



Sachsen-Anhalt e.V.

Dr. Klaus - Dieter Sprössel  
Grete - Minde - Straße 2  
39590 Tangermünde

Studie und Publikation zum Thema:

**Kommunale Selbstverwaltung oder bürokratische  
Verwaltungstechnokratie - Die Verwaltungsgemeinschaften als Elemente  
des Abbaus der kommunalen Selbstverwaltung und doch  
verteidigungswürdig - Warum?**

dargestellt an ausgewählten Verwaltungsgemeinschaften Sachsen - Anhalts

**Ausgangsthese:**

*Das Ausmaß am gesellschaftlichen Fortschritt, zu dessen Realisierung das moderne kapitalistische System fähig ist und dieses sichern kann, wird nicht an den Gewinnen der großen Unternehmen, insbesondere am Bankkapital, gemessen, sondern am Willen und Vermögen, Volkswohlstand, orientiert am gesellschaftlich Machbaren, zu geben. Die dazu tatsächlich vorhandenen innovative Potenzen, die Gesellschaft im Interesse des Gemeinwohls so zu gestalten, daß alle Mitglieder dieser Gesellschaft daran teilhaben können, werden am Zustand der Grundzellen, der untersten territorialen Lebensbereiche, den menschlichen Siedlungen, sichtbar. In den Kommunen wird Politik erlebbar gemacht. In ihnen liegt das Hauptkriterium der politischen Praxis. Daher kommt den Kommunen Indikatorfunktion für das Funktionieren der Gesellschaft als Gemeinschaft eines menschenwürdigen Zusammenlebens in ihrer Gesamtheit zu.*

## **Teil I Historisches und Gegenwärtiges zur Kommunalen Selbstverwaltung und ihre Perspektiven in den Verwaltungsgemeinschaften**

### ***I. Einige Vorbemerkungen zur Problemsicht***

-----  
Eine der Hauptfragen, die es im Zusammenhang mit der Entwicklung der Kommunen zu beantworten gilt, die aktuell klärungsbedürftig erscheint ist :  
***Wohin treiben die Kommunen in den neuen Bundesländern?***

#### ***1. Bemerkungen zur Situation***

**Es konnte bislang durch die Geschichte nicht widerlegt werden, daß Macht tatsächlich und vorbehaltlos auf Dauer durch ihre Inhaber dazu benutzt wird, Minderheits - oder gar persönliche Interessen gegenüber der Mehrheit durchzusetzen.**

**Der Kampf um die Macht und das Spiel mit ihr standen bislang stets im Gegensatz zu den humanistischen Postulaten ihres Sinns, ihrer Ziele, und der These, die Macht vom Volke durch Wahlen übertragen bekommen zu haben. Bislang sind alle Machtinhaber den historischen Beweis schuldig geblieben, daß es tatsächlich möglich und wohl auch nicht gewollt ist, staatliche Macht im Sinne einer echten Volkssouveränität und zum alleinigen Wohl des Volkes zu gebrauchen. Im Gegenteil, seit der Wende, seitdem die Menschen der ehemaligen DDR unter dem Schlachtruf :**

**- 2 -**

**„ Wir sind das Volk ! „ ein zum Totalitarismus tendierendes Parteiregime gestürzt haben, scheint der Volksbegriff aus dem deutschen Sprachschatz verschwunden zu sein. Damit hat der Begriff „Macht“ seine politische Bindung an private Interessen zurückerhalten. Der Schlachtruf der 189er Revolution, so sie überhaupt eine war, weil sie nicht die qualitativen Parameter einer „Revolution“ erfüllt hat, leitete somit kein Umdenken im Umgang mit der „Volkssouveränität“ ein. Er schuf nur ein oberflächliches Motto, unter dem es sich besser marschieren ließ. Der tiefere Sinn und die Tatsache, daß das Volk auf der Straße eigentlich sich als Souverän proklamiert hatte, wurde in den Verwirrungen der buntschillernden Wiedervereinigungseuphorie nicht hinterfragt.**

**Sieben Jahre nach der Wiederbelebung des bürgerlichen Parlamentarismus, seiner Prinzipien, so das der Rechtstaatlichkeit, und seiner Visionen von der Gewaltenteilung und von der kommunalen Selbstverwaltung sind zumindest auf Sachsen - Anhalt bezogen , von 167 im Rahmen dieser Studie befragten Kommunalpolitikern ( 62 Bürgermeister, 109 Stadt oder Gemeinderäte) nicht einmal mehr 50 Prozent bereit, bei den nächsten Kommunalwahlen zu kandidieren. In den Kommunen unter 500 Einwohnern ist die Bereitschaft zum politischen Engagement auf einen Restwert von 20 Prozent gesunken. Als allgemeine Begründung für die Politikverdrossenheit war von rund 1000 in den vergangenen 14 Monaten befragten Probanden zu erfahren, daß sie das Vertrauen in die Politik bzw. durch eigenes Engagement etwas ändern zu können, verloren haben.**

***Worin liegen die Ursachen für die sich seuchenartig ausbreitende politische Lethargie?*** Unerfüllte Hoffnungen auf demokratische Mitwirkung , herbeigeführt durch visionäre Illusionen von der Freiheit über politische Grundfragen tatsächlich mitentscheiden zu können und die Überschätzung des tatsächlichen individuellen Handlungsspielraumes, im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung politische Selbstverwirklichung zu erlangen, was jedoch weitgehend versagt geblieben ist, haben zu einer politischen Lethargie in den Kommunen geführt. Es ist das Gefühl zu verzeichnen, daß alle politischen Freiräume durch die traditionellen Parteien und deren rigorose Machtorientierung besetzt sind. In den neuen Bundesländern ist ein breites Mißtrauen der Menschen gegenüber den sie beherrschenden Machtstrukturen aufgetürmt. Diese ablehnenden Haltung erschwert es allerdings,

sich mit notwendigen und unter bestimmten Umständen dem Demokratieverständnis der

Allgemeinheit nahekommende funktionalen und damit verbundenen strukturellen Veränderungen kreativ auseinanderzusetzen. Zu diesen Problemkreisen zählt auch die kommunale Selbstverwaltung und darauf bezogen, deren weitere Entwicklung.

*Warum trifft die Politikverdrossenheit und das Mißtrauen gerade die kommunale Selbstverwaltung in signifikanter Weise ?*

Es handelt sich hier zwar um die unterste, aber um die Ebene, in der Politik ihre integrative Wirkung gegenüber den Objekten der Politik, den Menschen, durch eine spürbare Qualität der Lebensverhältnisse nachweisen muß. In der kommunalen Ebene liegt für die Politik das Kriterium der Bewährung, der Wahrhaftigkeit.

- 3 -

Gegenwärtig ist die vielfach konstatierte Ernüchterung über die Machbarkeit einer sozialen Marktwirtschaft die wohl gravierendste Reflexion eines begrifflich kaum faßbaren Erscheinungsbildes der modernen kapitalistischen Gesellschaft. Es wird für die Menschen immer deutlicher, daß der kardinale Schnittpunkt zwischen dem sozialen , politischen und wirtschaftlichen Spannungsfeld die steigende Arbeitslosigkeit ist. Immer deutlicher wird auch für die Menschen der Zusammenhang von Konjunkturanstieg und Arbeitslosigkeit.

Bezogen auf die Situation in den Kommunen und insbesondere auf den Zustand der kommunalen Selbstverwaltung verbleibt die Feststellung, daß die verheerenden Auswirkungen einer kaum zu zügelnden Marktwirtschaft die Kommunen und damit die Lebensqualität in den unmittelbaren Lebensbereichen am nachhaltigsten treffen.

Die Frage dabei , die es zu beantworten gilt lautet : Ist eine solche Entwicklung objektiv und damit vom Grundsatz her unausweichlich?

Es erscheint der Situation wenig dienlich, diese Frage positiv zu beantworten, um sich so der Mühe, nach Lösungswegen zu suchen, entziehen zu können.

Unzweifelhaft besteht zwischen den Elementen der kommunalen Selbstverwaltung - Örtlicher Rat, Bürgermeister und der von ihm geführten Verwaltung - ein besonders vertrauensgestörtes Verhältnis, ein Spannungsfeld, das sich mit den klassischen Sichtweisen staatlicher Machtbeurteilung kaum noch erklären läßt.

Aus dem Spannungsfeld zwischen gewählten Räten, Bürgermeistern und Verwaltung heraus erfolgt eine weit verbreitete Pauschalisierung in der Meinungsbildung dahingehend, daß für die Räte nahezu politische Macht- und Bedeutungslosigkeit, für die Verwaltung politisches Handeln wider den Gesamtinteressen der Kommune und für den Bürgermeister hohe Machtvollkommenheit konstatiert wird. Aus einer solchen Sichtweise heraus werden auch die Verwaltungsgemeinschaften zumindest in drei gegenläufigen Richtungen laufende Wertungen unterworfen:

1. Schon „qua Existenz „ bedeuten die Verwaltungsgemeinschaften zumindest eine Minderung des Umfangs der kommunalen Selbstverwaltung. F1

**2. Die Verwaltungsgemeinschaften werden als bis an die Grenze gehender Kompromiß auf dem unausweichlichen Wege zur Einheits- oder zumindest Samtgemeinde gewertet. F2**

**3. Die Verwaltungsgemeinschaften behindern die kommunale Entwicklung schon deshalb, weil sie kaum genügenden Spielraum für effiziente kommunale Verwaltung bieten. Ihre Bildung gefährdet den sozialen Frieden zusätzlich. F3**

**Alle diese und andere ähnlich gelagerten Sichtweisen versperren die Möglichkeit und die Chance, analytisch nachzuweisen, daß Verwaltungsgemeinschaften**

**1. prinzipiell als Chance für das Weiterbestehen einer allerdings ohnehin nur noch in Rudimenten vorhandenen kommunalen Selbstverwaltung angesehen werden müssen,**

**- 4 -**

**2. zumindest für die Kommunen unter 500 Einwohnern kurzfristig die politische Selbständigkeit ermöglichen können.**

**Es sind primär nicht die Fragen nach dem prinzipiellen Bestand kommunaler Selbstverwaltung durch die gegenwärtige Konstellation *kommunale Selbstverwaltung : gemeinsames Verwaltungsamt* zu beantworten, sondern die Fragen nach den Bedingungen, unter denen die Verwaltungsgemeinschaften eine ihr eigentlich zukommende und konzeptionell zuge dachte Verwaltungsdienstleistungsfunktion für die Kommunen einnehmen können.**

**Die Beantwortung eine solchen Fragekomplexes soll unter folgenden Gesichtspunkten erfolgen :**

- 1. Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung ist Teil der gesamtgesellschaftlichen Krise, sie unterliegt damit keinen anderen, als den allgemeinen Gesetzmäßigkeiten, die diese Krise bedingen.**
- 2. Die Besonderheit der kommunalen Selbstverwaltung als gesellschaftliches Phänomen besteht auch in diesem Krisengewirr darin, daß die Krise lösbar ist, denn es handelt sich , z.B. im Unterschied zur Doktrin von der Gewaltenteilung, bei der kommunalen Selbstverwaltung um die demokratischste Form der öffentlichen Verwaltung , die die Geschichte jemals hervorgebracht hat. Sie wurde tatsächlich nicht als Doktrin, sondern aus der Praxis der Verwaltung eines Gemeinwesens, das allen nutzbar und zugänglich war, entwickelt. Damit besteht die Chance, sie auf einer qualitativ höheren Stufe, als Höherentwicklung fortzusetzen.**

***Eine solche Positionsbestimmung eröffnet eine progressive Sichtweise bezüglich der Bestimmung der Verwaltung. Wieso?***

**Unter den Bedingungen einer unabhängig vom Willen einzelner oder von Interessengruppen voranschreitenden Vergesellschaftung aller Lebensbereiche muß**

auch der Verwaltung prinzipiell eine ihrem Zweck dienliche *Höherentwicklung* zugestanden werden, soll sie den funktionalen Anforderungen eines unabdingbaren dienstleistenden Regulators erfüllen können. Diese Höherentwicklung kann allerdings nur dann als solche charakterisiert und realisiert werden, wenn bestimmte, für wesentlich zu wertende objektive und subjektive Voraussetzungen erfüllt sind. Solche objektiven Voraussetzungen lassen sich so darstellen:

- Die funktionalen Möglichkeiten sind im Rahmen bestehender Strukturen ausgeschöpft, sie entsprechen nicht mehr den Entwicklungserfordernissen, so eine bürgernahe Verwaltung unter den Bedingungen akuten Geldmangels, eines lawinenartigen und inzwischen weitgehend nur noch durch Fachkompetenz beherrschbaren Gesetzes - und Verordnungsdschungels zu organisieren.
- Die territorialen Strukturen lassen eine rationelle und wirtschaftlich vertretbare Verwaltungsorganisation nicht mehr zu.

