweg entschied der Rat der Gemeinde Badingen mit einer Stimme Mehrheit, da der Windkraftanlagen-Park nun doch gebaut werden soll.

Bürgermeister Manfred Dannenberg ermahnte die Bürger sachlich zu bleiben, sonst würde er von seinem Hausrecht mit Hinauswurf Gebrauch machen.

...Zwei Bürgerbefragungen, beide mit Fehlern behaftet, hatten die Stimmung unter der Bevölkerung aufgeheizt. ... Nach einer Bürgerversammlung im Februar vergangenen Jahres und einer Grundstückseigentümer-Vorstellung war die letzte Befragung nicht vor dem Rat gelandet, sondern in der Verwaltungsgemeinschaft Kläden. Dadurch hatte der Bürgermeister den Stand der Befragung erst gar nicht in der Unterschriftenmappe gefunden.“

An den Bürgerbefragungen haben sich offensichtlich von 371 Einwohner = (wird die Gesamteinwohnerzahl von 550 zugrunde gelegt) 67 % beteiligt, davon 327 E = 88 % dagegen und 34 E = 12 % dafür.²¹

Beratungsergebnis des Gemeinderates: 6x Ja, 5x Nein

Ausschlaggebend für eine positive Beantwortung des Antrages auf die Errichtung der Windräder an die Verwaltungsgemeinschaft Kläden(Landkreis Stendal) war die Stimme des Bürgermeisters.

Tangermünde (10 000Einwohner)

Gegenstand: Bürgerbegehren zu einem Parkplatzbau in einem innerstädtischen Kleinpark, der zudem traditionell als Friedhof gedient hatte.

Mit dem Wortlaut: „Es wird beantragt, den Stadtratsbeschluss der 44. Sitzung vom 24.6.1998 (BV 1029-98) aufzuheben und grundsätzlich auf eine Stellung von Parkplätzen auf dem „Alten Friedhof“, wie jetzt in der Planung vorgesehen, zu verzichten sowie nach anderen Alternativen zu suchen,“ trat eine durch den Heimat- und Geschichtsverein initiierte Bürgerinitiative an die Öffentlichkeit.

Der Kernsatz der vom Hauptamtsleiter der Stadtverwaltung Tangermünde verfassten Begründung für eine förmliche Ablehnung des Antrages gipfelt in der Aussage: „Dies ist als Antrag auf einen Bürgerentscheid zu werten.“

²¹ Siehe Volksstimme „Der Altmärker“ vom 1. Dezember 1998 „Mehrheitsvotum nicht gefragt?“

Die Stellungnahme des Hauptamtsleiters ist für die weitere förmliche Behandlung allgemein beispielhaft und exemplarisch für die Behandlung von Bürgeranträgen allgemein. An den Anfang wird die Ablehnung gestellt!

Für die aufgezeigte Situation ist sie signifikant, aber auch für viele Stadträte bezüglich des Umganges mit Bürgerinitiativen, denn sie weist auf sehr wesentliche Punkte hin:

- Die förmlichen Anforderungen, die die GO-LSA an solche Anträge stellt, werden in ihrer Bedeutung von den Initiatoren von Bürgerinitiativen zu oft verkannt bzw. sind nicht als Handlungsanforderung genügend verinnerlicht.
- Die offensichtlich gravierenden Mängel für die Handhabung der Gemeindeordnung bezüglich des Gebrauches der Begriffe „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheid“ liegen in ihrer Auslegung bzw. führen zu Irrtümern mit Rechtskonsequenzen bezüglich der Wirksamkeit der Initiativen.

(*Weil exemplarisch, wurde ein gesamter Vorgang als Anlage 2 dokumentiert.)

Das Rechtsempfinden²² im allgemeinen Gebrauch solcher Begriffe wie „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheid“ steht im krassen Widerspruch zu den formellrechtlichen Aussagen der §§ 26 (1) und 26 (1).

Schon aus dem allgemeinen Rechtsempfinden heraus lässt sich die Widersprüchlichkeit zwischen der Verknüpfung zweier faktisch unabhängiger Rechtsinstitute, wie sie „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheid“ darstellen müssen, nicht übersehen. („Heilung“ durch Neuordnung und klare rechtliche Definition der beiden Begriffe wäre angemahnt.)

Eine minimale Anforderung

Ein Bürgerbegehren kann nicht lediglich als Antrag auf einen Bürgerentscheid geltend gemacht werden dürfen. Schon der Begriff „Bürgerbegehren“ lässt auch rechtsphilosophisch eine erheblich breitere Interpretation zu, als sie die GO-LSA zulässt. So ist das als Beispiel ausgeführte Bürgerbegehren in dem Sinne aufzufassen, dass ein Überdenken der Ratsentscheidung angemahnt wird.

Die Interpretation dieses Antrages in Richtung eines Bürgerentscheides ist so nicht festzustellen. Wenn sich nun der Hauptamtsleiter der Tangermünder Stadtverwaltung eindeutig auf die Interpretation eines „Bürgerentscheides“ konzentriert, ist das einerseits formalrechtlich richtig – und wohl in dieser Weise auch vom Gesetzgeber so gewollt – andererseits politisch äußerst fragwürdig, weil von Beginn an unterstellt wird, den Ratsbeschluss durch einen Bürgerentscheid „kippen“ zu wollen.

Bürgerbegehren, die die gewählten Räte dazu auffordern, ihre Entscheidungen auch noch einmal unter anderen Gesichtspunkten zu überdenken, sollten legitim sein, sind es aber formalrechtlich nicht, weil der § 25 (1) eindeutig die Prämisse vorgibt, das Bürgerbegehren ist die Antragsstufe für einen Bürgerentscheid. So gesehen ist der § 25 kaum dazu geeignet, Bürger zur Mitgestaltung zu motivieren, im Gegenteil er schreckt ab, weil die offensichtlich bewusst aufgetürmten rechtlichen Hürden jede Initiative erlahmen lassen.

²² Gemeint ist die „Volksauffassung“, so, wie es der normale Bürger versteht.

Ein weiterer Punkt, der zu dem benannten Vorgang als prinzipielle Erkenntnis angemerkt werden soll, ist die Auslegung der „materiellen Anforderungen“ nach § 26 (2) GO-LSA. Die „materiellen Anforderungen“ lassen entgegen der Einreden des Verfassers der Ablehnungsbegründung wohl einen Interpretationsspielraum zu. In der modernen Zeit der Gegenwart sind Parkplätze nicht nur eine Beigabe für Verkehrseinrichtungen, sondern öffentliche Einrichtungen, die unter die Regie der Kommunen gehören.

Völlig übersehen scheint der Verfasser allerdings, dass der Inhalt des Antrages sich nicht auf bestehende Parkplätze, sondern auf ein Investitionsvorhaben, finanziert aus Haushaltsmitteln der Kommune Tangermünde, handelt. Es erscheint daher fragwürdig, den Sachverhalt „Parkplatz“ mit dem Sachverhalt „sparsamer Umgang mit Haushaltsmitteln“ zu verwechseln. Der Umgang mit Haushaltsmitteln ist eine öffentliche Angelegenheit, die rechtlich auch als solche substantiell in Gesetzesform so geregelt werden muss, dass sie Gegenstand eines Bürgerbegehrens werden kann. (Wer mit ehrlichem Herzen die Finanzmisere der Kommunen bekämpfen will, um deren Handlungs- und Organisationsräume zu erweitern, der muss über eine solche Bürgerbeteiligung positiv befinden.)

Wie ist die Bereitschaft zur Akzeptanz von Bürgerinitiativen in Räten von kleinen Kommunen?

Bei einer Bewertung der tendenziellen Entwicklungen der Bürgerinitiativen in bezug auf die Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume der kommunalen Räte lassen sich nicht unwesentliche Unterschiede zwischen den Kommunengrößen nachweisen.

Offensichtlich wächst die Bereitschaft der Räte, die Bürger in die von den Räten zu entscheidenden Belange mit größeren Auswirkungen einzubeziehen, mit der geringeren Einwohnerzahl. Je kleiner eine Kommune ist, desto größer der kommunale Zusammenhalt, das Solidarverständnis, dem sich die Mitglieder der Räte verpflichtet fühlen. Es ist beispielsweise unvergleichlich schwieriger, in einer Kommune unter 200 Einwohner eine Straßenausbaubeitragssatzung zum Gegenstand eines Ratsbeschlusses zu machen. Hauptkriterium ist die Höhe der Anschlussbeiträge.

So lehnten die Gemeinderäte von Bindfelde (250 E im Landkreis Stendal) vier Jahre eine solche Satzung mit Hinweis auf die persönlichen Auswirkungen auf das Gemeindeglima ab. Auch das angeführte Beispiel Badingen weist in diese Richtung. Immerhin waren von 10 Gemeinderäten + Bürgermeister fünf gegen die Errichtung des Windradparks.

Welchen Stellenwert haben nun Bürgerinitiativen in bezug auf die Arbeit kommunaler Räte?

Nachfolgende Übersicht soll einen Eindruck vermitteln²³:

Probanden: 57 Mitglieder von Gemeinderäten von Kommunen unter 400 Einwohner
Ermittlungszeitraum: Oktober/November 1998.

²³ Die relativ geringe Zahl der Probanden lässt nur eine tendenzielle Wertung zu. Diese allerdings wird durch andere öffentlich zugängliche Quellen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit ausgestattet.

Fragen gestellt in 17 dörflichen Kommunen der Altmark, der Landkreise Zerbst, Bördekreis (Oschersleben),
Darstellung 10

Fragen	ja	z.T.	Nein	Diff Ja/nein
1.Kollidieren die Bürgerinitiativen mit den Auffassungen zur repräsentativen Demokratie und zum freien Mandat?	146=25 %	9=16 %	34=59 %	-33 %
2.Sollten die Möglichkeiten der Einflussnahme von Bürgerinitiativen				
Erweitert?	31=54 %			
Eingeengt?	21=37 %			
So belassen werden?	05=09 %			
3.Sollten Bürgerbefragungen bei gravierenden Beschlussprojekten zur Pflicht gemacht werden?	30=53 %	14=7 %	23=40 %	-7 %

5.Komplex:

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

Die Diskussion um die Kompetenzverteilung zwischen den gewählten Räten und den öffentlichen Verwaltungen erscheint so alt, wie die Diskussion über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Gewaltenteilung im Staat seit Montesquieu (1689-1755)²⁴

Gerade bezüglich der Gewaltenteilung traten im Zusammenhang mit der Neubegründung der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern eine Reihe von Irradiationen auf, die bis in die Gegenwart nachwirken. So erschien es unverständlich, dass sie Gewaltenteilung lediglich für die oberen Staatsebenen, nicht aber für die kommunalen Ebenen entwickelt worden war. Auch passte es in das Vorstellungsbild vieler Mitglieder der gewählten Räte nicht hinein, dass sie lediglich Teil einer Verwaltung und nicht parlamentarische Strukturebene waren.

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

Nachstehende Tabelle soll das Problem verdeutlichen.

²⁴ Siehe dazu: K.-D. Sprössel „Kommunale Selbstverwaltung oder bürokratische Verwaltungstechnokratie – Wohin tendieren die Verwaltungsgemeinschaften?“ ersch. „kommunalpolitisches forum“ Magdeburg 1997, S. 22 ff

Zur Stellung des Bürgermeisters im kommunalen Rat

Einbezogen waren 87 Probanden: 34 Stadträte, 53 Gemeinderäte Region Stendal, Osterburg, Gardelegen, Salzwedel, Havelberg

Untersuchungszeitraum : Juni 1995 bis Juni 1996, Befragung Interview

Darstellung 11

Fragen	Ja	Nein	keine M.
Muss Gewaltenteilung auch kommunal sein?	37=46 %	31=36 %	20=18 %
Soll der Bürgermeister im Rat Stimme haben?	32=73 %	39=45 %	16=18 %
Soll der Bürgermeister die Ausschüsse leiten?	26=30 %	21=24 %	40=46 %
Muss der Rat die Verwaltung kontrollieren?*	37=42 %	24=28 %	26=30 %

* Unter „Verwaltungskontrolle“ wurde auch die Organisationshoheit und die Personalhoheit verstanden. Die Masse der Mandatsträger konnte es nicht verstehen, dass ihre Einflussnahme auf die Verwaltung nur über den Haushaltsplan und damit im Zusammenhang auf den Stellenplan gegeben ist und darüber hinaus stets beim Bürgermeister endet.

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

Worin sind die hauptsächlichlichen Spannungsfelder im Verhältnis der gewählten Räte und der Verwaltung bezüglich der Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume zu sehen?

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.