- 5 -

- Die Informationserfordernisse können mit den vorhandenen konventionellen Mitteln nicht mehr abgedeckt werden., sie bedürfen einer grundsätzlichen innovativen Erneuerung.

- 5 -

- Die Wirtschaftsstrukturen haben die Belastbarkeit und die räumlichen Grenzen eines Territoriums überschritten und fordern für ihre Entwicklung eine adäquate Verwaltung.
- Die territoriale Infrastruktur ist bis an die Grenze ihrer Möglichkeiten entwickelt.-
- Die Territorien durchlaufen einen Funktionswandel als Entwicklungstendenz, was verwaltungsstrukturelle Konsequenzen hat.

Solche subjektiven Voraussetzungen und Anforderungen lassen sich so darstellen:

- In den Territorien haben das Gemeinwesen und das Sozialverhalten einen Reifegrad erreicht, der zur Weiterentwicklung eine Kooperation mit den Nachbarn erfordert und voraussetzt. Hierzu besteht bei den Betroffenen die Einsicht in die Notwendigkeit, die Verwaltung gemeinsam als Dienstleistung zu organisieren.
- Die politischen Entwicklungsvorgaben und Entscheidungen werden nach den Prämissen der kommunalen Selbstverwaltung von den für das Territorium gewählten Räten allein und in originärer Zuständigkeit getroffen.
- Die Verwaltung arbeitet wertneutral und ohne politischen Einfluß.
- Die Entscheidungen zur Veränderung werden streng nach dem Prinzip der Freiwilligkeit getroffen. Sie begründen sich auf einem Bündel von Faktoren und nicht ausschließlich auf das durch Einwohnerzahlen ausgewiesene Effizienzkriterium.

These :

*Unter den gegenwärtigen Bedingungen und gesellschaftlichen Zwängen ist es kaum möglich und auch nicht realistisch, von einer Höherentwicklung der Verwaltung als institutionelles Instrument zu sprechen. Es handelt sich lediglich um eine*

*Weiterentwicklung. Eine Höherentwicklung erfolgt allerdings bei der Verwaltungstechnologie durch den Einsatz modernster Kommunikations- und Rechnungssysteme*

**Worin liegt der Unterschied zwischen einer Höherentwicklung und einer Weiterentwicklung ?**

Höherentwicklung im gesellschaftlichen Sinne ist der qualitative Sprung von einer Stufe in eine höhere. Bezogen auf das Beispiel „kommunale Selbstverwaltung „, bedeutet dies, daß die ursprünglichen Ideale im Zusammenleben der menschlichen Gemeinschaft auf der Ebene der urgesellschaftlichen Kommune voll erfüllt sind und nun auf neuem Niveau, also in neuer Qualität weitergeführt werden müssen. Solche materiellen Voraussetzungen sind u. a. daß die Kommune mit einer Infrastruktur ausgestattet ist, die es den in der Kommune lebenden Menschen ermöglicht, ihre Individualität voll ausleben zu können. Dabei richtet sich der Standart nicht danach, ob und wieviel die Kommune territorial an Bedingungen selbst bieten kann, sondern ob diese Bedingungen dem

- 6 -

Zugriff der Menschen unter Ausnutzung der Kommunikationsmöglichkeiten offenstehen. In diesem Sinne können die Verwaltungsgemeinschaften auch ein Entwicklungsglied in der Kette zur Höherentwicklung sein.

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 erreicht. Die Verwaltungsgemeinschaften sind keine Höherentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung, weil sie als gemeinsamer Dienstleister ihrer Mitgliedskommunen keine eigenen politischen Entscheidungskompetenzen übertragen bekommen. Geschähe das, stellten die einzelnen Kommunen ihre Existenz als politisch selbständige Gemeinschaften infrage. Auch die aus Einzelkommunen gebildeten Einheitsgemeinden erreichen nicht automatisch allein durch die Vereinigung eine Höherentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung. Eine Weiterentwicklung allerdings stellen solche Vereinigungen dar, denn sie organisieren die qualitativ in der gleichen Ebene befindlichen kommunalen Prozesse nun für ein größeres Territorium. Eine Höherentwicklung wären solche Vereinigungen zu Einheitsgemeinden, wenn die Lebensqualität sich auf ein höheres qualitatives Niveau hinaufbewegen würde.

## **2. Zur Begriffsklärung „Verwaltung“**

Es ist nicht ganz einfach, in der politologischen Literatur eine positive Begriffsdefinition zu finden. Ein für die Situation signifikantes Angebot lautet so:

*Die Verwaltung als eigenständige Form der Staatsgewalt hat innerhalb der von der Regierung gegebenen Richtlinien den staatlichen Willen praktisch zu verwirklichen. Sie versorgt die Bevölkerung mit Wasser und Energie, baut Straßen, Schulen, Krankenhäuser, Museen usw. und schafft Einrichtungen, die der Entsorgung ,insb. der Beseitigung von Abwässern und Abfällen dienen. Darüber hinaus gewährt die*

**Verwaltung Leistungen vielfältiger Art ( z. B. Subventionen an bestimmte Wirtschaftszweige, Sozialleistungen, Zuschüsse an die Rentenversicherungen, Wohnungsbau - und Sparprämien, Wohngeld), sogt dafür, daß die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf verschiedenen gebieten aufrechterhalten wird und plant in vielen Bereichen ( z.B. Bauleitplanung, Straßenplanung, Energieplanung, Bildungsplanung) um den Anforderungen der Gemeinschaftslebens auch in Zukunft möglichst gerecht zu werden.“**

**( nachzulesen in: Horst Suckow „Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz“ 10.Auflage 1991, S.2-3)**

**Diese Definition erklärt vieles von dem Dilemma, in dem sich die begriffliche Erfassung der Verwaltungsproblematik gegenwärtig befindet.**

**Eine der Fragen, die es in dem Zusammenhang zu beantworten gilt, ist die nach dem tatsächlichen Verhältnis von Verwaltung und Exekutive. Ist die Verwaltung Element der Exekutive oder nur Instrument ? Die bürgerliche Politologie hält mehrere Antworten parat, die im Kontext gestellt, kaum eine befriedigende Antwort geben.**

**- 7 -**

**Eine der offiziell als Lehrmeinung vertretene Version zur Begriffsbestimmung der Verwaltung, die besonders in den neun Bundesländern verwendet wird, gibt Suckow: „Die vollziehende Gewalt läßt sich, ausgehend von dem Grundsatz der Gewaltentrennung , negativ dahingehend bestimmen, daß sie die Tätigkeit des Staates umfaßt, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist. In dieser Definition ist die „Regierung“ enthalten, von der die „Verwaltung“ (im engeren Sinne) abzugrenzen ist. ... Eine positive , umfassende Bestimmung des Begriffes „Verwaltung“ ist bisher nicht gefunden worden. Es wird vielmehr die Auffassung vertreten, daß sich die Verwaltung wegen ihrer vielfältigen Erscheinungsformen und der ihr obliegenden umfangreichen Aufgaben nicht definieren, sondern nur beschreiben läßt. „**

***Worin liegt der Hauptmangel, der diesen als Lehrmeinungen postulierten Positionsbestimmungen anhaftet?***

**Es ist die Unkonkretheit , hinter der sich viele politologische „Denkschulen“ verschanzen. In vielem verbleibt als „Lehrmeinung“ nur der Verweis auf das Recht und die zum Gegenstand „Verwaltung“ und noch mehr zur „Selbstverwaltung“ getroffenen rechtlichen Regelungen.**

***Signifikant für diese Situation ist eine Problemdiskussion, die der Autor im Rahmen des Projektes mit dem Rechtsamtsleiter einer altmärkischen Stadt geführt hat : „Was brauchen wir Termini, die etwas festschreiben ? Nicht das kann die Frage sein, sondern wie wir es verstehen, aus dem Recht die von uns erachtete notwendige Begriffsklarheit herzuleiten. Alles steht im Recht, was außerhab gemacht werden soll, läuft Gefahr, Phrase zu sein, die keinem hilft.“***

**Es fehlt an orientierenden, eindeutigen Begriffsbestimmungen, was „Verwaltung“ und „Selbstverwaltung“ tatsächlich sind, worin ihre Zielstellung besteht. Warum aber sind klare Aussagen und Begriffsbestimmungen gerade bezüglich solcher**

staatstragenden Erscheinungen wie die Verwaltung und die Selbstverwaltung so wichtig?

Angesichts des großen Mißtrauens, das sich besonders in den neuen Bundesländern gegenüber der öffentlichen Verwaltung bezüglich ihrer Durch - und Überschaubarkeit ausgebreitet hat, erscheint eine Durchforstung ihrer Erscheinungsformen und Aktivitäten dringend angeraten. Wem dient die Verwaltung?, Wem sollte sie dienen? Damit wurde bereits einleitend die Diktion der Beschäftigung mit den Phänomenen „Verwaltung“ und „Selbstverwaltung“ vorgegeben. Eine ergebnisorientierte analytische Arbeit kann aber nur zum Erfolg führen, wenn die Gegenstände und Inhalte klar bestimmt sind. Somit ist eine Positionierung zu den Begriffen „Verwaltung“ und „Selbstverwaltung“ unverzichtbar. Müßig wäre es, der Frage nachzugehen, warum die bürgerliche Politologie keine wesentlich anderen als die angeführten Erklärungen zu den benannten Begriffsbestimmungen anführt. Zweifelhaft erscheint die leider weit verbreitete Auffassung, daß alles irgendwie aus dem Recht hergeleitet werden könnte.

Aus materialistischer Sicht :

- 8 -

Hier eine eigene Positionsbestimmung zur „Verwaltung“ als Orientierung

---

*Die Verwaltung im allgemeinen Sinne erfaßt alle Aktivitäten, die auf der Grundlage und in Durchsetzung staatlicher und gesellschaftlicher Normierungen 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.*

Nicht das ist jedoch die Frage, die es primär zu beantworten gilt. Sondern es sind die Fragen nach der Art und Weise, wie, mit welchen Zielstellungen und in wessen Interesse „Verwaltung“ als ein Instrument zur Regulierung gesellschaftlicher Verhältnisse organisiert, gestaltet und beherrscht wird, wie die Stellung des Einzelnen

in den Interessensphären behandelt und gesichert wird. „Verwaltung“ unterliegt in besonderem Maße der Entwicklungsdynamik, die sie befördert oder hemmt.

Die Erscheinungsformen der Verwaltung sind auch Produkte ihrer Bedingungen, die aus einem Gemisch objektiver Zwänge und subjektiver Formulierungen von Interessen gebildet werden. Diese Bedingungen müssen im jeweiligen historischen Kontext gewertet werden.



*Ihrem Wesen nach ist „Verwaltung“ spezifisches Merkmal menschlicher Beziehungen in einer Gesellschaft im Subjekt - Objekt - Verhältnis.*

Originär begann die Verwaltung in primitiver Form der öffentlichen Verwaltung, die sich auf das Gemeineigentum begründete. Mit der Entstehung des Privateigentums zweigte sich von der öffentlichen Verwaltung die ausschließlich auf die Realisierung und Sicherung des Privateigentums ausgerichtete private Verwaltung ab. Diese spezialisierte sich entsprechend der Erscheinungsformen des Privateigentums als

Verwaltung in der Wirtschaft, der Banken usw.

Dem gemäß sind es die Erscheinungsformen, sowohl was die öffentliche, als auch was die private Verwaltung anbelangt. Diese Erscheinungsformen lassen Schlüsse über Sinn, Zielfunktion und Zustand der Verwaltung zu, aus denen eine reale Position bezüglich ihrer Kontrollierbarkeit und Reformierbarkeit hergeleitet werden kann.

Unter diesem Aspekt gilt es auch die Verwaltungsgemeinschaften zu beurteilen. Diese sind Glieder in der Entwicklungskette der kommunalen Selbstverwaltung, die sich von der Tendenz her im Rückgang befindet. Das kann allerdings nicht bedeuten, die Verwaltungsgemeinschaften hätten so gut wie keine positive Bedeutung für den Fortbestand der kommunalen Selbstverwaltung.

- 9 -

Weitere Grundlage für eine konzeptionelle Um - bzw. Neuorientierung der Verwaltung ist deren historisch - philosophische Bewertung und Darstellung ihrer traditionellen Entwicklung. Dabei kann bei einer Positionierung zur Verwaltung als spezifische menschliche Tätigkeit davon ausgegangen werden, daß sie bis in die Anfänge des menschlichen Seins in seiner Gesellschaft hineinreicht. Sie kann den berechtigten Anspruch für sich erheben, älter als der Staat zu sein, ja, sie muß aus heutiger Sicht als eine Wurzel des Staates behandelt werden, der von seinem Ursprung her als Attribut der Verwaltung entstanden ist.

Die originären Formen der Verwaltung lassen sich bis auf die ersten menschlichen Arbeitsteilungen zurückverfolgen. *Die Verwaltung entstand als Selbstverwaltung.*

In den Sippongemeinschaften der Urgesellschaft müssen die primitiven Formen der Selbstverwaltung und damit der Verwaltung gesucht werden. Die gemeinsame Beratung aller wesentlichen Dinge des Gemeinwesens, die sanktionsfähige Regulierung von Beziehungen zwischen Menschen und Menschengruppen mit eigenständigen Interessen bezüglich der Nutzung des Gemein - oder heute besser öffentlichen Eigentums lassen sich als Ursprung verwaltungsmäßigen Handelns herleiten. Sie zeigen auch die grundlegenden Elemente und Merkmale der Verwaltung.

Danach bedeutet „Verwaltung“ *die Erfassung, Registratur und normierte Nutzungsorganisation des Gemein - oder öffentlichen Eigentums, dessen Erhalt und Mehrung und Absicherung gegen Mißnutzung.* Heute kommt als entscheidende Aktivität noch dessen Privatisierung hinzu.

Es ist entwicklungsgeschichtlich ableitbar, daß im Urzustand des Gemeinwesens und in der diesem adäquaten kommunalen Selbstverwaltung dessen Grundelemente

*Beratung und Ausführung, als Produkt der Arbeitsteilung entstanden sind, die heute offiziell noch in der rechtlich fixierten Grundstruktur der kommunalen Selbstverwaltung, bestehend aus Rat und Bürgermeister, erhaltengeblieben sind . Anmerk. In dem Zusammenhang kann zum besseren Verständnis auf die zahlreichen literarischen Abhandlungen und Dokumentationen hingewiesen werden, in denen das Gemeinschaftsleben in urzeitlich erhaltengebliebenen oder allerdings oft auch nachgestellten Wohnsiedlungen vorgeführt wird.*

### **3. Grundsätzliche Begriffsbestimmungen zum territorialen Wirkungsbereich der Verwaltung bezogen auf die kommunale Selbstverwaltung**

-----

Es bereitet zunehmend Schwierigkeiten, eine weiterführende Kommunikation zum Problembereich „Verwaltung“, zu betreiben, weil oft nicht auf eine sichere Begriffsbestimmung Bezug genommen werden kann. Ein Angebot zur inhaltlichen Darstellung der „Verwaltung“ im allgemeinen Sinne ist im vorangestellten Abschnitt erfolgt. Wie nun läßt sich aus heutiger Sicht die „kommunale Selbstverwaltung“, definieren? Was ist unter „Siedlung“, unter „Ortschaft“, unter „Kommune“, und unter „Gemeinde“ zu verstehen?

Einige Bemerkungen zu den benannten Begriffen und ihrer Herleitung

- 10 -

#### ■ **Kommunale Selbstverwaltung**

Den Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung sollte auf der Stufe der menschlichen Entwicklung gesehen werden, auf der es den Menschen gelang, für ihren Lebensunterhalt, befördert durch die Arbeitsteilung, Gemeineigentum zu begründen und für dessen Organisation und Nutzung bestimmte Regeln aufzustellen, zu deren Einhaltung und Durchsetzung die Gruppengemeinschaft extra Mitglieder beauftragte, die dann für diese Arbeit mit versorgt wurden. Die Aufstellung der Regeln erfolgte direkt durch die Gemeinschaft, die quasi in ihrer Gesamtheit das alleinige „Satzungsrecht“ ausübte. Mit der Privatisierung des Gemeineigentums setzte die Negation der kommunalen Selbstverwaltung ein. Zur Sicherung des Privateigentums bedurfte es Strukturen und Normierungen, die den Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sprengten, weil das Privateigentum ein Auseinanderbrechen der bis dahin auf Gemeinwohl ausgerichteten Interessen mit sich brachte.

Der Grad, in dem kommunale Selbstverwaltung sich verwirklichen läßt, hängt von dem Privateigentums am Gesamtvermögen der Gesellschaft und vom Konzentrationsgrad des Privatvermögens ab. Je größer der Konzentrationsgrad des Privatvermögens um so weniger Chancen bleiben der Gemeinheit, am erarbeiteten Reichtum und dessen Nutzung beteiligt zu sein.

Bezogen auf den Machtmechanismus ist die Annahme berechtigt, daß die gegenwärtig zu beobachtende Zentralisierung der Macht einhergehend mit dem Abbau des Föderalismus und somit der kommunalen Selbstverwaltung von der Tendenz her gesetzmäßig ist. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Bündelung der

politisch wertneutralen Verwaltungsarbeit in gemeinsamen Verwaltungsämtern „qua Existenz „ grundlegenden Interessen eine Selbstverwaltung zuwiderlaufen muß.

Eine solche Entwicklung ist zwar ebenso wenig automatisch als „Höherentwicklung „, der kommunalen Selbstverwaltung anzusehen, sie zeigt aber die Freiräume und Bedingungen auf, um kommunale Selbstverwaltung partiell überhaupt weiter betreiben zu können. Wie ist das zu verstehen?

Die demokratischen Freiräume, die die kapitalistische Gesellschaft ihren Bürgerinnen und Bürgern gewährt, sind in der Regel keine Geschenke für solidarisches Gemeinempfinden, sondern sie öffnen sich nur dann und nur soweit, wie die Öffentlichkeit (synonym gebraucht für Volk) durch Widerstreit gegen die staatliche Macht einen eigenen Mitwirkungsanspruch zwingend geltend machen kann. So wird die im Amt befindliche Bundesregierung unter dem starken Druck des sozialen Spannungsfeldes, das die Gesellschaft gegenwärtig bis an die existentielle Grenze beherrscht, gezwungen, eine Reihe von als „Reformen“ deklarierte Maßnahmen zur „Gesundung“ der Staatsfinanzen in einer Breite der Öffentlichkeit darzulegen,

Abgeleitet aus den Ausführungen hiermit ein Definitionsangebot zur kommunalen Selbstverwaltung:

- 11 -

*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 räumlichen und einen sachlichen Geltungsbereich, den sie institutionell durch ihre Organe ausfüllt.*

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, der ist von den regionalen Gegebenheiten und historischen Entwicklungen, ins besondere aber dem Sozialgefüge abhängig.

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

**- Kommunen**

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

**- Gemeinden**

Gemeinden sind Kommunen im allgemeinen Sinne und in der Terminologie staats - und verwaltungsrechtlich gebräuchlich.

„Stadt,“ ist eine Bezeichnungen für historisch begründete Privilegierungen von Gemeinden, die das „Stadtrecht“ erhalten haben.

- 12 -

*Kernfrage : Kann es eine politisch wertneutrale öffentliche Verwaltung geben?*

-----

( Anmerk. In folgendem wird für „öffentliche Verwaltung“ nur noch „Verwaltung „, verwendet)

Wenn davon ausgegangen wird, daß die Verwaltung als politisch wertneutrale Form menschlicher Arbeit unter dem aufgezeigten Bedingungsgefüge und somit als Produkt menschlicher Arbeitsteilung entstanden ist, kann der Vision von einer wertneutralen Verwaltung als Negation der Negation nicht grundsätzlich der Realitätssinn abgesprochen werden. Eine solche Vision ist allerdings mit der gegenwärtig möglichen, zeitlich überschaubaren Dimension verwaltungsmäßigen Denkens nicht erfaßbar. Es gebietet also der Realitätssinn, sich mit der Gegenwart und den möglichen Entwicklungstendenzen von „Verwaltung „, und „kommunaler Selbstverwaltung“ zu befassen.

Die Primäransätze für eine realistische Beschäftigung mit den Phänomenen „Verwaltung „, und „ kommunale Selbstverwaltung „, lassen sich aus folgenden Sichtweisen finden :

1. *Die historisch - traditionelle Entwicklung*
2. *Die funktional - strukturelle Entwicklung*
3. *Die instrumentelle Entwicklung*

Wie stellen sich diese Sichtweisen dar und welche Rolle können sie in der konzeptionellen Arbeit bezüglich der Bestimmung des Platzes der Kommunen in der Gesellschaft spielen ?

## *II. Die historisch - traditionelle Entwicklung*

---

Die Entstehung des Privateigentums hat nicht zuletzt seine Wurzeln in der Verwaltung. Andererseits führt das Privateigentum zur Spaltung in die urwüchsige, originäre Verwaltung, wie bereits angeführt, in die öffentliche, auf das Gemeineigentum fixierte Verwaltung und in die private, auf das Privateigentum fixierte Verwaltung. Mit dieser Spaltung begann unmittelbar das Bedürfnis und dann die Forderung nach Kontrolle der öffentlichen Verwaltung. (In folgendem wird der Begriff „Verwaltung“, synonym für „öffentliche Verwaltung“ verwendet.)

Ein bis in die Gegenwart, zumindest formell in den bürgerlichen Verfassungen verankertes Prinzip, das originär auch darauf abzielen soll, die demokratische Kontrolle der Verwaltung zu garantieren, ist das Prinzip von der Gewaltenteilung. Es ist als „Gewaltenbalance“ in die traditionelle Diskussion um die Möglichkeiten, Macht zu beschränken eingegangen.

Dem entgegengesetzt werden sollte in den gelebten Sozialismuskonzeptionen das Prinzip des „demokratischen Zentralismus“, die Vision, durch einen einheitlichen Staatsaufbau echte Demokratie sicherstellen zu wollen.

Die klassische bürgerliche Staats- und Rechtslehre formulierte drei solcher Gewalten, allgemein bekannt als :

- 13 -

*die Legislative, die gesetzgebende Macht,  
die Exekutive, die staatlich organisierende und ausführende Macht,  
die Gerichtsbarkeit, die über die Einhaltung des Rechts zu wachen hat.*

Diese drei klassischen Elemente der Gewaltenteilung werden politologisch zu den wesentlichsten Elementen des „Rechtsstaatsprinzips“ gerechnet. In dieser Wertung hat es auch verfassungsrechtlichen Rang im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschlands erhalten : GG Art. 20, 2 „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus .Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

Grundgedanke der Gewaltenteilung ist, daß es notwendig ist und möglich sein müßte, eine „Balance“, zwischen den „Gewalten“ herbeizuführen, die in gegenseitiger Kontrolle zum Tragen kommt.

Die Frage ist: *Was hat die Idee von der Gewaltenteilung mit der kommunalen Selbstverwaltung zutun?*

Die kommunale Selbstverwaltung muß aus materialistischer Sicht als der Ursprung der Machtbegründung und Machtentwicklung gewertet werden. Aber nicht nur in dieser historisch bedeutsamen Dimension liegt der Nutzen, sich mit ihr zu befassen. Die kommunale Selbstverwaltung ist mehr als nur eine historische Erscheinung oder eine Form der Verwaltungsorganisation. Sie besitzt als grundlegenden politischen Inhalt und Wesensmerkmal die demokratisch verwaltete Gemeinschaft der Grundzellen der menschlichen Wohn - und Lebensgemeinschaft überhaupt. Das ist

ein Charakterzug, der bis in die Gegenwart hinein aktuell geblieben ist. Kommunale Selbstverwaltung ist ein wesentliches Element menschlicher Selbstverwirklichung, wenn es Lebensqualität geht, die der Gemeinschaft dient.