Anmerkungen:

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

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

Nicht mehr zu übersehen ist ein Autoritätsverlust der Bürgermeister gegenüber den bestimmenden Kräften der Verwaltung. Es erscheint auf Dauer fragwürdig, ob es der Masse der Bürgermeister möglich sein kann, mit Privilegien ausgestattete Verwaltungsbeamte tatsächlich im Sinne der Ratsvorgaben zu kontrollieren. Erinnert sei nur an das eingangs angeführte Beispiel aus Badingen, in dem der Bürgermeister nicht einmal auf der brisanten Ratssitzung zum Windradpark auf die Ergebnisse der Bürgerbefragungen eingehen konnte, weil sie ihm offensichtlich vom Amt der Verwaltungsgemeinschaft Kläden vorenthalten worden sind. (siehe zum Problem auch die Anlage 1)

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

Dem entgegen steht allerdings immer stärker das Verlangen von Mitgliedern kommunaler Räte, Verwaltungsleute direkt in die Rechenschaft nehmen zu wollen. Das ist ein Anzeichen dafür, dass einerseits die durch die GO LSA den Bürgermeistern eingeräumte Machtposition gegenüber den Räten von den Bürgermeistern immer weniger ausgefüllt werden kann. Eine Grundursache kann darin gesehen werden, dass die Räte in der Masse heute aus sachlichen Erwägungen und bedeutend weniger aus Parteiproporz die Entscheidungsprojekte beurteilen und so auch die Verhaltensweisen der Verwaltung offenlegen. Die Bürgermeister werden zunehmend in die Rolle von Moderatoren gedrängt.

Untersuchungen zur Darstellung der Situation

Probandenstruktur: 54 Mitglieder von Stadträten (Gruppe1)
 71 Mitglieder von Gemeinderäten (Gruppe2)
 =125 Probanden = 100 %

Untersuchungszeitraum: Februar - Oktober 1998

Untersuchungsmethoden: Auszüge aus eigenen Fragebögen.

Methode der Auswertung: getrennt nach Gruppen 1 und 2

<> % bezogen auf die Möglichkeiten

Darstellung 12

Fragen	Unbedingt	Mit Einschränk-	Keinesfalls
--------	-----------	-----------------	-------------

	<80 %	kungen 50 %	>10 %
Ist die Verwaltung durch den Rat kontrollierbar?	9/14 17 %/20 %	31/32 57 %/45 %	14/25 26 %/35 %
Haben die Räte realen Einfluss auf die Gestaltung der Verwaltungsarbeit?	7/5 13 %/7 %	39/37 72 %/52 %	8/29 15 %/51 %
Ist die Organisationshoheit des Bürgermeisters noch zeitgemäß?	21/27 39 %/38 %	10/14 19 %/20 %	23/30 42 %/42 %
Wie sollten anstehende Verwaltungsreformen aussehen?	Absolut	In %	Differenz %
Mehr Mitspracherecht	11/17	20/24	+4
Mehr verantwortliche Eigenständigkeit	9/4	17/6	-9
Mehr Grundsatzvorgaben	1/17	2/24	-22
Personalhoheit beim Rat	17/4	31/6	+25
Mehr direkte Rechenschaftspflicht von Verwaltungsleuten	16/29	30/40	+10
Wie sollte die Finanzermächtigung des Bürgermeisters sein?			
Höher, um schneller reagieren zu können	19/17	35/24	-9
Geringer, um besser Einfluß nehmen zu können	15/41	28/58	+30
Wie sie ist	20/13	37/18	-19
Sind die von der Verwaltung zu Entscheidungen erarbeiteten Informationen qualitativ und zeitmäßig zutreffend	11/12	20/17	-3
Entscheidungswesentlich bzw. entscheidungsbeeinflussend	27/35	50/49	-1
Bedeutungsvoll konstruktiv	3/8	6/11	+5
Bedeutungsvoll destruktiv	13/21	24/23	-1

Zum Einfluss der Verwaltungsgemeinschaften auf die Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume der kommunalen Räte

- dargestellt an empirisch ermittelten Daten und Fakten

Eine idealisierte These zur Definition der Verwaltungsgemeinschaft²⁵

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 sind in der GO LSA im 5. Abschnitt „Besondere Verwaltungsformen“ 1. Unterabschnitt: Verwaltungsgemeinschaften, in den §§ 75 bis 85

²⁵ Nachzulesen in K.-D. Sprössel „Kommunale Selbstverwaltung oder Verwaltungsbürokratie...“ a.a.O. S. 41

rechtlich geregelt. Die Frage, die es aus aktueller Sicht und für die Perspektiven besonders der kleinen Kommunen (unter 1 000 Einwohner)²⁶ zu beantworten gilt, ist die nach ihren existentiellen Grundlagen, die sie durch Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume sichern muss.

Welchen Stellenwert haben die Verwaltungsgemeinschaften bezüglich der Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsspielräume der kommunalen Räte tatsächlich? Immer offenkundiger wächst auch in Sachsen-Anhalt der Druck auf die unterste kommunale Ebene, durch die Schaffung größerer Kommunen größere Freiräume für Kommunalität²⁷ zu ergründen.

Damit die Verwaltungsgemeinschaften zumindest für einen begrenzten Zeitraum, etwa sieben bis zehn Jahre, die Organisationsbasis bilden können, die notwendig ist, Kommunen auch mit geringeren Einwohnerzahlen (unter 2 000 Einwohner) noch eine vorübergehende autarke Existenz zu sichern, erscheint es notwendig, den Solidareffekt innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften erheblich stärker auszuprägen. Dieses ist im Außenverhältnis, etwa bei der gemeinsamen Verteidigung der eigenen Kinderbetreuung, der Beschulung in kleineren Standorten usw. schon wesentlich ausgeprägt.²⁸ Bedenklich erscheint allerdings, dass in den meisten Fällen das Solidarverhalten gegenüber Dritten (z.B. gegenüber dem Landkreis) weniger eine bewusstseinsmäßig begründete, sondern eine durch den Finanzmangel erzwungene Grundlage hat, die, würden die Finanzen besser werden, wieder von kommunalegoistischem Konkurrenzdenken verdrängt werden würde.

Solidarverhalten, wenn es auch auf Geld reduziert werden müsste und somit als Funktion des Geldes, weniger als Konsequenz von Überzeugungen und anderen emotionalen Faktoren zur Wirkung kommt, ist dennoch wesentliche Grundlage, um für die einzelnen Kommunen über ihr Zusammenwirken in Verwaltungsgemeinschaften die eigenen Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu behaupten.

Wie kann solches nachgewiesen werden?

²⁹Demonstrationsbeispiele aus:

Untersuchungsprojekt zu den Verwaltungsgemeinschaften in Auszügen *

²⁶ In dem Zusammenhang soll auf folgende Literaturquelle verwiesen werden: K.-D. Sprössel „Welche Perspektiven haben die Kommunen unter 1000 Einwohner“ Studie erschienen in: „kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt, Magdeburg 1997

²⁷ Siehe Anhang „Ausgewählte Begriffsbestimmungen zum Text“

²⁸ In der Verwaltungsgemeinschaft „Uchtetal“ wehren sich die Kommunen gegen konkurrierende Einrichtungen in der Kinderbetreuung und in der Bestimmung der Schulstandorte. Siehe Anlage 4

²⁹ Der Studie „Kommunale Selbstverwaltung oder bürokratische Verwaltungstechnokratie ...“ a.a.O. entnommen

* Die in den folgenden Tabellen ausgewiesenen Zahlen beziehen sich auf eine Gesamtprobandenzahl von 107, wobei auch Einzelfragen/-antworten zur Auswertung herangezogen wurden. Daher kann es zu Abweichungen der Summen zu den jeweils angegebenen Probanden kommen.

Fragespiegel 11 VwGem. und kommunale Selbstverwaltung aus der Sicht des Bürgermeisters

Probanden: 56 Bürgermeister aus 24 Verwaltungsgemeinschaften

Untersuchungszeitraum: März - Mai 1997

Darstellung 13

Fragen	Negativ, nicht	bedingt negativ	Erträglich	positiv, gut
1. Wie hat die VwGem Ihre Erwartungen erfüllt?	9	13	14	20
2. Wie sind Sie in der Lage, die Verwaltungsgeschäfte ohne eigene personelle Absicherung z organisieren?	4	7	29	16
3. Wie haben Sie die Übersicht über die Erledigung Ihrer Verwaltungsaufträge?	9	15	14	18
4. Wie werden Sie über die Erledigung informiert?	4	7	18	27
5. Haben Sie noch ein Mitgestaltungsrecht?	6	15	9	26
6. Werden Sie freiwillig individuell beraten?	6	11	14	21
7. Haben Sie Vertrauen zur Arbeit der VwGem. ?	11	8	18	19
8. Sehen Sie sich durch die Mitarbeiter der VwGem respektiert?	6	7	24	21
9. Wie schätzen Sie die Konstruktivität der Zusammenarbeit mit der VwGem ein?	7	13	19	17
10. Welche Verwaltung könnte die kommunalen Angelegenheiten wie regeln?				
- Gemeindeverwaltung	3	6	26	29
- Verwaltungsgemeinsch.	6	8	27	15
- Einheitsgemeinde	24	25	3	4
11. Wie wird aus Ihrer Sicht die Arbeit der VwGem durch den Rat gesehen?	8	7	23	18
12. Gibt es über das Problem im Rat Kontroversen?	21 x oft	17 x	14 x	6 x nie

Fragespiegel 5 Angaben zur konzeptionellen Arbeit der VwGem. und deren Bewertung durch Vertreter der Kommune

Probanden: 79 Sonstige aus 18 Verwaltungsgemeinschaften

Untersuchungszeitraum: März - Mai 1 1997

Darstellung 14

Fragen	Negativ Sehr schl.	bedingt negativ	Erträglich zufrieden	positiv sehr gut
1. Wie wird die Kommunalplanung von der VwGem realisiert?	12	17	27	23
2. Wie ist die Qualität der Haushaltsplanung?	6	9	41	23
3. Wie fertigt die VwGem die Bebauungsplanung für die Kommune?	7	11	28	5
4. In welcher Qualität ist der Flächennutzungsplan?	5	6	14	6
5. In welcher Qualität werden kommunale Beschlüsse durch die VwGem. Vorbereitet?	13	14	29	23
6. In welcher Qualität werden die Satzungen zugearbeitet?	12	15	41	11
7. Wie werden die Fördermittelanträge für die Räte durch die VwGem vorbereitet?	16	12	28	23
8. Wie erfolgt die Rechtsvertretung der Kommune durch die VwGem?	9	2	4	17
9. Wie werden ökologische Entscheidungen durch die VwGem vorbereitet?	5	7	11	4
10. Wie sind die Qualifizierungen?	8	4	16	9

Zur konzeptionellen Arbeit der VwGem:

Probanden: 52 Bgm, 9 Stadträte, 23 GR = 84 Probanden

Darstellung 15

		Ja	nein	keine M.
1.	Werden Sie von der Qualität der konzeptionellen Arbeit der VwG inspiriert?	21	26	38
2.	Ist die VwG zur konzeptionellen Arbeit qualifiziert?	27	23	24
3.	Stimmt die konzeptionelle Arbeit mit den Bedürfnissen und Entwicklungsvorstellungen der Kommunen überein?	21	27	36
4.	Werden die Kommunen beteiligt?	59	3	22
5.	Ist die Beteiligung an den Planungen ausreichend?	48	29	7
6.	Besteht ein Bedürfnis nach Teilnahme?	26	39	19
7.	Werden die Eckpunkte für Planungen durch die Kommune Bestimmt?	48	5	31
8.	Werden die Planungsunterlagen kommunal mit den Bürgern behandelt?	34	36	14

Fragespiegel 6

Angaben zur Bedeutung der VwGem. bei der Lösung von existentiellen Aufgaben der Kommunen

Probanden:

169, klientelundifferenziert

Untersuchungszeitraum: Oktober 94 bis Mai 97

Darstellung 16

Fragen	Negativ	bedingt	Erträglich	positiv
--------	---------	---------	------------	---------

		negativ		
1. Wie wird die VwGem allgemein eingeschätzt?	23	49	57	40
1. Wie hat sie die Erwartungen der Bürger bislang erfüllen können?	23	38	83	25
3. Wie wird die Perspektive der VwGem eingeschätzt?	21	27	79	46
4. Wie wird die Wirtschaftsfähigkeit der VwGem allgemein eingeschätzt?	19	37	82	31
5. Wie wird die VwGem als Instrument der Lösung sozialer Fragen eingeschätzt?	48	38	60	23
6. Wie wird die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung durch die VwGem eingeschätzt?	62	37	35	25
7. Wie wird die Lösung der finanziellen Situation der Kommunen durch die VwGem eingeschätzt?	57	59	22	31
8. Wie wird die Lösung der Verwaltungsaufgaben durch die VwGem in bezug auf die vorherige Gemeindeverwaltung eingeschätzt?	31	57	57	24
9. Wie sehen die Bürger die Perspektive ihrer Kommune in der VwGem?	31	48	44	46
10. Wie wird die Aussicht beurteilt, mit der VwGem die ökologischen Probleme zu lösen?	64	62	25	18
11. Wie wird die Aussicht eingeschätzt, mit der VwGem die kommunale Verödung aufzuhalten?	57	62	32	18
12. Wie wird die Aussicht eingeschätzt, mit der VwGem die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen?	59	57	39	14
13. Hat die VwGem. integrative Bedeutung?	57	61	33	28

Anmerkungen:

Bei der Berücksichtigung aller positiven und negativen seiten der Verwaltungsgemeinschaften stellen sie in der gegenwärtigen kommunalen Entwicklungsphase ein stabilisierendes Element für die Sicherung der Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume dar. Sie werden diese Position allerdings immer stärker unter zwei weiteren, an Dominanz stark und schnell zunehmenden Entwicklungen ausprägen müssen:

1. der Urbanisierung, die sich auch in strukturschwachen Regionen um „Kristallisationskerne“, die in der Regel von Kommunen mit zentraler Funktionalität gebildet werden, vollzieht,
2. der immer dringender werden Regionalisierung, die offensichtlich auf eine Vergrößerung kommunaler Territorien hinausläuft.

Streitpunkt ist oft die personelle Besetzung der Verwaltung. Seitens der Räte wird gerade bei den Personalkosten angesetzt, wenn es um Einsparungen geht.

Probandenstruktur: 54 Mitglieder von Stadträten (Gruppe 1)
 71 Mitglieder von Gemeinderäten (Gruppe 2)
 =125 Probanden = 100 %

Untersuchungszeitraum: Februar - Oktober 1998

Untersuchungsmethoden: Auszüge aus eigenen Fragebögen.

Methode der Auswertung: getrennt nach Gruppen 1 und 2

Darstellung 17

Fragen	absolut	In %	Differenz
Sind die Personalkosten			
Real	12/17	22/24	-2 %
Zu niedrig	14/16	26/23	+3 %
Zu hoch	28/38	52/53	+1 %
Soll der Personalbestand Kernverwaltung.			
So bleiben	26/19	48/27	-21 %
Verkleinert werden?	17/49	31/69	+38 %
Vergrößert werden?	12/3	22/4	-18 %

Anmerkung zum Verhältnis Rat : Verwaltung:

Es sind stets die Widersprüche zwischen den Interessen der Bürger einer Kommune und den über die Administration zur Durchsetzung kommenden Interessen der übergeordneten Ebenen und der lokalen Lobby. Das wird jedesmal in den Diskussionen zu den Haushaltsplänen bei der Finanzierung der Pflichtaufgaben und den Auflagen, die es zu erfüllen gilt, um über Fördermittel Investitionen o.ä. unter der Rubrik „freiwillige Aufgaben“ einzuordnen, zu finanzieren, widergespiegelt. Es besteht die erste Pflicht eines kommunalen Rates, bei solchen Vorhaben, die Eigenanteile und die zumeist über Belastungen der Bürger durch Beiträge abzusichern. Diese Pflicht gestaltet sich immer mehr zum unpopulären Schleier, hinter dem die Verwaltung agiert.

II. Tangierende Untersuchungen³⁰ und Problemdarstellungen zu den Entscheidungs-, Handlungs- und Organisationsspielräumen der kommunalen Räte

-Ermittelt nach dem Gegenstromprinzip

Kernfrage:

Wie stellen sich die Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsspielräume aus der Sicht der Bürger dar?

Vermittlung von Fakten und Zahlen durch fünf Fragenkomplexe

Fünf Fragen an 663 Probanden in Tangermünde (98), Stendal (74), Güsen (12), Burg (23), Gommern (15), Calbe (15), Schönebeck (38), Bernburg (23), Staßfurt (52), Hohe-
 nernxleben (17), Kroppenstedt (10), Gröningen (10), Kleinwanzleben (18),Güsten

³⁰ Auszüge aus der Publikation: Sprössel „Zu den Motivationen und zur emotionalen Situation bezüglich der Mitwirkung der Bürger bei der Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung“ erschienen in „kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt, Magdeburg ,1998

(9), Gardelegen (43), Salzwedel (51), Arendsee (31), Havelberg (50), Rathenow, (24), Genthin (40), Jerichow (10).

Ermittlungszeitraum: 3. Juni bis 17. September 1998

Ermittlungsform: Bürgerbefragung

Probandenklientel : Undifferenziert

218 in 42 Landgemeinden unter 1 000 Einwohner,

SDL = 17, SAW = 14, JL = 9, OK = 2

Ermittlungszeitraum: Oktober 1997 – Juli 1998,

Ermittlungsform: Bürgerbefragung

Probandenklientel: Undifferenziert

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

Das Ergebnis in der Zusammenfassung: Absolut

Darstellung 18

Fragen	Ja/Positiv	Im Prinzip	weiß nicht	Nein
Zu 1	231/92*	184/53*	189/18*	277/55*
Zu 2	568/187*	-	-	313/31*
Zu 3	44	-	-	837
Zu 4	09	-	-	872
Zu 5	102	50	388/42**	341/117**
Gesamtzahl 881				

*davon Landgemeinden **davon Landgemeinden

Darstellung 19

Fragen	Ja, positiv	Im Prinzip	Weiß nicht	Nein, negativ
Zu 1	26 %	21 %	21 %	32 %
Zu 2	64 %	-	-	36 %
Zu 3	05 %	-	-	95 %
Zu 4	01 %	-	-	99 %
Zu 5	12 %	06 %	44 %	38 %
GesZ. 881=100 %				

Gegenüberstellung Übrige Kommunen/Landgemeinden der Ergebnisse Fragen 1 und 5

- Probanden übrige Kommunen (über 1 000 Einwohner mit städtischem Charakter) = 663
- Probanden Landgemeinden = 218

Darstellung 20 Verhältnis Übrige zu Landgemeinden Fragen 1 und 5

Fragen	Ja	Im Prinzip	Weiß nicht	Nein
Übrige Zu 1	139=21 %	131=20 %	171=26 %	222=33 %

Landgemei. Zu 1	92=42 %	53=24 %	18=08 %	55=25 %
Verh. Ü:L	21:42	20:24	26:18	33:25
Übrige Zu 5	93=14 %	-	358=64 %	212=32 %
Landgem. Zu 5	59=27 %	-	87=40 %	72=33 %
Verh. Ü:L	17:27	-	64:40	32:33

Allgemeine Anmerkungen:

Die Bedeutung des Stadtrates/Gemeinderates im kommunalpolitischen Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger nimmt mit der Größe der Kommunen ab. Dabei ist diese Abnahme nicht linear, etwa entsprechend der Einwohnerstärken der Kommunen, sondern sie hat mit zunehmender Größe einen bedeutend stärkeren Abwärtstrend.

Problematisch erwies sich bei den Befragungen in den größeren Kommunen die Kenntnis über die Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung.

Während sich von den 663 Probanden kaum jemand nach der Bedeutung des Begriffes „Bürgermeister“ erkundigte, konnten immerhin 317 mit dem Gebrauch des Ratsbegriffes erst nach einigen erklärenden Bemerkungen etwas anfangen.

Etwa 65 % der Probanden waren erst nach einigem Zögern bereit, auf die fünf Fragen gezielt zu antworten. Im Vordergrund stand die Kritik an der Bundespolitik, mit der sehr oft die Kommunalpolitik direkt verknüpft und eine Wertung vorgenommen wurde. Eine Problemwichtung der kommunalen Fragen zeigt ein stark abweichendes Bild zwischen den Kommunen mit städtischem Charakter und den Landgemeinden unter 1 000 Einwohner.

Hierzu eine Trenddarstellung, gefertigt von

- 137 Probanden aus städtischen Kommunen und
- 67 Probanden aus Kommunen unter 1 000 Einwohner.

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

Darstellung 21 Wertungsmäßige Darstellung der wichtigsten zehn kommunalen Problemfelder als Trendangabe.

Problemfeld	Städtische Kommune	Landgemeinde > 1000
Arbeitslosigkeit, Arbeitsplatzsicherung	1	1
Sicherheit allgemein	2	4
Attraktivität der Kommune allgemein	3	3
Persönliche Beziehungen, soziale Kommunikation	4	5
Verkehrsverhältnisse, Straßen, Parken,	5	9
Gebühren, Abgaben, Beiträge	6	2
Kultur-, Erholungsangebote, Freizeit,	7	8
Verwaltung,	8	10
Ordnung und Sauberkeit	9	6
Zugriff zu öffentliche Einrichtungen	10	7

Anmerkungen zu den Probleminhalten

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

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

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

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

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

Demonstrationsbeispiel Bernburg: Die jungen Probanden machten Power zum Maß der Attraktivität, danach ist Bernburg nicht attraktiv. Das wird die Stadt durch ihre Industrieansiedlungen für Bürger im Erwerbsleben. Die meisten der befragten älteren Leute fanden Bernburg wenig attraktiv wegen seines Verkehrschaos, besonders im Umfeld der Saalebrücke und des Bahnhofes, aber dann wieder attraktiv wegen seiner Parkanlagen, besonders an der nordwestlichen Peripherie.

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

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

Besonders in den Landgemeinden stand in rund 40 % der Kommunen der örtliche Rat in der Kritik.

Interessant war zum Problempunkt „Verwaltung“, daß nur etwa 3 % der Bürger mehr als 20 x im Jahr Kontakt zur Verwaltung hatten, 37 % die Verwaltung nicht bewusst als solche wahrgenommen hatten. (Der Gang zum Arbeitsamt wurde z.B. nicht bewusst als

Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung registriert. („Das Arbeitsamt als besondere Einrichtung“).

Einer der am intensivsten diskutierte Problemkreis ist die öffentliche Verwaltung.

Die Bewertungskriterien sind offensichtlich:

- Bürgernähe, als räumliche und sachliche Distanzfrage,
- Verwaltungseffizienz als Geschwindigkeitsproblem bei der Abarbeitung öffentlicher und bürgerorientierter Angelegenheiten,
- Verwaltung als Kostenfaktor,
- Verwaltung als Dienstleistung bezüglich der Organisation der kommunalpolitischen Arbeit der Organe der kommunalen Selbstverwaltung Bürgermeister und Räte, sowohl in Organstruktur als auch in der öffentlich-politischen Personalität.

In dieser Komplexität ist die öffentliche Verwaltung in nur sehr geringem Maß im Bürgerbewusstsein verankert und wird durch dieses widerspiegelt. Das zeigen die öffentlichen Diskussionen über die Verwaltungen.

Hauptkritikpunkt ist „zu viel Verwaltung“ in personeller und sachlicher Hinsicht. Die breit geführte Entgegnung, die kommunale Verwaltung habe in den vergangenen Jahren (Zeitraum 1992-1996) gehörig „abgespeckt“, ist insofern irreführend, weil das „Abspecken“ in den Bereichen der öffentlichen Verwaltung stattgefunden hat, die nicht zur Kernverwaltung zählen, sondern gemeinnützige Aufgaben erfüllt haben, also in den Bereichen der unmittelbaren öffentlichen und gemeinnützigen Dienstleistungen (das technische Personal in den Einrichtungen, Schulen, Kitas,).

Die Reduzierung des Personalbestandes der öffentlichen Verwaltung fällt zu 95 % in diesen Bereich und trifft nicht den Kernbereich der Verwaltungen. Im Gegenteil, dort hat es eine Aufstockung von 3 %-12 % gegeben. (Verschleiert durch unechte Verwaltungsreformen).

In das Bewusstsein der Bürger sind die Reduzierungen in den allgemeinen öffentlichen Verwaltungsbereichen als Negativum eingegangen, weil unter der Begründung, Verwaltungsaufwand durch Personalreduzierungen senken zu wollen, besonders in den strukturschwachen Regionen rund 15 %-27 % der Arbeitsplätze unwiederbringlich beseitigt worden sind.

*In Tangermünde ist der Personalbestand im gesamten öffentlichen Bereich um 130 % reduziert worden. Das waren rund 200 Arbeitsstellen in den Einrichtungen, Schulen, Kitas. Ähnlich ist die Entwicklung des Personalabbaus auch in allen anderen Kleinstädten der Nordregion Sachsen-Anhalts verlaufen. z.B.

- Genthin 127 %, Osterburg 140 %, Havelberg 142 %, Tangerhütte 112 %

Einzelübersichten

Einzelübersicht 1

Frage: **Sind Sie mit der Arbeit des Stadtrates/Gemeinderates zufrieden?**

Nach Orten absolut/in %

Ort	Prob.Z.	Ja.	Im Prinzip	Weiß nicht	Nein
-----	---------	-----	------------	------------	------

Tangermünde	98	14/14	12/12	43/44	29/30
Stendal	74	12/15	07/09	27/36	28/38
Güsen	12	06/50	01/08	02/16	03/25
Burg	23	08/35	01/04	07/30	07/30
Gommern	15	04/26	02/13	05/33	04/28
Calbe	15	04/26	01/07	07/47	03/20
Schönebeck	38	09/24	07/18	03/08	19/50
Bernburg	23	03/13	10/43	02/09	08/35
Staßfurt	32	11/34	07/22	04/13	10/31
Nienburg	20	06/30	07/35	01/05	06/30
Hohenerleben	17	04/29	05/29	03/18	05/24
Kroppenstedt	10	03/30	02/20	03/30	02/20
Gröningen	10	02/20	03/30	04/40	01/10
Kleinwanzleben	18	04/22	06/33	04/22	04/22
Güsten	9	02/22	02/22	03/34	02/22
Gardelegen	43	07/16	04/09	17/40	15/35
Salzwedel	51	10/20	09/18	09/18	23/44
Arendsee	31	03/10	07/23	03/13	18/54
Havelberg	50	11/22	12/24	15/30	12/24
(Rathenow)	24	03/13	10/42	01/04	10/41
Genthin	40	09/23	14/35	05/13	12/29
Jerichow	10	02/20	02/20	02/20	04/40
Gesamt. Stadtkommunen	663	137/21	13120	170/26	225/33
Landgemeinden	218	92/42	53/24	18/08	55/26
Anteilswerte	881	229/26	184/21	188/21	280/32

Anmerkungen: Sind Sie mit der Arbeit des Stadtrates/Gemeinderates zufrieden?