*Warum eine breite historische Reminiszenz zum Thema?*

-----

Wenn nun die Frage beantwortet werden soll:

*Kommunale Selbstverwaltung oder bürokratische Verwaltungstechnokratie -  
Wohin treiben die Kommunen in den neuen Bundesländern*

so ist eine historische Reminiszenz zu den Wurzeln der kommunalen Selbstverwaltung und ihre historische Entwicklung unverzichtbar, weil nur so das originäre Grundanliegen und damit die eigentliche Zielfunktion eines solchen Phänomens, wie der Selbstverwaltung, so dargestellt wird, daß das ursprüngliche Anliegen in den aktuellen Entwicklungsrahmen hinein projiziert werden kann und Sichtweiten für eine reale Weiterentwicklung eröffnet werden können.

Zum Kontext von kommunaler Selbstverwaltung und Gewaltenteilung :

*Was hat die kommunale Selbstverwaltung mit der Vision von der Gewaltenteilung zu tun?*

Es zählt heute zu den allgemeingültigen Auffassungen daß die Organe der kommunalen Selbstverwaltung der Bürgermeister und die örtlichen Räte sein sollen. So heißt es in der Gemeindeordnung Sachsen - Anhalts, § 35 „Verwaltungsorgane der Gemeinde sind der Gemeinderat und der Bürgermeister.“

-14 -

Kaum im politologischen Bewußtsein nachweisbar ist die These, daß die kommunale Selbstverwaltung nicht als Anhängsel der in der Gewaltenteilung postulierten Balance entstanden ist, sondern als deren Keimzelle. Warum? Dieser Frage soll durch eine historische Herleitung nachgegangen werden.

In der Urgesellschaft organisierten die Menschen bekanntlich ihr Zusammenleben als geordnete Gemeinschaft auf der Ebene der Siedlung. Diese erfüllte alle originären Bedingungen einer Kommune. Damit soll auch festgestellt sein, daß die *Kommune* nicht erst in der Neuzeit, sondern in der Urzeit entstanden ist.

Als die Mitglieder einer Gruppe sich als solche Sozialgemeinschaft im Rahmen und unter den Bedingungen einer gemeinsamen Siedlung bewußt zu formieren begannen, bauten sie gemeinsam Hütten und legten eine Infrastruktur an. Sie betrieben Vorratshaltung. Sie organisierten auf niedriger Stufe Selbstverwaltung: Es gab unmittelbare Demokratie, einen Rat, eine Verwaltung, die Regeln überwachte, mit denen das Gemeinschaftsleben überhaupt nur funktionieren konnte. Sie überwachte die Vorräte und deren gemeinschaftliche Verwendung. Es wurden neue Regeln formuliert, die die Entwicklung der dörflichen Gemeinschaft beförderten. Viele sind als Traditionen bis heute erhalten. Alles das waren Grundvoraussetzungen, die die Qualität „Kommune“ ausmachen. Es wurden auch Instrumentarien entwickelt, um zu schlichten, also in urwüchsiger Form Recht zu sprechen  
Hauptkriterium ist die Selbstbestimmung, die in organisierter und später institutionalisierter Form durch ein von allen Mitgliedern der Siedlungsgemeinschaft anerkanntes Gremium ausgeübt wurde.

Mit der entwicklungsbedingten Sprengung des dörflichen Rahmens als alleiniger organisierter gemeinschaftlicher Lebensraum war die Gemeinschaft auch gezwungen, die kommunale Selbstverwaltung in größerer Dimension zu organisieren. Es galt zukünftig Gemeinschaften zu verwalten, die sich auf mehrere Orte verteilten. Die extensive Erweiterung des organisierten kommunalen Siedlungsraumes ist eine Ursache für die weitere Entwicklungsrichtung der kommunalen Selbstverwaltung. Dieser Aspekt allein wäre jedoch noch keine Begründung für eine Negation dieser Urform der Verwaltung menschlichen Gemeinwesens. Entscheidend war, wie mehrfach angeführt, die Herausbildung des Privateigentums, die damit unabdingbar verbundene Einschränkung des Gemeineigentums, noch mehr allerdings die gemeinschaftliche Teilhabe daran.

Es wird allgemein geisteswissenschaftlich konstatiert, ohne allerdings schlüssig bewiesen zu werden, daß es im Wesen des menschlichen Seins läge, daß der Mensch stets nach Privatem strebe und ein solches Streben mit seiner Selbstverwirklichung gleichsetze. Diesem tendenziellen Hang wird auch ein objektiver Drang nach Macht, nach Beherrschung anderer zugeschrieben.

Wird der Sicht gefolgt, wäre die Annahme gerechtfertigt, die Entstehung des Privateigentums und der Drang nach Macht seien menschliche und damit objektive Wesenszüge. Sie seien da, es stehe nun der übrigen Gesellschaft zu, die Machtgelüste

- 15 -

zu bremsen, sie möglichst kontrollierbar zu machen.

Diese These manifestiert sich nicht zuletzt in der Demokratieproblematik. Aus einer solchen Betrachtungsweise heraus begründeten Wegbereiter der Philosophie und den Staats- und Rechtslehren ihre Modelle, mit denen Demokratie gestaltet und totalitäre Machtambitionen am Ausbruch gehindert werden sollten. Grundgedanke dabei war, die Macht unter das Recht zu zwingen und durch ein System von Institutionen, eine „Machtbalance“ zu organisieren.

Bereits bei Aristoteles (384 - 322) formulierte drei Elemente, die gemeinsam totalitären Machtbestrebungen entgegenwirken sollten. Er schrieb: „ es gibt in jeder Verfassung drei Teile ...Sind diese drei wohl eingerichtet, so ist es notwendigerweise auch die Verfassung, und die Verfassung unterscheidet sich notwendigerweise voneinander je nach der verschiedenen Art dieser Teile. Es ist aber von diesen dreien das eine die über öffentliche Angelegenheiten beratende Gewalt, das zweite die regierende Gewalt, d. h. was für Staatsämter ,an einrichten, mit welchen Machtbefugnissen man sie ausstatten und in welcher Weise ihre Besetzung vorgenommen werden muß - und das dritte endlich die richterliche Gewalt.“ Wesentliche Ansatzpunkte zum Problem bietet das Studium der Begründer der englischen Staats - und Rechtslehre Thomas Hobbes und John Locke. Sie haben die absolute Monarchie in England miterlebt, wie diese in Konkurrenz zum aufstrebenden Bürgertum dessen Entwicklung behinderte.

Eine signifikante Begründung frühbürgerlicher Demokratievorstellungen gab Thomas Hobbes (1588 - 1679). In seinem Hauptwerk „Leviatan“ entwickelte er seine Konzeption eines Gesellschaftsvertrages, bei in dem er davon ausging, daß die „allergrößte Macht diejenige (ist) welche aus der Macht vieler Menschen zusammengesetzt (ist) die durch Übereinstimmung zu einer einzigen natürlichen oder bürgerlichen Person vereint sind, der die ganze Macht dieser Menschen in ihrem Willen unterworfen sind, zur Verfügung steht.“ Hobbes schöpfte viele seiner Erkenntnisse aus dem „Naturrecht“ und konnte aus dieser Sicht nicht zuletzt so eine Verbindung zu den Urformen demokratischer Machtausübung herstellen.

Richtungsweisend und wohl auch kaum an Aktualität zu überbieten ist die Positionsbestimmung von John Locke (1632 - 1704) Seine Forderung nach Machtkontrolle begründete er so:

„ Die legislative Gewalt ist diejenige, die das Recht hat zu bestimmen, wie die Macht des Staates zur Erhalt der Gemeinschaft und ihrer Glieder gebracht werden soll. Bei der Schwäche der menschlichen Natur, die stets bereit ist, nach der Macht zu greifen, dürfte es jedoch eine zu große Versuchung darstellen, wenn dieselben Personen , die die Macht haben, Gesetze zu geben, auch die Macht in der Hand hätten, sie zu vollstrecken.... Weil aber die Gesetze ... beständig vollstreckt und befolgt werden sollen, ist es notwendig, daß eine dauernd im Amt befindliche Gewalt da sei, die darauf zu achten hat, daß die erlassenen und in Kraft bleiben den Gesetze vollstreckt werden. „

- 16 -

Die heute noch als allgemeingültig ausgewiesene Konzeption von der Gewaltenteilung als Verfassungsprinzip wird grundsätzlich Charles - Louis de Montesquieu (1689 - 1755) zugestanden. Es setzte mit seinem Buch „Von der Verfassung Englands“, die offiziellen Maßstäbe zur Beurteilung der Gewaltenteilung im ursprünglichen Sinne. Er schrieb:

„ In jedem Staat gibt es drei Arten von Gewalt: die gesetzgebende Gewalt, die vollziehende Gewalt in Ansehung der Angelegenheiten, die vom Völkerrecht abhängen und die vollziehende Gewalt hinsichtlich der Angelegenheiten, die vom bürgerlichen Recht abhängen. ...Vermöge der dritten straft er (der Staat) Verbrechen oder spricht das Urteil in Streitigkeiten der Privatpersonen.“ (Diese Konzeption beinhaltet keine Verwaltungsgerichtsbarkeit)

Als Bezugspunkt für ihre Betrachtungen formulierten die theoretischen Begründer der Gewaltenteilung den „Souverän“, gegen dessen absolutistischen Bestrebungen sie angingen.

Locke drückte seine Bestrebungen, die absolutistischen Machtbestrebungen der Inhaber der Krone zu begrenzen, kontrollierbar zu machen und an das vom Parlament zu setzende Recht zu binden, in der allgemeinen Formel „The King in Parliament“ aus.

Bei Montesquieu ging es um die „Balancierung“, und damit ebenfalls um die Gewaltenteilung als prinzipielles Prinzip der Gestaltung der politischen Macht und



nicht schlechthin um die Entwicklung eines Organisationsprinzips, wie heute in der gesamten Breite der neuen politologischen Literatur glaubhaft gemacht werden soll.

Montesquieu steht für die klassische Sicht : „ Alles wäre verloren, wenn dieselben Menschen oder die gleichen Körperschaften der Großen, des Adels oder des Volkes diese drei Gewalten ausüben würden: die Macht, Gesetze zu geben, die öffentlichen Beschlüsse zu vollstrecken und die Verbrechen oder die Streitsachen der einzelnen zu

richten..... So haben denn die Fürsten, wenn sie despotisch werden wollten, immer damit begonnen, alle obrigen Ämter in ihrer Person zu vereinen.... (bezogen auf die Republik Venedig) .... Die gleiche Verwaltung und Körperschaft hat als Vollstreckerin der Gesetze die ganze Macht, die sie sich als Gesetzgeberin beigelegt hat. Sie kann den Staat durch ihre allgemeinen Entschliefungen verwüsten, und da sie auch über die richterliche Gewalt verfügt, kann sie jeden Bürger durch ihre individuellen Entschliefungen vernichten.“

Bei seinen Betrachtungen und Wertungen ging Montesquieu von den reaktionärsten Auswüchsten des Totalitarismus seiner Zeit aus. Hauptkriterium bei der Bewertung des Ausprägungsgrades des Totalitarismus in einem Regime war die Bindung an das Recht.

Die reaktionärste Form des Totalitarismus ist der Despotismus , dessen Erscheinungsformen, nach Montesquieu, nicht nur Einzelpersonen , sondern auch machtbesessene Personengruppen, die sich als Staatsform der Republik bedienen, sein können. Despoten lehnen eine Bindung an oder gar Unterwerfung unter das Recht ab.

Zudem vermittelt die Beschäftigung mit der Gewaltenteilung auch die allgemeingültige Erkenntnis, daß Totalitarismus nicht an eine „ökonomische

- 17 -

Gesellschaftsform“(Marx) bzw. an bestimmte Formen des Eigentums gebunden ist, sondern unter ganz bestimmten Umständen als Eskalation von Machtgelüsten und bestimmten Interessenkonstellationen und deren widersprüchliche Zuspitzung auftritt. Die Tendenz ist immer durch das Aufbrechen nicht mehr mit herkömmlichen Mitteln regulierbarer Interessenwidersprüche gegeben. Sie tritt in Erscheinung dadurch, daß der oder die Träger der „Gewalten“ diese in sich vereinigen und ein demokratisch kaum faßbares Machtmonopol begründen. An den notwendigen geisteswissenschaftlichen Begründungen fehlte es bislang nicht.