1. Die fehlende Exaktheit in der Begriffsbestimmung „Rat“ wird durch unübersehbare Unsicherheiten bezüglich wertender Aussagen reflektiert. Rund zwei Drittel der Probanden erschien die doppelte Anwendung des Ratsbegriffes nicht bewusst. Allerdings machten davon die Hälfte deutlich, dass sie der Ratsbegriff synonym für die Gesamtheit von Rat, Bürgermeister und Verwaltung anwenden und demzufolge nicht differenzieren würden. Eine differenzierte Wertung besteht offensichtlich nur auf das personifizierte Bürgermeisteramt.
2. Die Repräsentanz der Befragung ist, bezogen auf die Gesamtzahlen an Probanden und auf den Anteil des Territoriums am Gesamtterritorium Sachsen-Anhalts gegeben. Nicht so sollte eine Wertung bezüglich der Einzelanteile in den Kommunen erfolgen. Sie trägt mehr tendenziellen Charakter. Bezogen auf andere ähnlich gelagerte Erhebungen in den einzelnen städtischen Kommunen kann eine Differenzbreite von +/-15 % in Betracht gezogen werden. Nahezu identisch ist sie in den Landgemeinden.
3. Ebenso beachtet werden sollte, dass es sich um eine klientelundifferenzierte Bürgerbefragung handelt. Sie beruht in ihrer Alters- und Interessenstruktur auf dem Prinzip der Zufälligkeit.

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

Einige wertende Bemerkungen zu den Aussagen

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

Die sich diametral entgegenstehenden Positionen „ja“ und „nein“ lassen als Durchschnittswert ein bedenkliches Verhältnis von 229:280, dem entspricht prozentual 26 % : 32 % erkennen. Diese beiden Positionen wurden bewusst und zielgerichtet durch die Probanden so bestimmt. (Ohne Wenn und Aber.)

In einem solchen Kontext stehen auch die Wertungen bezüglich der städtischen Kommunen $137:225 = 21\% : 33\%$ und bezüglich der ländlichen Kommunen $92:55 = 42\% : 26\%$. Als Begründung sind individuelle Faktoren anzusetzen, die sich auch aus vielen anderen, diese Fragestellung tangierenden Untersuchungen nachweisen und herleiten lassen:

- Die räumliche und persönliche Nähe der Bürger zu den Räten und zum Bürgermeister, z.B. eine Kommune von 10 000 hat einen aus 28+Bürgermeister = 29 Personen bestehenden Rat, das entspricht einer Einbeziehung von 0,3 %, eine Kommune mit 300 Einwohner hat einen Rat bestehend aus 8+1=9, das entspricht einem Vertretungsverhältnis von 3 %.
- Die unmittelbaren Kontakte eines Bürgermeisters mit den Bürgern seines Ortes nimmt mit der Einwohnerstärke ab. Liegt die unmittelbare Kontaktintensität bei Kommunen unter 300 Einwohner wöchentlich bei ~ 130-150 direkten Kontakten und somit einer Kontaktintensität von 45 %-50 %, so ist das in der Größenordnung 1 000 eine Intensität von 20 %-25 % und bei der Größenordnung 10 000 bei höchstens 300 Kontakten eine Intensität von 3 %.

- Ein weiteres Problem mit Indikatorfunktion ist die Teilnahme von Bürgern an den Ratssitzungen. In den ländlichen Gemeinden liegt die Teilnahme bei 5 % bezogen auf die Gesamtzahl der in einer Legislaturperiode abgehaltenen Ratssitzungen. In Kommunen über 10 000 Einwohner ist die Teilnahme nicht einmal 0,1 % (in Tangermünde nehmen an den Sitzungen des Stadtrates durchschnittlich 3 Bürger teil. Das sind 0,03 % der Einwohner.) Die obligatorischen Auslegungen von Dokumenten, zu denen der Gesetzgeber die Öffentlichkeit vorschreibt, werden nicht einmal von 2 % der Betroffenen besucht. (In Tangermünde wurde in die Verkehrskonzeption zur Innenstadt nicht einmal von 20 Leuten innerhalb von 4 Wochen Einsicht genommen. Das entspricht 0,2 %.) In Landgemeinden liegt die Teilnahme an solchen Aktivitäten bei ~ 2 %-15 %.

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

- Die „noch“ positive Bewertung der kommunalen Situation bedeutet oft (ermittelt werden konnte ein Wert zwischen 35 % und 45 %), dass in die Bewertung eine Reihe von kommunal wirksamen Maßnahmen einbezogen werden, die ihre Initiationen außerhalb der Entscheidungs- und Zuständigkeitskompetenz der örtlichen Räte haben. (Straßenbaumaßnahmen, Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden, die sich in Rechtsträgerschaft des Landkreises und darüber befinden, usw.), oder die zumindest punktuell durch Fördermittelverteilungen maßgeblich durch übergeordnete Ebenen bestimmt werden (z.B. Sportanlagen, Spaßbäder, Dorferneuerungsprogramme usw.) Diese Maßnahmen werden als Leistungen der eigenen Kommunen angesehen und bestimmen auch die Wertungen mit.
- Gleichermaßen, aber dann im umgekehrten Verhältnis, was die Wertungen angeht, verhält es sich mit der Position „Weiß nicht“. Hier sind es ebenfalls zwischen 35 % und 45 %, die durchaus Positionen haben, allerdings mit Wertungen, die einen negativen Trend erkennen lassen. Wie bei vorangestelltem Problem, so greifen auch in die negativen Trends sehr stark Probleme ein, deren Ursachen außerhalb der Zuständigkeiten der Kommunalorgane liegen. Den wohl nachhaltigsten Einfluss üben alle bekannten Faktoren auf das durch die Befragung ermittelte Stimmungsbild aus: Arbeitslosigkeit, Geldmangel in den „Normalhaushalten“, fehlende soziale Kommunikation, Wertewandel im Gemeinschaftsleben, Abbau der sozialen und kulturellen Vorhaltungen, persönliche Sicherheit. Rund zwei Drittel der negativen Wertungen betrafen diese Komplexe. Dem folgten Qualität des Wohnumfeldes und die Sauberkeit.

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

Das Maß der Autorität der kommunalen Repräsentanten ist von einer Reihe Faktoren abhängig, die nicht unbeträchtlich in der erworbenen Autorität gebündelt und als Erscheinungen durch die Bürger gewertet werden. Ein undifferenziertes Probandenklien-

tel, wie es in die Erhebungen einbezogen war, orientiert sich vordergründig an solchen Erscheinungen, wie

- die tatsächlich spürbaren und nachvollziehbaren Leistungen, die für das Gemeinwohl erbracht werden,
- der politische Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern (In Tangermünde, Stendal, u.a. wurde das Verhalten der Stadträte gegenüber Bürgerbefragungen, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide und der Umgang mit Positionen größerer Gruppen von Bürgern bei der Bewertung von kommunalen Einzelproblemen besonders in die Bewertung einbezogen und schlug sich z.T. in negativen Bewertungen nieder, die die Arbeit der Stadträte undifferenziert als „mangelhaft“ einstufte),
- zu diesen kommen eine Reihe in ihrer Wichtigkeit nicht zu unterschätzender individueller Faktoren wie Verhaltensweisen, Auftreten und Glaubwürdigkeit.

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

Nicht zu unterschätzen ist die Rolle der lokalen Presse für die Installation von Urteilen bezüglich der kommunalen Amtsträger und Organe der kommunalen Selbstverwaltung. Nach eigenen Angaben lassen sich 70 % der Probanden (etwa 300 gaben dazu Auskunft) durch Erscheinungsbilder, die durch die Presse vermittelt werden, in ihren Wertungen leiten. Nur rund 15 % der Probanden bezieht seine Eckdaten für eine Wertung aus dem direkten Kontakt und durch das Erleben der kommunalen Amtsträger bzw. der Verwaltung. Von den 70 % macht sich etwa die Hälfte „eigene Gedanken“ zu den publizierten Darstellungen. 20 %-25 % der Probanden nimmt die Informationen ungebrochen in ihr Urteil auf. Etwa der gleiche Anteil stellt Pressedarstellungen generell in Frage. Problematisch ist, dass etwa 65 % bis 70 % der Stadt- und Gemeinderäteorganstruktur ein schlechteres Erscheinungsbild abgeben, als ihre Arbeit tatsächlich ist. An diesem Zustand haben Pressedarstellungen einen großen Anteil. Hauptquellen des negativen Erscheinungsbildes sind:

- oft einseitige Darstellung von Politikinhalt zu brisanten kommunalpolitischen Problemen,
- personelle Anbindungen des „Schwarz (CDU)-Rot (PDS)“ Schemas, bei der Darstellung von öffentlichen Personen und Positionen.

Einzelübersicht 2

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

(Bezugsgröße < 30%)

Nach Orten: absolut

Ort	Prob.Z.	Ja	Persönlich	Namentlich	Nein
Tangermünde	98	79	54	25	19
Stendal	74	21	13	08	53
Güsen	12	11	11	-	01
Burg	23	12	04	08	11

Gommern	15	07	06	01	08
Calbe	15	11	10	01	04
Schönebeck	38	16	03	13	22
Bernburg	23	09	02	07	14
Staßfurt	32	17	10	07	15
Nienburg	20	17	16	01	03
Hohenerxleben	17	14	14	-	03
Kroppenstedt	10	09	09	-	01
Gröningen	10	10	09	01	-
Kleinwanzleben	18	08	07	01	10
Güsten	9	05	03	02	04
Gardelegen	43	27	12	15	16
Salzwedel	51	26	17	11	25
Arendsee	31	23	19	04	08
Havelberg	50	21	14	07	29
(Rathenow)	24	01	-	01	23
Genthin	40	27	16	11	13
Jerichow	10	10	10	-	-
Ges. städt. Kommunen	663	381=57 %	259	122	282=43 %
Landgemeinden*	218	187=86 %	171	16	31=14 %
Gesamt absolut	881	568	430	138	313
Gesamt in %	100	64	49	15	36

* Landgemeinden in der Nordregion Sachsen-Anhalts unter 1000 Einwohner

Anmerkungen

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

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

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

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

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

Eine Wichtung der einzelnen Fragenkomplexe war angesichts dessen, dass diese Fragestellungen erst in den Gesprächen zum Ausdruck gebracht wurden und eine eindeutige Erfassung nicht organisiert war (weil nicht vorgesehen), nicht möglich. Dennoch machen die Fragenkomplexe die wesentlichen Problemfelder deutlich. Es sind alles qualitative Faktoren, die sich mit der profanen Fragestellung nach dem Bekanntheitsgrad von Organen der kommunalen Selbstverwaltung und deren Repräsentanten nicht erfassen und damit auch nicht werten ließen:

Zu den Informationsquellen bezüglich der Bestimmung des Bekanntheitsgrades

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

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

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

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

<p>Einige abschließende Bemerkungen zur Entwicklung der Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsspielräume der kommunalen Räte</p>

1. Die Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsspielräume der kommunalen Räte sind primär eine Funktion des Geldes und somit an die finanziellen Manöverermasse

der Kommunen gebunden. Dabei kommt den öffentlichen Haushaltungen die größte Bedeutung zu. Es sind die Quellen ihrer Liquidität, die Zuweisungen, die Erlöse aus Veräußerungen öffentlichen Eigentums, die Fördermittel, die über die Existenz einer Kommune als politisch selbständiges, autarkes Glied eines Gemeinwesens entscheiden. (Das ist bislang unumstritten.)