Nach Edmund Burke (1729 -1797) müsse in jeder Gesellschaft notwendiger Weise immer einer oder einige obenauf sein. Burke räumte dieses Recht nur zur Macht von Geburt oder Stand dazu Berufenen ein. Zwei an Aktualität in der politischen Argumentation kaum zu überbietende Zitate: „Eine echte, natürliche Aristokratie ist ein wesentlicher Bestandteil eines jeden rechtmäßig konstituierten Staatskörpers.“ In der Auseinandersetzung mit der Pariser Kommune Burk:„ Die Schneider - und Maurer - und Fischhändlerkooperation aus der die Republik von Paris zusammengesetzt ist, können und werden der Stelle nie gewachsen sein, auf welche sie durch die verwegendste aller Ursupationen durch einen Eingriff in die Prärogative der Natur geworfen sind.“

Die geistigen Vertreter der neuzeitlichen totalitären Regime begründen ihren absoluten Machtanspruch mit der Begründung, unfehlbar zu sein und im Auftrage des Volkes zu handeln.

Dabei wird als „Idealfall“ nach wie vor die Einzelperson, der Führer angesehen. Signifikant für diese Denkweise steht Morgenthau, einer der bekanntesten amerikanischen Strategen:

„ Große Männer, aber nicht Kommissionen, auch nicht kompetente, führen die Länder zur Größe und bewahren ihre Größe, aber auch ein großes Land kann durch ein Komitee und sei es noch so gut, leicht vernichtet werden.“

( Nicht zuletzt sollte ein solcher Ansatzpunkt genommen werden, wenn es sich um die Aufarbeitung der gelebten Sozialismusvarianten, so der DDR, handelt und sich dabei zu der Erkenntnis vorgearbeitet wird, daß Hauptgründe des Scheiterns diese Sozialismusversuche nicht zuletzt in der Postulierung einer Einheit von Volkssouveränität und Staatssouveränität, in dem der Gewaltenteilung entgegengesetzten Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ und im Personenkult zu suchen sind.)

Was die Formulierung des „Souveräns“ anbelangt, da weist die jüngste Geschichte auf eine Neuorientierung hin, dessen Phänomen zum Ansatzpunkt eines konzeptionellen Überdenkens der Gewaltenteilung inspirieren könnte. Erinnerung sei daran, daß die „stille Revolution“ in der DDR zumindest unter Losungen stattfand, die den Kern der Gewaltenteilung berühren : „Wir sind das Volk !“ Damit wurde von den demonstrierenden Volksmassen selbst ein Souverän formuliert.

Weitergehend wurde die Forderung nach „Glasnost und Perestroika“, nach „gläsernen Rathäusern“ durch die demonstrierenden Massen und nicht durch theoretisierende Einzelpersonen postuliert.

- 18 -

Aus aktueller Sicht wäre es zutreffender, in bezug auf den Souverän als Kernpunkt einer Gewaltenteilungskonzeption überhaupt, von einer „Legislative ohne Souverän“, einem „Exekutive - Souverän“ und einem „Rechts - Souverän“ zu sprechen.

*Zum „Rechts - Souverän“ lieferte Engels die nach wie vor aktuelle und völlig zutreffende Begründung: „Der Advokat ist hier alles, wer seine Zeit recht gründlich an diesen juristischen Wirrwar, an dem Chaos von Widersprüchen verschwendet hat, ist so .... allmächtig. Die Unsicherheit des Gesetzes führt natürlich zum Autoritätsglauben ... und das Resultat ... hängt wieder von der Belesenheit und Geistesgegenwart des Advokaten ab.“ (nachzulesen in: Marx/Engels Werke Bd. 1, s. 589)*

In der gesellschaftlichen Entwicklung hat es sich bisher gezeigt und konnte auch durch die gesellschaftliche Praxis noch nicht widerlegt werden, daß, wenn die Gesellschaft durch organisierte und institutionalisierte Macht beherrscht wird, diese besser kontrolliert werden kann, wenn sie sich formell als „geteilte“, Macht etabliert hat. In diesem Sinne ist die Gewaltenteilung die günstigere Möglichkeit für öffentliche

Kontrolle und sie bietet mehr Spielraum für demokratische Mitwirkung. Zweifelhaft erscheint allerdings, ob es noch dem Stand der gesellschaftlichen Entwicklung und

**vor allem dem gegenwärtigen Zustand der Gesellschaft entspricht, diese Mitwirkung an der Machtausübung allein auf dem Feld der Wahlen zu belassen.**

(Ein leider noch nicht in seiner Bedeutung hinreichend durch die handelnde Politik gewürdigtes Phänomen ist die Politikverdrossenheit der Menschen, die die Hauptmasse der Gesellschaft ausmachen. Wahlbeteiligungen zwischen 30 % bei Nachwahlen zu kommunalen Räten und 60 % bei Bundes - und Landtagswahlen sind nicht zuletzt ein unverkennbares Symptom für Ablehnung. )

**Kaum Beachtung findet bei den Versuchen, die Gewaltenteilung noch für ein „modernes“ bürgerlich - demokratisches Staatswesen nutzbar zu machen, die Rolle der Volksmassen, der tatsächlichen Träger des Gemeinwesens. Signifikant ist, daß der Begriff „Volk“ seit der Wende aus dem politischen Sprachgebrauch verschwunden scheint. Bezogen auf die Formulierung eines staatlichen „Souveräns“, wie es ja in der Geschichte der Idee von der Gewaltenteilung stets der Fall gewesen ist, steht lediglich, wie auch im Grundgesetz, Art. 20, Abschn.2 formuliert: „Alle Macht geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der Vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ Es liegt der Schluß nahe, daß die ganzen Bestrebungen der Machtbegrenzung in dem Instrument „Wahlen“ gebündelt worden sind.**

*Machtbalance durch Wahlen?*

**Damit wird das Grundproblem deutlich: Die verschiedenartigen Konzeptionen der Gewaltenteilung blieben stets an der Oberfläche haften, weil sie nur die Kontrolle durch „Machtbalance“, nicht aber die Aufspaltung der politischen Trägerschaft einer Gewaltenteilung mit scharf gezogenen Grenzen der Kompetenzen und der Rekrutierung ihrer Inhaber im Auge hatten. (Es kann nur das wirklich kontrolliert werden, was nach klar meßbaren Größen und Vorgaben organisiert ist.)**

**Sie gingen dabei - aus der konkreten Sicht ihrer Zeit auch gar nicht anders möglich -**

**- 19 -**

**immer von einem Fixpunkt der Macht, - dem tatsächlichen Inhaber der Macht, dem „Souverän“ aus.**

**Auch die Fortsetzung der Idee, ausgehend von einem „Souverän“ Gewaltenteilung zu organisieren, brachte nicht die Lösung. Die Formulierung einer imaginären „Volkssouveränität“, und dem „Volk“ als politisches Kontrollinstrument Wahlen zuzugestehen, wie im GG, widerlegt sich selbst schon aus der Tatsache, daß z.B. nur immer ein Teil der Legislative aus Wahlhandlungen des „Volkssouveräns“ rekrutiert wird, die anderen Elemente bekanntlich der direkten Bestimmung durch diesen „Souverän“ entzogen sind. Zudem ergäbe sich bei einer solchen Begründung der**

**- 19 -**

**Nützlichkeit der Doktrin von der Gewaltenteilung die Frage, wer wen nun wirklich kontrolliert, der „Volkssouverän“ den „Staatsouverän“? Oder umgekehrt?**

*Was läßt sich aus diesen Positionen und Herangehensweisen konstatieren?*

**Die immer wieder diskutierten Konzepte zur Gewaltenteilung erfaßten nur die obere, die zentrale Ebene der staatlichen Macht. Ihre Konstrukteure gingen davon aus, daß**

es sich bei den Gewalten mehr oder weniger um arbeitsteilige Elemente eines Machtsystems handeln sollte.

Für sie bestand das Problem darin, alle Handlungen der Inhaber der drei Machtsäulen an das Recht zu binden. Die Gewaltenteilung wurde konzeptionell als Bestandteil der Rechtsstaatsprinzips gesehen.

Durch eine solche Unterordnung der Gewaltenteilung war auch vom konzeptionellen Denkansatz her schon vorprogrammiert, daß ein Prinzip, wie das der Gewaltenteilung, was ja ohnehin nur als spontan wirkende „Balance“ zur Machtkontrolle befähigt werden sollte, unter privat dominierten

Interessenkonstellationen objektiv in seiner gedachten Form nie realisiert werden könnte. Damit ist allerdings nicht die Annahme zu verbinden, es handle sich bei der Gewaltenteilung um ein „nicht machbares Ding“ und daher nicht brauchbar für eine progressive Gesellschaftskonzeption. Grundsätzlich gilt die Erkenntnis, daß es nicht die Doktrin an sich war und ist, die, weil illusionär, als Gesellschaftskonzept unbrauchbar und daher die Beschäftigung mit ihr nutzlos und Zeitverschwendung wären. Allein die Formulierung einer solchen Doktrin als Kontrollmöglichkeit gegenüber unkontrollierbaren und gegen die elementaren Interessen der Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit (treffender wäre es in dem Zusammenhang sich wieder des Begriffes „Volk“ zu bedienen) gerichteten totalitären Regimen, in welcher Form sie auch immer auftreten, bedeutete und bedeutete nach wie vor gesellschaftlichen Fortschritt zu sichern. Warum?

- 20 -

Es wird infolge nachzuweisen sein, daß auch die kommunale Selbstverwaltung, ebenfalls offiziell als Element der Rechtsstaatprinzip geführt, als Funktion der realen Macht gesehen und nur aus dieser Perspektive ihre Realisierbarkeit dargestellt werden kann. Es gilt allerdings einen prinzipiellen Unterschied in der Bewertung der Realisierungschancen zu beachten : Die Kommunale Selbstverwaltung ist originär unter den Bedingungen entstanden, als die Interessen allein durch das Gemeineigentum, als Organisationsform zur Sicherung existentieller Grundinteressen einer territorial begrenzt lebenden Gemeinschaft bestimmt worden sind. Aus dieser historischen Plazierung lassen sich die Idealvorstellungen real ableiten. Die Gewaltenteilung ist unter den Bedingungen separierter Interessen, die in einer ständigen Konkurrenz miteinander stehen, als „Balance“ zwischen diesen als „Macht“ organisierten und institutionalisierten privaten Interessen entstanden. Sie konnte daher nie real ausgelebt werden und ist somit vom Grundsatz her idealisierte Vision geblieben.

Unter diesem Aspekt wurde auch die Verwaltung lediglich als machterfüllendes Instrumentarium und die kommunale Selbstverwaltung als ein Element des Rechtsstaatsprinzips behandelt und konzipiert.

Ohne allerdings diese Abstraktionsebene zu verlassen, hat die moderne Politologie sich eine realistischere Position bezüglich der Aktualität und Machbarkeit der Gewaltenteilung und damit auch zu den Zielen der Verwaltung erarbeitet. Es geht heute nicht mehr darum, das Prinzip der Gewaltenteilung a priori durchsetzen zu wollen, weil das zu keinem Zeitpunkt der Geschichte gelungen ist. Die Erkenntnis zu einer solchen Einstellung ist Ergebnis der Analysen über die Zweckmäßigkeit und Machbarkeit eines solchen Prinzips. Ein Ordnungsprinzip, das vom freien Spiel der Kräfte ausgeht - anders ist schließlich eine „Balance - Konstellation in den konzeptionellen Denkansätzen der Politologierichtungen, welcher Herangehensweise auch immer, nicht logisch vorstellbar - birgt schon vom konzeptionellen Ansatz her existentielle Unsicherheiten, die sich soweit verschärfen können, bis sie das Prinzip als

solches infrage stellen müssen. An diesem Punkt ist die politologische Bewertung der Aktualität, ja der Machbarkeit einer Gewaltenteilung überhaupt, angelangt. So konstatierte Karl Loewenstein, einer der profiliertesten Staatsrechtler der Bundesrepublik, bereits Ausgangs der 50er Jahre, daß Legislative und Exekutive längst nicht mehr getrennt seien, weder personell noch funktionell, die Mitglieder der Regierung seinen Mitglieder des Parlaments, daß es schon längst zu einer Integration von Regierung und Parlament gekommen sei.

Nach Werner Weber besteht das Verhältnis von Legislative und Exekutive als Vordergrund, hinter dem eine „Vielfalt „ oligarchischer Aktionsgemeinschaften und Einflußgruppen stünden. Entscheidend für eine Bewertung der realen Entwicklungsspielräume eines solchen Prinzips, wie das der Gewaltenteilung erscheint die Feststellung von Weber: „ Die Parteien beherrschen die Willensbildung im Parlament. Die Mehrheitsparteien des Parlaments bilden aus ihren Führern aber gleichzeitig die Regierung. Sie haben darüber hinaus die Herrschaft über die Verwaltung angetreten.“ (Werner Weber : „Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem ,1959, S. 161) Unter solchen Zwängen und Machtkonstellationen sieht auch er im Prinzip der Gewaltenteilung lediglich noch ein

- 21 -

Ordnungsschema für Aufgaben und Zuständigkeiten.

Unter der Überschrift : „Den Gewalten entgegengesetzte Gruppen“ führt der Autor Willi Thiele in seiner Darstellung der Problematik eine Reihe „weiterer realer Mächte“ an, die heute als „vierte Gewalt“ ein „unentbehrliches Gegengewicht,, gegen die Macht bilden und dessen Kontrolle übernommen hätten. Er verweist dabei auf Küster, der auf solche Gruppen wie „gelehrte Inhaber der Prüfgewalt“ und die „soziologischen Träger des Journalismus“ .

Löffler sieht in der Presse eine „ vom Staatsapparat unabhängige und mit ihm nicht verflochtene gesellschaftliche Institution... die auf Grund ihrer ständigen Kontrolle und Kritik den staatlichen Einrichtungen ein unentbehrliches Gegengewicht“ sei. Bezogen wird sich auf die grundrechtlich verbriefte Unabhängigkeit der Presse und deren Freiheit.

Die Praxis belegt durch viele Beispiele, daß die von den Medien repräsentierte öffentliche Meinung durchaus in der Lage wäre, eine wirkungsvolle Kontrollfunktion gegenüber den Institutionen staatlicher Macht auszuüben. Zweifelhaft erscheint allerdings, daß die öffentliche Meinung, so sie in erster Linie durch die Medien artikuliert wird, tatsächlich den Anspruch einer umfassenden Kontrolle unter den Zwängen eines erbitterten Konkurrenzkampfes auf dem Medienmarkt überhaupt erfüllen kann. Unter diesem Zwang lassen sich Anzeichen der faktischen Einschränkung der Pressefreiheit erkennen, die der Illusion den Boden zu entziehen beginnen, die Presse könne eine echte Kontrollfunktion im Sinne der Gewaltenteilung übernehmen.

*Anm. des Autors zum Problem eine eigene Erfahrung : Autor war bis zum 30. September 1996 redaktioneller Mitarbeiter bei einer Tageszeitung. Vom Chefredakteur dieser Zeitung erging am 25. 7. 1996 eine „verbindliche Weisung bis zum Ausscheiden des... an alle Redaktionen der Zeitung“ mit folgendem Wortlaut: „Kein Artikel des obigen Autors kommt ins Blatt, der auch nur den Anschein eines politischen Inhalts hat. Der Rest wird erst abgedruckt, nachdem die Freigabe ... auf dem Korrekturausdruck mit Handsignum vorliegt.“*

(Seitens der Mehrheit der Mitglieder von kleineren Parteien und anderen politischen Gruppierungen in den kommunalen Räten wird immer wieder dagegen moniert, daß sie nicht in entsprechender Weise ihre Vorstellungen und Positionen über die lokalen Zeitungen artikulieren können.

Ein für die Situation signifikantes Beispiel: Anlässlich eines Jubiläums der Freien Wählergemeinschaft in Tangermünde gab als Gast der kleinsten Stadtratsfraktion dessen Vertreter eine kurze Einschätzung der Arbeit im Tangermünder Stadtrat. Sie wurde von ihm als „Wohltuend offen und konstruktiv,“ bewertet. Es ergab sich auch, daß er sich mit einigen kritischen Erscheinungen in der Ratsarbeit auseinandersetzen mußte. So führte er aus, daß seitens der „Koalitionsfraktionen,“ CDU und SPD noch zu oft eine Obstruktionspolitik betrieben werde, die bis zum „Ideenklau“ reiche. In der ortsansässigen Tagespresse erschien kein Wort zum Grundanliegen, die Ratsarbeit als positiv und von „ungewöhnlich großer Gemeinsamkeit“ zu bewerten, sondern reißerisch aufgemacht eine Diskussion zum „Ideenklau“. Der zuständige Redakteur begründete seine Darstellungsweise damit, daß er daran denken müsse und auch daran gemessen werde, wie es ihm gelänge, seine Zeitung zu verkaufen.)

- 22 -

Was für die drei „klassischen,“ Elemente der Gewaltenteilung als Entwicklungstendenz seit den 50er Jahren konstatiert worden ist, trifft auch für die Medien zu :

- Sie unterliegen, wie die Staatsgewalt einem Konzentrations - und Zentralisierungseffekt, er wird diktiert von privaten Profitinteressen, als einzige Effizienzkriterien zählen Einschaltquoten und abgesetzte Auflagenhöhen.-
- Die Beherrschung durch die traditionellen Parteien wird zum dominierenden Faktor für die Bestimmung von Konzeptionen und Vermittlungsinhalten.-
- Sie dienen einem durch Privatinteressen formuliertem gesellschaftlichen Stabilisierungsgebot und betreiben somit eine Absage an die Pluralität und gesellschaftliche Konvergenz.

**Eigene Positionierung 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.*

#### **4. Zum besonderen Verhältnis von Exekutive und Verwaltung aus entwicklungsgeschichtlicher Sicht der Gewaltenteilung**

---

Wird der klassischen Formel der Staats- und Rechtslehren gefolgt, dann sollte der Exekutive die Ausführung des politischen Willens der Legislative zugewiesen sein. „Exekutive - vollziehende Gewalt“ so lautet nahezu übereinstimmend die klassische Definition, wie sie noch heute als Lehrmeinung postuliert wird. Sie besteht nach bürgerlichem Verwaltungsverständnis aus den beiden Elementen *Regierung* und *Verwaltung*.

Dem parlamentarischen Rollenverständnis entsprechend hätte die Regierung den politischen Part in der Exekutive zu spielen, während die Verwaltung sich „politisch neutral“ zu verhalten hätte, nur der Verwaltung als Sache hingegeben.

Entwicklungsgeschichtlich findet diese Zuweisung ihre Begründung in der urwüchsigen Entstehung der Verwaltung. So gesehen ist die Exekutive die Weiterentwicklung der Verwaltung nach Auflösung der Urgemeinschaft,

- 23 -

herbeigeführt durch die Entstehung und Herausbildung des Privateigentums. Wird dieser These gefolgt, ergibt sich aus heutiger Sicht die Schlußfolgerung, daß Verwaltung den Wandel vollzogen hat, originär Wurzel der Exekutive gewesen und dann dessen Instrument geworden zu sein.

Die „Vollzugsgewalt“ Exekutive hat es in der reinen Form in der Geschichte zu keinem Zeitpunkt gegeben. Eine solche Rollenzuweisung war und ist visionär, weil und solange ihr die objektiven Grundlagen und Wirkungsvoraussetzungen fehlen. Historisch war sie nur eine in einer natürlichen (Monarchen, Führer,) oder juristischen Körperschaft (Kabinet, Regierung) manifestierte Differenzierung der Macht. Sie ließ die Ideen in Rechtsformen abfassen, die sie durchsetzen wollte, um die Macht zu materialisieren. In einer Person organisierte sie die Durchsetzung ihrer mit Rechtskraft versehenen Vorstellungen als Machtausübung. Dabei bediente sie sich der Verwaltung. Diese war überwiegend an die Weisungen des „Exekutiv-

Souveräns“ gebunden, schon aus dieser Konstellation nicht neutral. Sie ist offiziell gehalten, politische Enthaltbarkeit zu üben, d. h. sie formulierte keinen eigenen Politikanspruch und sie enthielt sich öffentlicher politischer Wertungen.

Es erscheint angesichts der tatsächlichen Machtkonstellation und Rollenverteilung innerhalb der Exekutive der Betrachtung dienlicher, bei der Exekutive heute als im „engeren Sinn“ zu sprechen und diesen Begriff mit „Regierung“ zu belegen.

Warum?

Den Begriff „Exekutive“ synonym für das gleichwertige Wirken von Regierung und Verwaltung unter einem terminologischen Dach zu verwenden, hat nie den Realitäten entsprochen und tut es heute noch weniger. Er suggeriert die Vorstellung, daß auch zwischen „Regierung“ und „Verwaltung“ eine Machtbalance bestehen müßte. Wie sonst wäre eine Gleichrangigkeit beider zu erklären? In Wirklichkeit wurde die Verwaltung allein von der Regierung kontrolliert und der Kontrolle durch die Legislative, nachdem sich diese vom absoluten Herrscher losgelöst, in eigener Organstruktur an der Machtausübung beteiligte, in welcher Form sich diese auch manifestiert haben mochte, entzogen. Das klassische Prinzip von der Gewaltenteilung mußte schon deshalb Vision bleiben, weil die Verwaltung als tatsächlicher Realisierungsträger des politischen Willens, vom Exekutivsoverän „Regierung“ usurpiert worden ist.

Ein weiterer Aspekt der historisch begründet worden ist und heute die Rolle der Verwaltung bestimmt, steht im Zusammenhang mit der vertikalen Ausprägung der Gewaltenteilung als Organisationsprinzip. Die Gewaltenteilung ist, wenn, dann lediglich in horizontaler Ausdehnung in der zentralen und so es einen föderativen Staatsaufbau gab oder gibt, lediglich noch bis auf die Ebene der Länder hinab konzipiert worden. Nicht erfaßt hat sie die Zwischenebenen und schon gar nicht die Umschlagstelle des zentral vorgegeben politischen Willens in politik- und rechtsrelevantes Handeln, die kommunale Ebene. Dort, wo Politik sich materialisieren

muß, ist Verwaltung als *alleiniges* Element der Staatlichkeit vorgeschrieben.

Kommunaler Rat und Bürgermeister sind „Verwaltung“. Da das Bürgermeisteramt ein politisches Amt ist, wird die Verwaltung nach politischen Vorgaben ihrer verwaltungsmäßigen Sachbezogenheit geführt. In diesem Sinne ist der Bürgermeister

- 24 -

politischer Verwaltungsbeamter. Damit widerspricht eine solche rechtlich fixierte Position dem politischen Neutralitätsgebot der Verwaltung. Verwaltung wird politisch beherrschtes Instrument von Interessen und nicht, wie es in getreuer Anlehnung an die Gewaltenteilung sein sollte, Dienstleister mit Bürgernähe. Damit erfolgt entwicklungsgeschichtlich die Negation der Verwaltung als politisch neutrales Instrument zur Durchsetzung des vom „Legislativ - Souverän“, zu bestimmenden politischen Willens.

*Wie ist das zu verstehen?*

Am Wesen der Exekutive, Machtzentrum zu sein, hat sich bis in die Gegenwart nichts geändert. An die Stelle von Personen sind heute Parteien getreten, die aus aktueller



Sicht nicht mehr als eben die am günstigsten erscheinende organisatorische Grundlage bilden, Interessen politisch zu bündeln, zu artikulieren und zu verwirklichen. Sie beherrschen heute, anstelle der Einzelpersonen oder ihnen historisch adäquaten Personengruppen die Institutionen der Gewalten. Über diese Brücke der Parteien findet gegenwärtig die Machtverschmelzung unter der Dominanz der Exekutive statt. Damit wurde die Vision, es könnte eine Kontrolle durch „Balance“ möglich sein, ad absurdum geführt. Diese Erkenntnis hat sich spätestens seit Ende der 50er Jahre unseres Jahrhunderts in der Politologie durchgesetzt.