2. Ein nicht in solcher Deutlichkeit darstellbarer existentieller Stabilisierungsfaktor für die Kommunen sind die Investitionen der Produzenten, Gewerbetreibenden und der Bürger zum Erhalt ihres privaten Wohnvermögens sowie bezüglich der Gestaltung ihres Wohnumfeldes. Immer mehr Kommunen leben von diesen Finanzierungsquellen. Bezüglich der baulichen Substanzerhaltung beläuft sich dieser, in den öffentlichen Haushalten nicht erfasste und wohl auch nicht erfassbare Anteil an der kommunalen Existenzfinanzierung auf < 65 %.
3. Ein in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzender Faktor, der über die Existenz der Kommunen entscheidet, ist deren regionale Einordnung. Immer mehr zeichnet sich dabei ab, dass die Existenz der Kommunen als autarke Glieder eines Gemeinwesens von ihren Fähigkeiten abhängt, ob und wie sich, je nach ihrer Größe und wirtschaftlichen Ausstattung, eine Kommune darauf einstellen kann, zur Schaffung größerer Kommunalverbindungen als Solidargemeinschaften befähigt zu sein. (Kommunen unter 1 000 Einwohner haben ohne solche Verbindungen auf mittelfristige Sicht - bis 10 Jahre - keine autarke Perspektive mehr.)³¹
4. Die autarken Existenzbedingungen einer Kommune werden gegenwärtig stärker denn je vom Zustand ihres demokratischen Eigenlebens bestimmt. Einen quantitativ in seinem Ausmaß noch schlecht zu bewertenden Anteil an der kommunalen Stabilität haben die subjektiven Faktoren, die das Handeln und das Engagement der Bürger, für die eigene Kommunen zu wirken, bestimmen. Die Hauptachse ist das Selbstverständnis der kommunalen Räte als gewählte, repräsentativ wirkende Kollegialorgane und ihre Fähigkeit, die Bürgerinitiativen in die Erweiterung der kommunalen Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsspielräume einzubinden.
5. Wesentlich beeinflusst werden die Entscheidungs-, Handlungs- und Gestaltungsräume der kommunalen Räte durch den über die Verwaltung in der Regel negativ in die Räte hineingetragenen lokalen Lobbyismus. Schwerpunkte sind dabei die Entscheidungen, die syndikalistische Gruppeninteressen gegenüber der breiten Basis des Gemeinwesens durchsetzen. Sie machen gegenwärtig einen Anteil von < 30 % der Ratsentscheidungen aus und sind im Anstieg begriffen, je knapper die öffentlichen Haushalte mit frei verfügbaren Finanzmitteln ausgestattet sind.

³¹ Das trifft auch für Rodleben, Mechau u.a. zu.

Anlage 1

Dokumentation über die Bearbeitung eines Antrages zu einem Bürgerbegehren

(Demonstrationsbeispiel mit hohem Verallgemeinerungswert)

Dokumentenabschriften bzw. Originaltextauszüge aus dem Bürgerbegehren „Alter Friedhof“, Tangermünde und öffentlich gemachter Pressequellen. (Altmark-Zeitung, Volksstimme)

Originalabschrift:

(1) „Bürgerinitiative „Alter Friedhof“

Tangermünde, den 26.08.1998

Antrag auf Bürgerbegehren bezüglich Parkplätze Grete-Minde-Straße „Alter Friedhof“

Sehr geehrter Dr. Opitz

Hiermit stellt die Bürgerinitiative „Alter Friedhof“ Tangermünde den Antrag auf Durchführung eines Bürgerbegehrens gemäß § 25 Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt.

Es wird beantragt, den Stadtratsbeschluß der 44. Sitzung vom 24.07.98, Beschlüßvorlage 102/98 aufzuheben und grundsätzlich auf eine Stellung von Parkplätzen auf dem „Alten Friedhof“, wie jetzt vorgesehen, zu verzichten sowie nach anderen Alternativen zu suchen....

Begründung:

Aufgrund der Fragestellung, in den als Anlage beigefügten Unterschriftenlisten, hat ein erheblicher Teil der wahlberechtigten Bürger der Stadt Tangermünde zum Ausdruck gebracht, daß ein Bau von Stellplätzen in der Grete-Minde-Straße, auf dem „Alten Friedhof“, gemäß der jetzt beschlossenen Beschlüßvorlage 1029/98 vom 24.07.98 der 44. Ratssitzung nicht gewünscht wird bzw. abgelehnt wird....“

Auf 91 im Stadtgebiet ausgelegten Listen haben 1363 Personen unterschrieben. Lt. Wählerverzeichnis hat Tangermünde 8509 Wahlberechtigte.

Auszüge aus der vom Hauptamtsleiter der Stadt unterzeichneten Stellungnahme, die zur Begründung der formellen Ablehnung des Antragens durch den Stadtrat dienen sollte und diente.

Ratsbeschlüß 1097-98

Empfehlung: „Der Rat stellt die Unzulänglichkeit des Bürgerbegehrens der Bürgerinitiative „Alter Friedhof“ fest. ...Begründung...

1. Zum Sachverhalt

Der Stadtrat hat in seiner Sitzung am 25.6.1997 mit der BV 657a-97 die Neugestaltung der Grünanlage „Alter Friedhof“ auf der Grundlage eines im Ausschüß für Umwelt und Verkehr, im Bau- und Planungsausschüß und im Hauptausschüß vorbereiteten Konzeptes mit Stimmenmehrheit 822 Ja-Stimmen, 1 Nein-Stimme, 3 Enthaltungen, beschlossen.

Auf Antrag der Vorsitzenden des Bau- und Planungsausschusses erhielt der Punkt 7 - Parkplätze - der Konzeption zur Neugestaltung des Alten Friedhofs zuvor nachstehenden Wortlaut:

Es sollen neue Parkplätze geschaffen werden:

-entlang des Alten Friedhofs, schräg zur Grete-Minde-Straße... Die neuen Parkplätze sollen dann kostenlos zur Verfügung gestellt werden.“

Am 24.6.1998 beschloß der Stadtrat nunmehr mit der BV 1029-98 im Rahmen der Gesamtmaßnahme „Neugestaltung Alter Friedhof“ das Projekt zur Ausführung und Gestaltung der bereits beschlossenen Parkplätze entlang der Grete-Minde-Straße mit Stimmenmehrheit (17 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen, 3 Enthaltungen). Das Ausführungs- und Gestaltungsprojekt wurde zuvor im Ausschüß für Umwelt und Verkehr, im Bau- und Planungsausschüß und im Hauptausschüß vorbereitet. ...

Der Beschluß des Stadtrates wurde im Amts- und Informationsblatt der Stadt und der Verwaltungsgemeinschaft Tangermünde am 15. Juli 1998 ortsüblich bekanntgemacht. ...Aufgrund fehlender denkmalrechtlicher Genehmigungen und noch ausstehender Zustimmung der evangelischen Kirche als Verpächterin von Flächen wurde bis zum heutigen Zeitpunkt mit dem Vollzug des Beschlusses nicht begonnen.

Die Bürgerinitiative „Alter Friedhof“ stellte mit Schreiben vom 26.8.1998 den Antrag auf Durchführung eines Bürgerbegehrens gemäß 325GOLSA ...

Dies ist als Antrag auf einen Bürgerentscheid zu werten.

Dazu werden nach Angaben der Bürgerinitiative 1.346 Unterschriften mit übergeben. Das Bürgerbegehren enthält die folgende Frage, die zum Gegenstand des Bürgerentscheids gemacht werden soll:

Sind Sie gegen die Errichtung von Parkplätzen auf der Grünanlage „Alter Friedhof“ (Bereich Grete-Minde-Straße)?

Begründet wird das Bürgerbegehren im wesentlichen mit der Anzahl der übergebenen Unterschriften. Daraus wird ein erhebliches Interesse der Bürgerschaft abgeleitet, daß die geplanten Parkplätze im Rahmen des Gesamtvorhabens „Neugestaltung Alter Friedhof“ nicht **„gewünscht bzw. abgelehnt“** werden.

Der Stadtrat hat gemäß § 25 Abs. 4 GO LSA die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festzustellen. Dazu sind die formellen und materiellen Anforderungen der Bestimmungen des § 25 und 26 GO LSA des Kommunalwahlgesetzes zu prüfen.

Im Ergebnis der Prüfung wird die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt.

2. Zu den Gründen

Das Bürgerbegehren ist zulässig, wenn die formellen Anforderungen (325 Abs. 1-3 GO LSA und § 56 Abs. 1 KWG LSA) und die materiellen Anforderungen) **„wichtige Gemeindeangelegenheiten“ § 26 Abs. 2 und 3)**

2.1 Formelle Anforderungen aus dem § 25 Abs. 1-3 der GO LSA

(Nach einer durch die angeführten Rechtsquellen nicht unbedingt strittigen, nachvollziehbaren Begründung ab Seite 3 der Ausführungen des Hauptamtsleiters).

„Das Wählerverzeichnis ist zu diesem Zweck nicht auszulegen. Für die Feststellung der Zahl der gültigen Stimmen ist ein Wählerverzeichnis vom Stand des Tages des Einganges des Antrages maßgebend. Zur Feststellung der Zahl der erforderlichen Mindestunterzeichnungen wurde ein Wählerverzeichnis nach den Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes angelegt. Nach diesem Wählerverzeichnis sind 8505 Bürger unterschreibungsberechtigt. Als Zulässigkeitsvoraussetzung des Bürgerbegehrens müssen mindestens 15 % der wahlberechtigten Bürger, das sind 1277, das Bürgerbegehren unterzeichnet haben. Nach Angaben der Bürgerinitiative wurden 91 Unterschriftslisten mit insgesamt 1.346 Unterschriften eingereicht. Die Zählung ergab, daß tatsächlich 1.363 Unterschriften eingereicht wurden.

Die eingereichten Unterschriften wurden auf die Erfüllung der Vorschrift des 356 KWG LSA überprüft. Im Ergebnis dessen wurde festgestellt, daß mit dem Bürgerbegehren lediglich 977 gültige Unterschriften beigebracht wurden, das sind 11,5 %. Gemäß § 56 KWG LSA sind bei der Unterzeichnung Name, Vorname, Anschrift, und Tag der Geburt anzugeben. ...

In 89 Fällen fehlt der Vorname. In 17 Fällen entsprach die Anschrift nicht den Angaben im Wählerverzeichnis. In 37 Fällen wurden falsche Angaben/Anschriften gemacht. In 159 Fällen war der Tag der Geburt nicht eindeutig gegeben. In 11 Fällen war der Wohnort nicht Tangermünde. In 15 Fällen war der Unterzeichner aufgrund seines Alters nicht unterschreibungsberechtigt. In 19 Fällen war eine Mehrfachunterschrift festzustellen. In 39 Fällen war augenscheinlich keine eigenhändige Unterschrift geleistet worden.

Mit 977 Unterschriften (11,5 %) ist die erforderliche Anzahl von gültigen Unterschriften nicht erreicht. Damit ist das Bürgerbegehren unzulässig.

2.2 Materielle Anforderungen (§ 26 Abs. 2 und § 25 Abs. 2 GO LSA)

Die Bürgerschaft kann nach dem Wortlaut des § 25 Abs. 1 Satz 5 GO LSA einen Bürgerbescheid (gemeint ist offensichtlich ein Bürgerentscheid) über eine **wichtige Angelegenheit** (§ 26 Abs. 2) beantragen:

1. die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die den Einwohnern zu dienen bestimmt ist. ...
4. sowie andere, deren Bedeutung der Nr. 1 bis 3 entsprechenden Bedeutung.

Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, was darüber hinaus als „wichtige Angelegenheit“ gilt...

Die Auslegung des **unbestimmten Rechtsbegriffes** „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ ist in vollem Umfang von den Kommunalaufsichtsbehörden und den Gerichten nachprüfbar. Ein Beurteilungsspielraum liegt nicht vor.

Das Bürgerbegehren richtet sich gegen die Errichtung von Parkplätzen auf der Grünanlage „Alter Friedhof“ ... in diesem Fall kommt nur die in § 26 Abs. 1, Satz 1 Nr. 1 GO LSA aufgeführte Alternative in Betracht, wonach die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist, eine wichtige Angelegenheit darstellt.

Parkplätze sind keine öffentliche Einrichtung im Sinne von § 26 Abs. 2 Nr. 1 GO LSA. Ein öffentlicher Parkplatz im Rechtssinne ist eine dem öffentlichen Verkehr gewidmete, durch die Art ihrer Anlage zur Aufnahme des ruhenden Verkehrs bestimmte Fläche. ... (Es erfolgt eine für Nichtfachleute, wie es Mitglieder von kommunalen Räten im allgemeinen sind, kaum zu überblickende Belehrung über die Rechtsstellung von Parkplätzen mit der Begründung, daß sie keine öffentlichen Einrichtungen seien.)

Fortführung der Darlegungen „Das Verwaltungsgericht Magdeburg hat in einem Verwaltungsrechtsstreit wegen Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens unter anderem festgestellt (Aktenzeichen A2 K405/96, verkündet am 20. Februar 1997)

„Grundsätzlich würden auch öffentliche Wege und Straßen zu den kommunalen Einrichtungen zählen, da sie auch Bestand von Sachmitteln darstellen, der organisatorisch verfestigt ist und seiner Zweckbestimmung nach dem Allgemeinwohl dient. Gleichwohl wird rechtssystematisch zwischen öffentlichen Straßen und Wegen einerseits und öffentlichen Einrichtungen andererseits unterschieden, weil erstere dem besonderen Regime des Wegerechts unterstellt sind, also keiner kommunalrechtlichen Regelung unterliegen.“

Parkplätze sind somit keine wichtigen Angelegenheiten im Sinne des § 26 Abs. 2 GO LSA. Damit sind die Anforderungen des § 25 Abs. 1 Satz 1 nicht erfüllt. Das Bürgerbegehren ist damit unzulässig.

Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluß des Gemeinderates, muß es innerhalb von sechs Wochen nach ortsüblicher Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Das Bürgerbegehren richtet sich gegen den Beschluß des Stadtrates vom 24.6.1998 (BV 1029-98). Hierbei handelt es sich um einen reinen Vollzugsbeschluß, dem der Beschluß des Stadtrates vom 25.6.1997 (BV 657a-97) zugrundeliegt. Dieser Beschluß wurde am 18.7.1997 im Amts- und Informationsblatt der Stadt und der Verwaltungsgemeinschaft öffentlich bekanntgemacht. In dem Grundsatzbeschluß vom 25.6.1997 hat der Stadtrat mit Stimmenmehrheit (22 Ja-Stimmen, 1 Nein-Stimme, 3 Enthaltungen) die Neugestaltung des „Alten Friedhofs“ beschlossen. Im Punkt 7 der Gestaltungskonzepte-

on hat der Stadtrat auch die Schaffung von Parkplätzen, welche schräg entlang des „Alten Friedhofs“ zur Grete-Minde-Straße eingerichtet werden sollen, beschlossen. Gegen diesen Beschluß wurde kein Bürgerentscheid beantragt. Der Beschluß des Stadtrates vom 24.6.1998 (BV 1029-98) hat die Einrichtung und Gestaltung der bereits beschlossenen Parkplätze zum Inhalt. Damit soll die bereits getroffene Entscheidung des Stadtrates vollzogen werden. Reine Vollzugsbeschlüsse einer grundsätzlich getroffenen Entscheidung sind nicht bürgerentscheidsfähig (VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 110). Diese gesetzliche Basis für diese Unterscheidung bildet die Frist des § 26 Abs. 2 Satz 5. Erst wenn wesentliche Veränderungen der Sachlage eintreten, können auch Vollzugsbeschlüsse einen bürgerentscheidsfähigen Inhalt erhalten. Eine wesentliche Veränderung der Sachlage bei der Neugestaltung des „Alten Friedhofs“ ist jedoch nicht festzustellen.

Auch aus diesem Grund ist das Bürgerbegehren unzulässig. ...

Gez. Jürgen Pyrdok, Leiter Haupt- und Personalamt “ (Ende der wörtlichen Wiedergaben)

Dok 3

Dr. Sprössel im Auftrage der PDS-Fraktion im Stadtrat von Tangermünde

An

den Vorsitzenden des Stadtrates von Tangermünde

Herrn Stadtrat Horst Becker

Antrag auf zeitweilige Aussetzung des Beschlusses BV 1029-98

vorzulegen dem Stadtrat auf seiner Sitzung im August 1998

Hiermit beantrage ich im Zuge der Inanspruchnahme des § 42, Abs. 3 der GO LSA, die Aussetzung der Erfüllung des Beschlusses des Stadtrates BV 1029-98 mit dem Inhalt der Schaffung von Parkplätzen in der Grete-Minde-Straße für das Jahr 1998.

Begründung:

Der Gegenstand des Beschlusses, die Schaffung von Parkplätzen in der Grete-Minde-Straße, verstößt gegen das Sparsamkeitsprinzip im Einsatz von Haushaltsmitteln. Unter aktuellen Umständen betrachtet, bedeuten die unter 58000 94100 im Nachtragshaushalt eingestellten Mittel in Höhe von 70 000 DM eine Verschwendung. Diese Investition ist aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten in Vorbereitung der Beschlußfassung nur ungenügend und ohne den zwingenden Nachweis einer Notwendigkeit dargestellt worden. Der Entscheidung liegen keine Effizienzermittlungen zugrunde, vermittels derer eine solche Maßnahme hätte nachgewiesen werden müssen.

Wie eine eigene Untersuchung der Parkplatzsituation, durchgeführt im Zeitraum vom 27. Juni 1998 bis 11. Juli 1998,

- durchgeführt in 12 morgendlichen Begehungen, 14 Begehungen um 12 Uhr, 9 Begehungen um 15 Uhr und 12 Begehungen nach 18 Uhr im Bereich der Lindenstraße des Alten Friedhofes ergeben hat,

- wurden diese 41 Parkplatzangebote, davon 30 am Alten Friedhof angrenzend, morgens durchschnittlich von drei Fahrzeugen, mittags von acht Fahrzeugen, um 15 Uhr von neun Fahrzeugen, und nach 18 Uhr von vier Fahrzeugen genutzt.

Diese Parkplätze wurden zur Entlastung der Innenstadt geschaffen, was jedoch als verfehlt angesehen werden muß.

Die Zugriffszeiten von diesen Parkplätzen auf die Innenstadt liegen im entferntesten Fall

- für die Passage Schäferstraße bei 5 Minuten,
- über den Mitteldurchgang Töpferstraße bei 4 Minuten,
- über die Notpforte bei max. 5 Minuten.

Der Zugriff über die Grete-Minde-Straße liegt nur im günstigen Fall bei 5 Minuten.

Ähnlich ist die Situation, wenn die Parkmöglichkeiten im Bereich der Hafenstraße ausgenutzt würden. Die Auslastung dieser citynahen 150 Parkmöglichkeiten liegt im Tagesdurchschnitt bei unter 10 %. (6 bis 59 Fahrzeuge wurden an Spannweite im benannten Zeitraum ermittelt)

Die Parkplatzangebote in den citynahen Räumen Lindenstraße/Alter Friedhof und Hafenstraße haben nicht zu einer Entlastung der Innenstadt geführt!

Es ist nicht länger aus wirtschaftlichen und verkehrstechnischen Gründen hinnehmbar, daß außerhalb der angeführten und der Parkmöglichkeiten auf den jetzt vorhandenen Parkplätzen „alte“ Grete-Minde-Straße weitere Parkplätze angeboten werden.

Das Parken im Verlaufe der Grete-Minde-Straße ist aus verkehrstechnischen und Sicherheitsgründen mit dem Hinweis auf die bereits naheliegenden vorhandenen Parkplatzangebote ersatzlos zu streichen.

2. Im Zuge einer Aktion der unmittelbaren Demokratie, manifestiert durch eine Bürgerbefragung des Heimat- und Geschichtsvereines, über die Schaffung weiterer Parkmöglichkeiten im Bereich des Alten Friedhofes würde ein demonstrativer Baubeginn noch 1998 einen Affront der Öffentlichkeit darstellen, der das Ansehen des Stadtrates in Mißkredit bringt. Der Stadtrat ist moralisch gehalten, wenigstens die Bürgermeinung zur Kenntnis zu nehmen, bevor Aktionen beginnen.

Der Stadtrat sollte in der Zeit der Aussetzung Gelegenheit erhalten, diesen Beschluß zu überdenken. Es ging bei dem Gesamtprojekt, in das die Parkplatzschaffung eingebettet ist, soweit ich mich erinnere, um die Neugestaltung des Alten Friedhofes. Erst dann, wenn dieses Projekt vorliegt, ist es sachlich möglich, über Detailfragen zu diskutieren. Andernfalls wäre der Verdacht privater Interessennahmen zu prüfen (Wer hat nun tatsächlich ein Interessen, Haushaltsmittel in Höhe von 70 000 DM für eine zweifelhafte Maßnahme auszukehren?)

Tangermünde, den 23. Juli 1998

Stadtrat

Begründungen für die Ablehnung des Antrages und zum Problem

„Wir sind doch die Bürger und müssen nicht erst bei jeder zwiespältigen Sache eine Bürgerbefragung abwarten.“ (Stadtrat Rolf Mieke /SPD-Fraktion Tangermünde)

„Wir sind doch kein Kasperleverein, daß wir jede Sache dreimal verhandeln müssen.“(Hermann Curds, Fraktionsvorsitzender der CDU im Stadtrat Tangermünde)

VS: „Die Abstimmung ergab ein Patt. Mit zehn zu zehn Stimmen gilt der Antrag aber abgelehnt.“ In Volksstimme Stendal vom 7.8.1998, Seite 20.

Zitiert in Volksstimme: Im Umweltausschuß Patt zu den Parkplätzen: Klaus Saalfeld, Stadtrat SPD-Fraktion: „es sei kein Wunder, wenn so wenig Autofahrer die Parkplätze in der Lindenstraße (Sie wurden mit rund 200 000 DM durch das Straßenbauamt Stendal errichtet. (Der Verfasser)) nutzen, weil auf Grund der baulichen Ausführung das Einparken alles andere als leicht sei. Deshalb... am Alten Friedhof die Chance nutzen „wirklich brauchbare Parkplätze zu schaffen.“ (VS „Der Altmärker“ vom 11. November 1998)

Anlage 2

Dr. Klaus-Dieter Sprössel
Grete-Minde-Straße
39590 Tangermünde

An

die Kreisredaktion der A-Z

Ihren Beitrag: „Was will Sprössel eigentlich...“ vom 19.2.1998

Nichts weiter, als einen winzigen Beitrag durch seine Arbeit leisten, um das öffentliche Bewußtsein für die immer brisanter werdenden Probleme der Kommunen zu schärfen und wachzuhalten. Ich bedaure sehr, im Uenglinger Gemeinderat für Verwirrung gesorgt zu haben. Eine Antwort an die Uenglinger aber auch an alle anderen in der Verwaltungsgemeinschaft Uchtetal ist mir nur so möglich: Als Bürgermeister muss ich noch einmal bekräftigen, dass der Gemeinderat von Bindfelde einen eindeutigen und klaren Aufnahmeantrag an die Verwaltungsgemeinschaft gestellt hat, zu diesem steht und nun schon seit Monaten auf Antwort wartet. Leider wird es langsam frustrierend und wir sind sehr enttäuscht darüber, dass es bislang nicht möglich gewesen ist, eine Vereinbarung zu unterschreiben. Wir hatten nicht mit einer Anti-Bindfelde-Front in der VwGem. gerechnet. Bislang hat man uns wortlos abgelehnt und wohl auch „dumm sterben“ lassen wollen. Erst nachdem der Bürgermeister von Möringen endlich einmal die Katze aus dem Sack ließ und deutlich machte, dass er Bindfelde nicht will, erschien es mir als Studienautor einer Studienreihe zu kommunalpolitischen Fragen und nicht als Bürgermeister!, angebracht, den Vertretern der Anti-Bindfelde-Front ihre eigene Situation vor Augen zu führen. Der Bürgermeister von Möringen hat doch auf seiner jüngsten Ratssitzung selbst die Vision von den Randgemeinden um Stendal an die Öffentlichkeit gezerzt. Dabei hat er sich sogar noch dazu hinreißen lassen, den Bindfelder Gemeinderäten zu unterstellen, sie hätten ihren Antrag nur gestellt, um bessere Konditionen mit Stendal auszuhandeln. Ich muss die verdächtigende Anschuldigung als haltlos

sen Schwachsinn und plumpes Manöver, Bindfelde durch den Rat ablehnen zu lassen, zurückweisen.

In meiner Eigenschaft als Studienautor: Bei der Darstellung der kommunalen Probleme bin ich zur wissenschaftlichen Seriosität verpflichtet und habe meine Erkenntnisse unabhängig von Parteigeclüngel, Lobbyvorstellungen oder Ratsmeinungen darzustellen. Nach Untersuchungen in 32 Verwaltungsgemeinschaften der Nordregion Sachsen-Anhalts bin ich zu dem Schluß gekommen, dass es weitgehend egal ist, wie die Verwaltungsgemeinschaften territorial strukturiert sind, solange sie sich ausschließlich auf die profane Verwaltung bezieht. Wichtig ist, der Verwaltungsaufwand wird so gering wie möglich gehalten. Völlig anders erscheint die Sache, wenn Verwaltungsgemeinschaften Entwicklungskonzeptionen erstellen. Ich habe die Vertreter der VwGem. Uchtetal in Anwesenheit der Bürgermeister aus Buchholz, Dahlen, Möringen und Heeren anlässlich einer Beratung zum Entwurf der neuen Gemeindevereinbarung in Heeren davor gewarnt, um ihrer eigenen kommunalen Existenz willen Entwicklungskonzepte zu erstellen, die wegführen sollen von Stendal. Das ist kommunalpolitischer Unfug und wird besonders die Entwicklung in den Ringgemeinden um Stendal (Bindfelde, Dahlen, Buchholz, Insel, Möringen, Uenglingen, Hassel, Jarchau) stark negativ beeinflussen. Diese Situation trifft aber nicht nur auf Uchtetal, sondern für rund 70 % der Gemeinden, die sich in solchen Soggürteln von größeren Städten befinden (z.B. Gardelegen, Salzwedel, Genthin) zu.

Der Bürgermeister von Möringen muss meine Darlegungen zum Anlass genommen haben, um seine ablehnende Haltung gegenüber Bindfelde vor seinem Rat zu begründen. Ich sah mich dann in einer öffentlichen Antwort gezwungen, in meiner Eigenschaft als Studienautor diese Position aufzugreifen.

Der Bürgermeister von Möringen und die anderen Vertreter der Anti-Bindfelde-Front seien noch einmal darauf hingewiesen, dass, wenn es ihnen schon am dringend nötigen Solidarverhalten gegenüber Bindfelde mangelt, darüber nachzudenken, dass der Beitritt von Bindfelde die Verwaltungsumlage um rund 60 000DM entlasten würde. Ich kann mir nicht vorstellen, dass diese Bürgermeister nicht auch mit jedem Pfennig rechnen müssen. Oder haben sie das Geheimnis des Märchens vom „Sterntaler“ entdeckt? Dann sollten sie so kameradschaftlich sein und es mir verraten, damit ich meinen Haushalt doch noch ausgleichen kann.