Unter machtpolitischem Gesichtspunkt hat sich im modernen Kapitalismus in der Exekutive ein weiterer Konzentrations- und Zentralisierungsprozeß vollzogen, der der Doktrin von den beiden gleichrangigen Bestandteilen Regierung und Verwaltung zuwiderläuft. Die Regierung hat sich auf einen höheren Rang, als der der „Ausführung“ begeben und füllt nun die Exekutive allein aus. „Exekutive“ im Sinne von „Vollziehen“ ist als aktive Machtausübung anzusehen, die sich Instrumentartien bedient, die aber nicht Bestandteil direkter Machtausübung sein können, weil sie nicht in die Lage versetzt sind, eigene Rechtsnormen zu verabschieden. Sie arbeiten nur die Maßgaben der Regierung ab. Von ihrer Position des Instruments zu sein, unterscheiden sie sich nicht mehr grundsätzlich von quasi Ämtern, die im Auftrage der Regierung tätig werden, ohne Verwaltung nach dem Exekutiv - Verständnis zu sein oder offiziell der Exekutive zugerechnet zu werden. Eine solche Interpretation läßt auch der Art. 86 GG zu. Damit ist die Verwaltung allerdings der parlamentarischen Kontrolle entzogen. Auch aus dieser Sicht der klassischen Gewaltenbalance, die ja die Exekutive in ihrer Gesamtheit als Macht benennt, kann abgeleitet werden, daß die Verwaltung kein Element der Gewaltenteilung ist. Dann müßte sie sich direkt dem Kontrollmechanismus der Gewaltenteilung stellen können. Zuständig ist allein der Regierungschef mit seiner Richtlinienkompetenz und seiner Organisationshoheit bezüglich der Verwaltung. Auf diese Weise kann höchstens von einer Vertretung der Verwaltung in der Exekutive durch den Regierungschef ausgegangen werden. Eine solche Positionsbestimmung läßt allerdings das Problem der demokratischen und unmittelbaren Kontrolle durch die Legislative in einem anderen Licht erscheinen : Die Verwaltung ist parlamentarisch nicht direkt kontrollierbar ! Gleiches gilt für die anderen Ebenen. Bezogen auf die kommunale Ebene übt der Bürgermeister die Organisationshoheit über die Verwaltung aus und schirmt sie gegen direkte Kontrollen durch den Rat ab.

- 25 -

In den örtlichen Räten kommt es immer wieder zu Irradiationen über die Kontrolle der Verwaltung. Rund 35 Prozent der Stadtratsmitglieder und 50 Prozent der Gemeinderatsmitglieder sind der Meinung, das Prinzip der Gewaltenteilung existiere bis in die kommunale Ebene . Für die ist der Bürgermeister „Exekutive“ und die ihm in der Personalhierarchie nachfolgenden Amtsleiter seien dem Rat gegenüber auskunftspflichtig. Nicht tief im Bewußtsein sitzt , daß die einzige Möglichkeit , gegenüber der Verwaltung ein Mitsprache - und Entscheidungsrecht darin besteht, jährlich mit dem Haushaltsplan den Stellenplan zu beschließen. Es erscheint nahezu 40 Prozent der zum Problem befragten als ein Einschnitt in ihre Kontrollmöglichkeiten, daß sie ohne Zustimmung des Bürgermeisters keine Auskunft aus der Verwaltung erhalten können.

Ein Beispiel zur Demonstration : Auf Drängen der „Opposition“ sah sich der Tangermünder Stadtrat gezwungen, einen zeitweiligen Ausschuß zur Untersuchung von Grundstücksverkäufen an Stadtverordnete und Stadtbedienstete in der Zeit von 1992 bis 1994 einzusetzen. Es handelte sich um Veräußerung von Grundstücken, zumeist Gewerbegrundstücke in City - Lage an vier Stadtverordnete und an den Wirtschaftsförderer sowie an die Ehefrau des Hauptamtsleiters. Die Wertermittlung wurden zumindest in vier Fällen durch einen freiberuflichen Schätzer, der als Hauptbeschäftigter im Bauamt der Stadtverwaltung arbeitete und noch arbeitet. Der Bürgermeister erteilte diesem, der in der Lage gewesen wäre, die notwendigen Auskünfte zu erteilen, Rede - und Auftrittsverbot vor dem Ausschuß. Dieser mußte sich mit dem Durchblättern der offiziell vom Bürgermeister freigegebenen Unterlagen zu den Abläufen der Grundstückshandel begnügen. Diese Unterlagen waren „wasserdicht“ . Da allein nur sie zur Beurteilung der Vorgänge herangezogen werden konnten, blieb dem Ausschuß keine andere Möglichkeit, die Grundstücksverkäufe für rechtens zu erklären. Zu alle dem kommt, daß einer der Hauptbetroffenen im Vorfeld zu dieser Untersuchungsaktion bei der Kommunalaufsicht in Stendal vorstellig geworden war, mit dem Ziel, diese Untersuchungen zu verhindern.

**Die Problematik erhält eine weitere Stufe an Brisanz dann, wenn es darum geht, die Verwaltungen zu „reformieren“ , zu modernisieren. Einschlägige Reformprojekte liegen bereits vor. Versteht es der Bürgermeister z. B . sein Reformprojekt unterhalb der Zustimmungspflicht durch den Rat anzusiedeln, stehen ihm unkontrollierbare Handlungsspielräume offen. Sie nach dem Prinzip der „Korruption durch Privilegierung“ auszufüllen, ist für die Situation signifikant.**

*Wie verhält es sich dann mit der Verwaltung? Historische und Gegenwärtiges*

-----  
**Mit der Zuweisung einer instrumentalen Rolle gehört die Verwaltung nicht mehr zu Exekutive. Die Verwaltung sollte nach offiziellem Verwaltungsrechtsverständnis aus einer Position der politischen Neutralität heraus sich pragmatisch nur um die Verwaltungsarbeit im Sinne einer spezifischen Dienstleistungsapparatur kümmern.**

**Diesem originären Rollenverständnis entsprachen auch eine Reihe historischer Entwicklungen. Bekannt ist als klassisches Beispiel das preußische Beamtentum.**

- 26 -

**Nach dem englischen Verfassungsverständnis ist in der Regierung der political service - der politische Kopf - immer auswechselbar, der civil service - der Beamten- und Verwaltungsapparat - sichert die Kontinuität. Das Prinzip wurde durch ein System der Korruption durch Privilegierung in seiner relativen politischen Neutralität gestützt.**

**Die von „politik - neutralen“ Beamten beherrschte Verwaltung war stabil, solange sich die um die Macht konkurrierenden Interessengruppen für die Besetzung von Exekutive und Legislative Personen oder denen adäquate Personengruppen bedienen konnten. Angesichts des bis in eine neue Qualität hineingewachsenen sozialen Spannungsfeldes wurde die Entwicklung eingeleitet, über Parteien und**

**Parteiendiktaturen die Macht zu konsolidieren. Dem gemäß unterliegt auch die Verwaltung qualitativen Veränderungen zumindest in vier Richtungen:**

- 1. Die Verwaltung erscheint den sie beherrschenden Gruppen der Exekutive bezüglich einer aus Loyalität gegenüber den Institutionen der Macht nicht mehr sicher. Um sie unter den neuen von sozialen Konflikten in für das System bislang nicht gekanntem Ausmaß dennoch sicher zu führen, tritt an die Stelle der neutralen Beamtenschaft die direkte Parteikontrolle in den Struktureinheiten der Verwaltung. Die Verwaltung wird primär politisiert.**
- 2. Die Verwaltungen sollen aus ihrer historisch begründeten öffentlichen Dienstleisterposition in eine technokratische Sachverwaltungsmechanik mit einem Minimum an direktem Bürgerkontakt umgewandelt und so gegen subjektive Einflüsse resistenter gemacht werden. In dem Zusammenhang soll auch der kostenträchtige Störfaktor „Berufsbeamtenschaft“ schrittweise beseitigt werden.**
- 3. Die Verwaltung soll die Position ihrer eigenen Kontrolle einnehmen. Sie wird schrittweise auf Kontrolle durch selbständige Behörden, Ämter u.ä. umgestellt. Dabei unterliegt sie einem bislang unbekanntem Zentralisierungseffekt.**
- 4. Die Verwaltung wird in zunehmendem Maße dazu ausgebaut, politisch - strategische Entscheidungen als Führungsvorgaben für die Legislative vorzubereiten und die möglichen Lösungen als Vorwegnahme zu programmieren**

*Zum Verständnis der historischen Dimension dieser Entwicklung:*

-----  
Die Gesamtentwicklung stellt sich aus historisch - gegenwärtiger Sicht in Kurzform so dar: Ursprünglich ist an der Verwaltung, daß sie als demokratische Urform des Vollzuges als immanenter Bestandteil der Mitbestimmung bei Gemeinschaftsangelegenheiten entstanden ist. Sie wurde zur Wurzel der Exekutive, zuerst durch Gewaltenschränkung, d.h. sie funktionierte vollziehend und verfügend, sie setzte durch und schuf sich dabei Untersetzungen der rechtsrelevanten Vorgaben. ( Urformen von Anordnungen, Durchführungsbestimmungen u.ä.) Diese Position der relativen Stärke war bis zum Ausgang der Urgemeinschaft typisch. Infolge verkehrten sich die Positionen : Mit der Entstehung des Staates wurde die Funktion des Regierens ausgeprägt, wobei die Spitzen von Regierung und Verwaltung in Personalunion blieben. Es folgte die Zeit der Beamtenverwaltung.

- 27 -

Sie ist ebenfalls als Ergebnis notwendiger Arbeitsteilung auf dem Gebiet der Machtgestaltung innerhalb der Exekutive entstanden.

Diese Arbeitsteilung wurde notwendig, weil mit Eintritt der gesellschaftlichen Entwicklung in den Kapitalismus die allein von der Regierung und die von der Verwaltung zu beherrschenden Materien qualitativ und quantitativ so angewachsen waren, daß sie sich nicht mehr von einer Person oder Personengruppe des „Exekutiv - Souveräns“ beherrscht werden konnten. Spezialistenwissen war notwendig und sowohl das Regieren als politische Arbeit als auch die Verwaltung als pragmatische Abarbeitung von politischem Willen konnten nur noch aus dem Berufsstatus heraus

bewältigt werden. Kern des Zusammenhalts und der Loyalitätsmotivation war das Prinzip : „Korruption durch Privilegierung“.

Die Beamten wurden zu den sichersten und aussagefähigsten Trägern aller für die Abwicklung der Verwaltung notwendigen Informationen.

Informationen über die öffentlichen Belange sowie deren rechtliche Regulierungen und die Befähigung aus dem Informationswust für die Verwaltung Handlungen abzuleiten und zu organisieren war und ist der politische Auftrag der öffentlichen Verwaltung. Heute sind an die Stelle der Beamten und ihren Stäben modernste sachliche Systeme getreten, die den Menschen und da in erster Linie den klassischen Beamten für die verwaltungsmäßigen Erledigungen überflüssig werden lassen. Es muß konstatiert werden, daß Mensch als Subjekt der Verwaltung aus dem direkten Verwaltungsprozeß heraustritt. Damit hat auch das Beamtentum seine historisch bedingte Rolle erfüllt. Die Verwaltung bewegt sich von der menschlichen Arbeit auf ihre technokratische Erledigung zu. Wie verhält es sich dabei mit dem Prinzip der „Korruption durch Privilegierung“ ? Es funktioniert nicht mehr im klassischen Schema, es muß mit großem innovativem Aufwand der neuen Situation angepaßt werden .

Dieser Anpassungszwang wird deutlich, wenn bedacht wird, daß eine Modernisierung der Verwaltung heute darauf hinauslaufen muß auch in diesem klassischen Bereich der Machtsicherung privilegierte Arbeitskräfte freizusetzen und auf einen überfüllten Arbeitsmarkt zu entlassen . Das klassische Beamtentum mit seinen Privilegien steht zur Disposition: Es trifft die Kernverwaltung, die eigentliche Staatsverwaltung und in der Hierarchie abwärts, die Kommunalverwaltung.