Der Antrag von Bindfelde steht, eine klare Antwort ist längst überfällig! Nach alledem, was sich nun als Entscheidung in der Verwaltungsgemeinschaft abzeichnet, Bürgermeister Kühl sprach von vier Ablehnungen, ist es legitim und für Bindfelde dringend angeraten, über die weitere Zukunft verwaltungsgemeinschaftlicher Einbindungen nachzudenken. Uns läuft die Zeit davon und die Probleme werden nicht geringer, sondern angesichts der drastischen Finanzkürzungen brisanter.

Ich nehme dies zum Anlass und lade die Bürgermeister der Verwaltungsgemeinschaft Uchtetal zu einer Diskussionsveranstaltung des „kommunalpolitischen forums“ Magdeburg ein, die zur Problematik am 28. Februar um 10 Uhr im Biergarten Tangermünde stattfindet.

Tangermünde, den 19.2.1998

Erschienen in Volksstimme und Altmark-Zeitung

Anlage 3
Noch zur Motivation³²

Demonstrationsbeispiel Bürgermeister

Motivationsdarstellung: ehrenamtliche Bürgermeister

These: Es gilt zumindest für die neuen Bundesländer:

Die Position des ehrenamtlichen Bürgermeisters in den kommunalen Räten ist Bündelung aller Widersprüche der kommunalen Selbstverwaltung und damit Ansatzpunkt für ein generelles Überdenken des Sinns und der realen Möglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung unter den aktuellen und zukünftigen Entwicklungsbedingungen der kapitalistischen Gesellschaft.

Zur Nachweisführung:

Zehn Fragen an 21 ehrenamtliche Bürgermeister: Absolut und in %
Erhebungszeitraum Dez. 1997-Juli 1998

Darstellung 22

Fragen	Unbedingt	Relativ	Schwanken	Nein
Fühlen Sie sich zur Ratsarbeit motiviert?	2=9,5 %	7=33,3 %	3=14,2 %	9=42,8 %
Fühlen Sie sich im Rat respektiert?	2=9,5 %	9=42,8 %	7=33,3 %	3=14,2 %
Hat der Rat kommunal Autorität?	2=9,2 %	7=33,3 %	7=33,3 %	5=23,8 %
Arbeitet der Rat kollegial?	2=9,2 %	5=23,8 %	7=33,3 %	7=33,3 %
Reichen ihre Kompetenzen aus?	2=9,2 %	9=42,8 %	7=33,3 %	3=14,2 %
Reicht das eigene Wissen aus?	3=14,2 %	9=42,8 %	8=38,0 %	2=9,5 %
Reichen die Informationen der Verwaltung aus?	7=33,8 %	8=38,0 %	3=14,2 %	3=14,2 %

³² Weitergehende Ausführungen in K-D: Sprössel „Zu den Motivationen und zur emotionalen Situation bezüglich der Mitwirkung der Bürger bei der Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung“ Studie und Problemendarstellung, ersch. im „kommunalpolitischen forum“ Sachsen-Anhalt, Magdeburg 1998

Haben Sie reale Kraft und Möglichkeit, zu verändern?	2=9,5 %	5=23,8 %	6=28,5 %	80=38 %
Sollte es mehr Bürgerentscheidungen geben?	1=4,7 %	4=19,0 %	9=42,8 %	7=33,3 %
Werden Sie von den Bürgern akzeptiert?	2=9,5 %	8=38,0 %	9=42,8 %	2=9,5 %

Anmerkung:

Diese klientendifferenzierte Erhebung hat tendenziellen Aussagewert. Bezogen auf ähnliche repräsentative Erhebungen in anderen Bundesländern, z.B. Brandenburg, kann eine Toleranzbreite von 20 % angesetzt werden.

Zu den Fragestellungen:

Kernproblem für die Bestimmung der Position des Bürgermeisters in der offiziellen Grundkonstellation der kommunalen Selbstverwaltung auf der Ebene der Kommunen ist ein aus den qualitativen Faktoren Kollegialität - Fach- und Sachkompetenz - Veränderungskompetenz³³ bestehendes Dreiecksverhältnis.

Die in der Darstellung 22 aufgezeigte Tendenz aus den Zeilen Kollegialität, Kompetenz, Veränderungsvermögen, gibt Aufschluss über die Stabilität der kommunalen Selbstverwaltung als Verfassungsprinzip und als Methode der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten.³⁴

Erkenntnis:

Die gegenwärtige Stabilität der kommunalen Selbstverwaltung wird maßgeblich von der Schwäche der Bürgermeisterposition, der Lähmung der Räte und der Dominanz der sich verselbständigenden Verwaltung bestimmt.

Der Nachweis soll an den qualitativen Merkmalen Kollegialität, Solidarität und den emotional bedingten Faktoren Erwartungshaltungen und Attraktivität ehrenamtlicher öffentlicher Arbeit geführt werden.

Position zum Begriffsverständnis

Über diese Begriffe sollte im Sinne einer gleichlaufenden Verständigung die Situation in den örtlichen, aus Wahlen rekrutierten Organen der kommunalen Selbstverwaltung, eine gemeinsame Diskussionsbasis hergestellt werden.

³³ Veränderungskompetenz beinhaltet sowohl das Vermögen zur Veränderung als auch die Bereitschaft zu Veränderungen. (Fachliches, psychisches und physisches Vermögen und emotionales Vermögen zusammengenommen. Emotionales Vermögen wird durch subjektiv gezogenen Grenzen „Er kann nicht über seinen Schatten springen“ bestimmt. Gerade in diesem Aspekt liegen bezüglich der Kollegialität die entscheidenden Leistungsbegrenzungen der kommunalen Räte.)

³⁴ Kommunale Selbstverwaltung als Methode beinhaltet alle technisch-organisatorischen Aspekte, nach der eine Verwaltung funktionieren soll und sollte. Die gegenwärtig aktuelle und offizielle Grundkonstellation Rat - Bürgermeister > Verwaltung ist die Struktur, tatsächliche Methode ist Rat < Bürgermeister > Verwaltung > Rat

Zur Situation in den Organen der kommunalen Selbstverwaltung*

*Als Probanden 12 ehemalige Bürgermeister

Um die Vergleichsmöglichkeiten bzw. die Gegenpositionen zur Sichtweise der Mitglieder der Räte zu erhalten, wurden im Verlaufe der Legislaturperiode 1994–1999 die gleichen Fragen an weitere Probanden gestellt.

Zehn Fragen an 12 seit 1996 zurückgetretene Bürgermeister
Befragungszeitraum: Dezember 1997–Juli 1998

Darstellung 23

Fragen	Ja	Nein	Schwanken
Fühlten Sie sich zur Ratsarbeit motiviert?	16 %	53 %	31 %
Fühlten Sie sich im Rat respektiert?	49 %	29 %	23 %
Hat der Rat kommunal Autorität?	22 %	29 %	49 %
Arbeitet der Rat kollegial?	18 %	61 %	23 %
Reichten Ihre Kompetenzen aus?	26 %	39 %	36 %
Reicht das eigene Wissen aus?	19 %	61 %	30 %
Reichten die Informationen der Verwaltung aus?	37 %	39 %	24 %
Hatten Sie reale Kraft und Möglichkeit, zu verändern?	14 %	81 %	05 %
Sollte es mehr Bürgerentscheidungen geben?	41 %	26 %	33 %
Wurden Sie von den Bürgern akzeptiert?	26 %	21 %	53 %

Die Gründe ihres Rücktritts haben stark tendenziellen Charakter: Sie waren im Umfeld des Verhältnisses Rat : Bürgermeister angesiedelt und lassen sich folgenden, (gewichteten) Komplexen zuordnen:

- **Kollegialität** Die Kollegialität der Räte ist in den dörflichen Kommunen unbedingt und in den städtischen Kommunen doch zu stark unterentwickelt. Es zeigen sich auch von der überschaubaren Entwicklungstendenz her kaum Ansätze dafür, dass sich die Kollegialität weiterentwickeln ließe. Sie spiegelt einerseits eine stark differenzierte Interessenlage wider und ist andererseits geprägt durch das Auseinanderlaufen illusionärer Vorstellungen über die Möglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung und deren tatsächlichen Realisierungsaussichten.
- **Erwartungshaltungen** Die kommunalen Räte geraten zunehmend durch nicht erfüllte und in der Mehrzahl auch nicht erfüllbare Erwartungshaltungen der Bürger unter Erfolgsdruck. Daraus resultiert auch ein (unerwartet hoher und rasch anwachsender) Autoritätsverlust. Das „Bauernopfer“ ist in der Regel dann der Bürgermeister.
- **Solidarität** Innerhalb der durch Bürgermeister und Räte in den Kommunen installierten kommunalen Selbstverwaltung ist die als gemeinsame Arbeitsgrundlage tragfähige Solidarität am Zusammenbrechen. Die Hauptursachen für eine solche Negativentwicklung ist, dass auf Grund fehlender Finanzausstattung die Realisie-

rungsbedingungen für das Gemeinwesen schwinden und über Realisierungsobjekte immer weniger Entscheidungen notwendig werden. Es tritt ein schwerwiegender Verlust an echten Beratungsgegenständen ein. Die Ratsarbeit wird zunehmend auf Formalien und emotionale Gesprächsführungen über kommunal nicht beeinflussbare Ereignisse und Erscheinungen gedrängt.

- **Attraktivität eines Ehrenamtes** Die Attraktivität des Ehrenamtes „Bürgermeister“ ist innerhalb von nur vier Jahren um 65 %-70 % gesunken. In 80 % der dörflichen Kommunen, in denen vorzeitige Bürgermeisterrücktritte zu außerplanmäßigen Wahlen führten, fand sich kein oder erst nach einem komplizierten Klärungsprozess ein Bewerber für das Amt.

Zustand und Entwicklung von Kollegialität, Solidarität, Erwartungshaltungen und Attraktivität in den kommunalen Räten aus der Sicht von Bürgermeistern

Zur Problematik wäre zu sagen:

1. Sie sollte im Rahmen des Verhältnisses von Eigendarstellungsbestreben der Mandatsträger und Kompromissuche durch Sachzwänge geortet werden.³⁵ Sie stellt sich nach den jüngsten Wahlen als generelles Problem dar, das alle Ebenen unseres Staatsaufbaus erfasst hat und zu einem entscheidenden Kriterium für die Beurteilung der Politikfähigkeit der gewählten öffentlichen Vertretungen geworden ist.³⁶
2. Handelt es sich dabei um ein gewichtiges Stück Vergangenheitsbewältigung und zukunftsorientierter Neuorientierung für die Gestaltung politischer Verhältnisse, insbesondere der politischen Kultur.
3. Ist es eine Frage der Organisation der kommunalen Selbstverwaltung und der Wichtung der Aktivitätsschwerpunkte (Entscheidung, Bewertung der Situationen, Öffentlichkeitsarbeit usw.).
4. Ist es eine Frage der Entscheidungskompetenz im qualitativen (Entscheidungszuständigkeiten) und quantitativen (Entscheidungsmenge, Entscheidungsfolge, Entscheidungsübersichtlichkeit und Kontrolle aller Entscheidungsphasen) Hinblick.

Nach Aussage der Mehrzahl der Probanden ist es die noch immer unterentwickelte Konsensfähigkeit zwischen

- Bürgermeistern und Räten sowie
- innerhalb der Räte selbst und
- im Verhältnis des Rates zu den Bürgern,

die die Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung in ihrer organisatorischen Beschaffenheit belastet.

³⁵Als hauptsächlicher Sachzwang von durchgreifender und übergreifender Bedeutung erscheint die generelle Neuordnung des Verhältnisses von Sozialem und Wirtschaft vermittels der Politik. Wie anders kann sonst die Arbeitslosigkeit bekämpft werden?

³⁶Wie die Wahlen vom 27. September 1998 zeigen, wird inzwischen dieses Verhältnis über die Länderebene bis hinauf in die zentrale, die Bundesebene zur dominierenden Sichtweite in den Politikkonzeptionen.

Konsensfähigkeit, was ist das?

Konsensfähigkeit ist ein politik-praktisches Problem bei der Erzielung einer notwendigen, auf Pragmatismus und Vernunft basierenden Einvernehmlichkeit zwischen den unterschiedlichsten politischen Interessensvertretern, die politisches Handeln ermöglicht.

Das entscheidende Glied für das Funktionieren der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene ist die Konsensfähigkeit zwischen den Mandatsträgern.

Das Maß der Konsensfähigkeit bestimmt, wie und in welcher Qualität Kommunalpolitik über die unmittelbar spürbare Lebens- und Wohnqualität von den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen und beurteilt werden kann. Dieses muss über die Organe der kommunalen Selbstverwaltung vermittelt werden.

Wie ist das zu verstehen?

Rat und Bürgermeister befinden sich in der für sie fatalen Situation, entweder auf Investitionen zu verzichten, und sich wegen „Untätigkeit“ den Zorn der Bürger zuzuziehen, oder über wenig populäre Entscheidungen, so zu Ausbaubeitragssatzungen, Anschlussbeitragssatzungen sich ebenfalls zu den Bürgern in konträre Positionen stellen zu müssen. Es wird immer schwerer, den Bürgern diese Zwangssituation so zu vermitteln, dass noch ein Mindestmaß an Vertrauen bestehen bleibt. Rund 65 % der Gemeinderäte und 25 % der Stadträte haben ernste Probleme, diesen Spagat durchzustehen und die Motivation für eine erneute Kandidatur zu behalten. (Das bestätigen nicht zuletzt die am 27. September 1998 im Land Brandenburg abgehaltenen Kommunalwahlen, in denen rund 14 % der Bürgermeisterämter nicht durch die Wahlen besetzt werden konnten.)

Wie aus den verschiedenen Darstellungen zu entnehmen, spielt in den Kommunen die Autorität der Organe der kommunalen Selbstverwaltung – Bürgermeister und Räte – für die Autorität und Akzeptanz öffentlicher Verwaltung eine gewichtige Rolle. Als Hauptindikatoren für deren Akzeptanz gelten die Wahlen – Wahlergebnisse als Resultate demokratischer Teilnahme an der Macht und damit verbunden, die Wahlbeteiligung.

Das Bürgermeisteramt verliert zunehmend an Attraktivität, was durch ideelle Aufwertung kaum vermindert werden kann. Waren es 1990 noch durchschnittlich drei Kandidaten pro Amt, so sank die Bewerberquote 1994 auf 2,1 Bewerber. Für die Bürgermeisterwahlen 2002 ist davon auszugehen, dass der Wert unter 1 sinken wird.³⁷

³⁷ Eine ähnliche Situation und Entwicklung lässt sich bezüglich der Besetzung der Ratsmandate herleiten. Die Kandidatenlisten hatten 1990 eine durchschnittliche Reserve von 40 %. Zu den Kommunalwahlen war die Reserve auf 27 % gesunken. Für die 1999 anstehenden Kommunalwahlen ist von höchstens einer Reserve zwischen 7 % und 10 % (wenn überhaupt) auszugehen.

Anlage 4

Demonstrationsbeispiel

Zur öffentlichen Einschätzung der Verwaltung

Interview Altmark-Zeitung April 1998, Interview Eric Weber mit Dr. Klaus -Dieter Sprössel

Beitrag zur Entscheidungssituation im Tangermünder Stadtrat
(Erschienen als Leserbrief)

A-Z: „In der jüngsten Sitzung des Tangermünder Stadtrates wurde mehrfach die Informationstätigkeit des Bürgermeisters kritisiert. Sie legten sich am lautstärksten ins Zeug. Könnten Sie Ihre Beweggründe einmal für Außenstehende so darstellen, dass sie sich ein Bild machen können? “

Sprössel : „Ich denke, dass die kritischen Äußerungen zur Informationspolitik der Verwaltung an diesem Tage nur die Spitze des Eisberges sind. Um es vorweg zu nehmen, ich schätze es am Tangermünder Stadtrat besonders, dass er es im Verlaufe der jüngsten Legislaturperiode verstanden hat, sich relativ frei von Parteiengeklügel verantwortungsbewusst auf die Entscheidung der brennenden Probleme der Stadt zu konzentrieren. Daran hat Dr. Opitz als Bürgermeister durch seine Art, mit dem Stadtrat umzugehen, einen großen Anteil.

Dennoch wird wieder unverkennbar, dass seitens von Verwaltungsleuten - man kann nicht die ganze Verwaltung in einen Topf werfen - versucht wird, den Rat durch suggestiv angelegte Beschlussvorlagen Entscheidungsrichtungen vorzugeben und aufzudrängen. Es ist sicher noch verfrüht, von einer beginnenden faktischen Entmündigung des Stadtrates zu sprechen, der ist in seiner Sachkompetenz nach meinem Dafürhalten ohnehin schwer auszumanövrieren. Dennoch häufen sich wichtige Entscheidungsvorlagen, die den Eindruck erwecken, dass der Stadtrat lediglich für eine Funktion als „Abnicker“ anderswo bereits getroffener Entscheidungen gebraucht wird. Leider ist es mir angesichts des Vertraulichkeitscharakters solcher brisanter Entscheidungen nicht möglich, Beispiele in der Öffentlichkeit zu diskutieren.

Symptomatisch für die Situation ist die Diskussion um Vergabe von Projektierungsleistungen. Hier wird seitens der Verwaltung offensichtlich versucht, durch eine „Hausfirma“ alle einschlägigen Leistungen zu binden. Die Gründe kann ich nur vermuten. Immerhin handelt es sich dabei um Geld, für das der Stadtrat gute Einfälle einkaufen soll. Daher halte ich eine solche Herangehensweise für bedenklich und schädlich, denn sie nimmt den Stadträtinnen und Stadträten die Möglichkeit, sich mit qualitativ besseren Lösungen auseinandersetzen zu können. Ich kann es mir als Radfahrer z.B. nicht vorstellen, dass ich jedesmal um meine Gesundheit bangen muss, wenn ich den Kreisel in der Lindenstraße befahren soll. Oder mir ist bekannt, dass es wohl die Möglichkeit gegeben hat, Einfluss auf die Kreuzung Grete-Minde-Straße/Lindenstraße zu nehmen. Die vom Projektanten gesetzte Lösung ist bei allem Wenn und Aber eine per-

manente Gefahr für unsere Kinder. Ich habe bislang noch nie einen schriftlichen Ablehnungsbescheid bezüglich einer anderen Wegführung im Bereich der Diesterwegschule gesehen. Kurzum, der Maßstab, den diese Firma zu bieten hat, muss der Stadt genügen. Dafür wird durch vorgegebene Auftragsvergaben seitens der Verwaltung gesorgt. Beispiel ist die Konzeption zur Verkehrsberuhigung der Innenstadt. Ich sehe den Umstand, dass nun eine zweite Firma mit Projektierungen beauftragt wird, gegenwärtig noch mehr als Alibi für die Verwaltung an. Das kann es wohl nicht sein.

Sichtbar wird das Problem der, hoffentlich nicht bewusst von der Verwaltung erzeugten, Informationsmagersucht gegenüber dem Stadtrat dann bei solchen Diskussionen, wie um die Parkplätze in der Grete-Minde-Straße. Ohne auch nur die Spur einer Alternative wurde eine Lösung diskutiert und beschlossen, die beim Überdenken wohl im Interessen der Sicherheit keine sein kann. Ich kann nicht Parkplatzkonzepte realisieren wollen, die im krassen Widerspruch zu Verkehrsströmen stehen. Wer hat sich schon um eine Verkehrszählung in der Grete-Minde-Straße bemüht? Diese kleine Straße ist aber eine mit dem höchsten Verkehrsaufkommen in der Stadt. Wer hat sich schon einmal die Mühe gemacht, den Bedarf an Parkplätzen an der Grete-Minde-Straße zu ermitteln, die Auslastung der „Parktaschen“ im Bereich des Alten Friedhofes der Lindenstraße darzustellen? Nach meinen Beobachtungen der vergangenen Tage ist in diesem Bereich die Auslastung nicht einmal 50 %. Sicher ist es richtig, dass wir genügend diskutiert haben, aber eben immer nur das eine Projekt und ohne die begründete Alternative einer anderen Parkanordnung. Natürlich kann es auch nicht angehen, wenn drei Tage vor Beschlussfassung eine andere Sichtweise des Parkplatzproblems sozusagen als Postwurfsendung ins Haus flattert, die aber auf jeden Fall zum Beschlussgegenstand gemacht werden soll, wie vom Heimat- Geschichtsverein gedacht.

Die negativen Beispiele ließen sich fortsetzen. Aber das, was für die Bürger erkennbar ist, bildet nur die kleineren Anzeichen dafür, dass der Tangermünder Stadtrat Gefahr läuft, durch fehlende oder bewusst knapp gehaltene Informationen von Leuten der Verwaltung in gewünschte Richtungen gedrängt zu werden. Ich hoffe im Interesse aller, dass Dr. Opitz kein weiteres Misstrauen zwischen Stadtrat und Verwaltung zulässt. Ich kann mir allerdings auch nicht vorstellen, dass sich es der Stadtrat auf Dauer gefallen läßt, „dumm sterben“ zu sollen. „Dafür ist auch der Preis unserer kommunalen Verantwortung viel zu hoch.“

Anhang

Ausgewählte Begriffsbestimmungen zum Text

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 übertragene oder amtsbedingte Autorität und die handlungsabhängige erworbene Autorität.

Attraktivität

Der Begriff Attraktivität im politologischen Sinne ist in zumindest zweierlei Hinsicht gebräuchlich:

- Im emotionalen Sinne bezüglich einer Tätigkeit
- Zur Bezeichnung eines sachlich-materialisierten sinnlich wahrnehmbaren und nachvollziehbaren Zustandes qualitativen Zustandes

Im ersten Sinne gebräuchlich z.B. zur Positionsbezeichnung bezüglich der Wahrnehmung eines Ehrenamtes z.B. Bürgermeister, Gemeinderat, Stadtrat usw.

Attraktivität als Bewertungskriterium

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.

Bürgernähe

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

Unter dem *inhaltlichen* Aspekt 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.

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 wievielen 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. Wie ist das zu verstehen?

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 ideale Bewertungskriterien werden herangezogen:

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

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.a. 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.

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.

Funktionalitätsbewusstsein:

Funktionalitätsbewusstsein ist Teil des Bewusstseins überhaupt und als solches bewusstseinsmäßige 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.

Entwicklung: 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

Zur Doktrin von der 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

„Politikverdrossenheit“ ist eine gesellschaftliche Erscheinung, die eine Reparatur innerhalb eines Gesellschaftssystems anmahnt und auch möglich macht, etwa vermittels eines Politikwechsels durch Wahlen. Dem entgegen ist eine „... Systemverdrossenheit“ prinzipieller Natur, die mit Wahlen und Politikwechsel allein nicht zu beheben ist. Dieses Symptom mahnt die Überprüfung von politischen Grundlagen an.

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.

„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 gerichtliche 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, z.B. Pflegeeinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen, Kinderbetreuungseinrichtungen usw.)

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.

„innere Sozialität“ der Kommunen

Unter „innerer Sozialität“ einer Kommune ist ihr historisch gewachsener sozialer Zusammenhalt als Solidargemeinschaft zu verstehen. Die „innere“ Sozialität ist in der Masse der Kommunen Sachsen-Anhalts einem geldabhängigen Umwälzungsprozess mit der Zielrichtung „Von der Gemeinschaft zum Individualismus“ unterworfen. Diese Entwicklung bringt auch eine neue Werteskala bezüglich der Beurteilung der Beziehungen hervor.

Urbanisierung

Urbanisierung wird in verschiedenen Wörterbüchern mit „Verstädterung“ erklärt. Der diesem am nächsten angebotene Begriff „urban“ wird mit „Bildung, Weltgewandheit, 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.

Der Begriff „Stadt“ ist historisch-traditionell als spezifische Bezeichnung einer „Gemeinde“ eingeführt worden.

Verharrensverhalten

Verharrensverhalten ist eine subjektive, durch die gesellschaftlichen Verhältnisse vermittelte Eigenschaft, in der alle jene Faktoren gebündelt werden, die die Mobilität der Menschen bestimmen. Solche Faktoren sind Wohnen, Arbeit, soziale und geistige Kommunikation, Charaktereigenschaften, politische Sensibilität, alle Möglichkeiten der Individualitätseinfaltung.

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.

*Einige Begriffsbestimmungen zu den 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 dem Sozialgefüge abhängig ist.

***Kommunen**

Kommunen sind Ortschaften, die verfassungsmäßig, unter Gesetzesvorbehalt stehend, 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 Satzungskompetenz 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 Delegierungsprin-

zip teil. Sie sind gegenüber den Kommunen Verwaltungsaufsicht. Die Kreise sind Gebietskörperschaften.

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.

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.

Nachweis der hauptsächlichsten Quellen

Landtagsberichte zum Problem, veröffentlicht in Kommunalnachrichten des "kommunalpolitischen forums" S-A e.V., Magdeburg und den KNSA des Städte- und Gemeindebundes S-A

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

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

„Wie groß müssen Gemeinden sein?“ Michael Schumann/Hans-Jürgen Schafenberg

Die Entwürfe: „Stadt - Umland“ - Gesetz aus der Sicht der Umlandgemeinden, ersch.

Im KF Sachsen e.V.

K.-D. Sprössel, Studien zum Komplex: „Kommunale Selbstverwaltung im Prozess der Verödung der Gesellschaft“, erschienen im "kommunalpolitischen forum" Magdeburg, bisher erschienen:

- Verödung der Innenstädte als Symptom des Niedergangs der kommunalen Selbstverwaltung (1997)
- Wohin tendieren die Verwaltungsgemeinschaften? (1997)
- Welche Perspektiven haben die Kommunen unter 1 000 Einwohner ?
- Welche Perspektiven haben die Kommunen unter 20 000 Einwohner?
- Perspektiven und Chancen des Tourismus als Wirtschaftsfaktor für die Kommunen