Erscheinungsformen die die Praxis verdeutlichen: In der Stadtverwaltung von Tangermünde wurden die Stelle des Bauamtsleiters durch altersbedingtes Ausscheiden

- 28 -

*Historisches und Gegenwärtiges zum Prinzip der Korruption durch Privilegierung*

---

Es kann als eine gesicherte Erkenntnis angesehen werden, daß im Grunde jedes auf Privatbesitz und deren Mehrung beruhende Verhältnis zur öffentlichen Macht, in welcher Form diese auch immer in Anspruch genommen wird, eine Privilegierung bedeutet. Ebenso wenig ist es bislang widerlegt worden, daß es dem Wesen des Menschen entspricht, sich Privilegien zu verschaffen, wenn er sich auch dieser Tatsache im allgemeinen kaum bewußt wird.

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. Am Anfang waren das die absolutistischen Herrscher, heute sind es Parteien, wenn sie die Macht übertragen bekommen haben, die sich des Prinzips der „Korruption durch Privilegierung“ bedienen.

Aus der Position heraus, verwalten zu können und die Regeln zu kennen, nach denen das zu geschehen hätte, entstanden für die mit der Verwaltung Beauftragten zwangsläufig Sphären, zu denen nur sie Zutritt hatten, über deren Beschaffenheit nur sie die Informationen verfügten. Das verschaffte den Mitgliedern der Gemeinschaft, die mit der Verwaltung beauftragt waren Vorteile gegenüber der Allgemeinheit :

**Erstens:** Durch den unmittelbaren Umgang mit den Objekten der öffentlichen Verwaltung übernahmen sie Kontrollfunktionen zu ihrer eigenen Arbeit und

**Zweitens:** Durch ihrer Kenntnisse und Einsichten in die politischen Verläufe der verwaltungsmäßig umzusetzenden Entscheidungen erhielten sie einen eigenen Entscheidungs- noch mehr aber einen Beratungsspielraum, wie zu verwalten wäre, wer sich der Verwaltungsobjekte bedienen könnte, wer damit beauftragt werden sollte, die Verwaltungsobjekte zu schützen und zu mehren.

Wohl das entscheidendste „Verwaltungsobjekt“ das es zu schützen und zu mehren galt und gilt, ist sind die öffentlichen Finanzen. In der dörflichen Gemeinschaft der Urgesellschaft nahm die Verwaltung der Vorräte eine existentiell bestimmende Stellung ein. Im Mittelalter waren es die Eintreiber des „Zehnt“. Heute sind es die Finanzämter, die mit Sondervollmachten ausgestattet sind, die Steuern einzubringen. Weiterhin an vorderer Stelle rangiert die öffentliche Sicherung der Bedingungen für die Privatwirtschaft. ( Erhalt der Verkehrswege und deren extensive Ausdehnung:

- 29 -

Besonders was die Erweiterung des Verkehrsnetzes anbelangt, da haben die Menschen in den neuen Bundesländern nach der Wende einen Eindruck gewinnen können, mit welcher Intensität und Konzentration der finanziellen Mittel die Verwaltung eines kapitalistischen Staates Problemlösungen schaffen kann, wenn es darum geht, den originären Profitinteressen günstige Realisierungsbedingungen zu verschaffen. ) Den gegenteiligen Eindruck vermittelt gegenwärtig die Verwaltung bei der Lösung sozialer Probleme. Sie organisiert den Ausverkauf der Kommunen und nicht zuletzt deren politische Entmachtung. Seitens der Verwaltung werden die Problemlösungen angeboten, auf die im weiteren Verlauf näher eingegangen werden soll : Liquidierung kleiner Kommunen durch Eingemeindungen, die Überführung

der Verwaltungsgemeinschaften in Einheitsgemeinden, zumindest aber in Samtgemeinden, Struktur- und Funktionalreformen in neuer Dimension.

*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.

*Zur Stabilisierung der Verwaltung durch „Pfründe - Wirtschaft“*

---

**Was sind „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.*

**Warum einen solchen Terminus einführen?**

*Historisches und Gegenwärtiges zur Entwicklung der „Pfründe“*

Historisch betrachtet sind es Zuwendungen für besondere Verdienste bei der Machtsicherung des Souverän erworben wurden.

Die mittelalterlichen Herrscher honorierten besondere Verdienste, die sich

- 30 -

„Untertanen“ um das Wohl des Herrschers erworben hatten, mit Lehen, das waren von kleinen Siedlungen angefangen bis hin zu kompakten Ländereien oder gar Länder, samt Vieh und Menschen. „Pfründe“ im Sinne von Treuegeschenken als waren aber auch Privilegien, wie das Recht zur Erhebung von verwaltungsrelevanten Abgaben zur persönlichen Verwendung, die Befreiung von Abgaben. Moderne „Pfründe - Wirtschaft“, dieser Art demonstrierte Hitler, indem er treue Gefolgschaftsleute mit Beuteland „beschenkte“.

Aus gegenwärtiger Sicht hat sich die Funktion der Pfründe nicht geändert, wohl aber ihre Erscheinungsformen. Sie sind der allgemein anerkannten und praktizierten politischen Kultur angepaßt und in diesem Sinne legalisiert.

„Pfründe“ erscheinen heute in erster Linie durch die Vergabe von lukrativen Posten in der Regierung und in den Strukturen der öffentlichen Verwaltung.

*Aus der Geschichte bekannt und durch die Literatur anschaulich dargestellt, war die Günstlingswirtschaft an den Höfen der absolutistischen Monarchen. In den neueren Demokratien wurden in die Regierung zu den fachlichen Trägern der Regierung und der Zentralen Verwaltungen „parlamentarische Staatssekretäre“ installiert. Ihr Zweck bestand in der Kontrolle des civil service oder auf Deutschland bezogen, des zentralen Berufsbeamtentums. Diese allein nach politischen Kriterien ausgewählten parlamentarischen Staatssekretäre brachten oft außer ihr Parteibuch kaum etwas brauchbares und am wenigsten Fachkompetenz und Insiderwissen in das politische Verwaltungsamt mit. Im Unterschied zu den ständigen Staatssekretären, den eigentlichen Korsettstangen der Regierung und der zentralen Verwaltung waren diese parlamentarischen Staatssekretäre nur „Beamte auf Zeit“ d.h. sie mußten im Falle einer Wahlniederlage ihrer Partei den Posten verlassen. (Pfründe auf Abruf)*

**Geschenke und Zuwendungen mit „Pfründe - Charakter“, gab und gibt es in jeder Ebene der Verwaltung. Zudem ist dieses „Pfründe - System“ nicht an Gesellschaftskonstellationen gebunden.**

### *III. Historisches und Gegenwärtiges zum Verhältnis von kommunaler Selbstverwaltung und Gemeinschaften von Kommunen*

---

#### **Ausgangsthese:**

*Die kommunale Selbstverwaltung ist in ihrer territorialen Größe primär nicht an Effizienzkriterien gebunden, die als Ausgangspunkt wirtschaftlich vertretbare Einwohnerzahlen innerhalb eines Territoriums nehmen und diese sogar noch mit Rechtskraft erzwingbar machen sollen. Kommunale Selbstverwaltung ist primär ein inhaltliches Problem bei dem es darum geht, machbare und von allen Betroffenen auch anerkannte Lebensqualität in den unmittelbaren territorialen Gemeinschaftsbereichen so zu gestalten, daß sie von allen Mitgliedern der Gemeinschaft gleichberechtigt zu individuellen Bedürfnisbefriedigung und zur individuellen Selbstverwirklichung und Selbstdarstellung in Anspruch genommen werden kann.*

- 31 -

#### **1. Grundpositionen**

---

**Die Menschen sollen sich in ihren Wohn - und Lebensbereichen wohlfühlen, sich mit ihnen identifizieren und dazu motiviert werden, durch freiwillige wertsteigernde Beiträge an der ständigen Verbesserung der territorialen Gegenbenheiten, also ihrer Umwelt mitzuwirken. Das ist geltendes Recht in der BRD . Zwei miteinander korrespondierende Beispiele aus dem GG : Art 1, Abs. 1 „(Schutz der Menschenwürde) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. „ Fortführung zum Problem: GG, Art. 2, Abs. 1 (Freiheitsrechte) „Jeder hat das Recht auf eine freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die**

verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.,, Aus diesen beiden einführenden Artikeln des GG müssen die Kommunen, als die unmittelbaren menschlichen Lebensgemeinschaften ihre Rechtspflichten zur Erfüllung ihres Selbstverwaltungsauftrages herleiten. Die Schwierigkeit, einen solchen Verfassungsauftrag mit politischen Mitteln auf kommunaler Ebene durchzusetzen, ergibt sich allein dadurch, daß besonders die aus den Artikel 1 und 2 zitierten Verpflichtungen in der politischen Praxis allein auf den Faktor „Geld reduziert worden sind. Wo das nicht direkt möglich ist, wurden sie unter Gesetzesvorbehalt gestellt. Damit wurde die Kommunale Selbstverwaltung, was ihrer inhaltlichen Auftrag anbelangt, faktisch eine Funktion des Geldes, die über die öffentlichen Finanzen reguliert wird. Aus einer solchen Sichtweise gilt es die Fragen nach den gegenständlichen Formen der kommunalen Selbstverwaltung zu beantworten.

## *2. Zur Rolle der sozialen Erfahrungen bei der Bewertung der Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltungen in ihren territorialen Dimensionen*

-----

Eine Gesellschaft mag schnell als „marode“ abklassifiziert werden, wenn sie von den Menschen, die sie gelebt haben, gestürzt worden ist. Das ist nur die eine Seite, die im Augenblick beurteilt wird. Aus einem sicheren zeitlichen Abstand heraus, der ein umfassendes Urteil ermöglicht, erscheinen besonders dann, wenn der Sturz dieser maroden Gesellschaft im strahlenden Antlitz eines wohlwollenden aber durch diese Menschen nicht erlebten Neuangebotes erfolgt, eine kritische Betrachtung auch der gestürzten, aber als soziale Erfahrungen erlebten Verhältnisse für angebracht. So ist bislang noch kein Versuch unternommen worden, aus politologischer Sicht den Begriff „marode“ einmal zu definieren. Wie aber sollen dann aktuelle Aussagen getroffen werden können, was „kommunale Selbstverwaltung“ tatsächlich ist und was sie real vermag.

Bezogen auf eine solche aktuelle Begriffsbestimmung kann heute aus Gründen wissenschaftlicher Seriösität 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 sich in bezug auf die Realisierungsbedingungen der örtlichen Verwaltung als kommunale Selbstverwaltung

- 32 -

und deren territoriale Ausdehnung bedenkenswerte Schlüsse zu.

Solche allgemeinen, auf die materiellen Bedingungen orientierten Kriterien sind :

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



Als ideelle Bewertungskriterien werden herangezogen:

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

Zum Problem wurden in 6 Gemeinden 97 Probanden befragt:

Gemeinden : Bindfelde, Klietz, Wust, Tangermünde, Genthin, Jerichow

Untersuchungszeitraum : März bis Juli 1996

---

<i>Allgemeine Bewertungskriterien</i>	<i>wichtig</i>	<i>mittel</i>	<i>nicht</i>
Arbeit im Ort	52	11	36
Versorgungseinrichtungen	37	19	41
verkehrsmäßige Erreichbarkeit	78	15	4
andere Einrichtungen	39	37	21

---

<i>Ideelle Bewertungskriterien</i>	<i>wichtig</i>	<i>mittel</i>	<i>nicht</i>
Gemeinschaftssinn und Solidarität	57	19	21
Ehrlichkeit und offene Diskussion	62	21	16
Bedürfnis nach Kommunikation	47	31	20
Bedürfnis nach Mitwirkung	28	21	48

---

**Sich mit den sozialen Erinnerungen im Bewußtsein der Menschen im Zusammenhang mit der weiteren Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung auseinanderzusetzen hat nichts mit „DDR - Nostalgie zu tun.**

**Sondern es geht um die Ermittlung des Höchststandes, den die kommunale Selbstverwaltung bisher erreicht hat.**

**Das ist in erster Linie keine Wertung des politischen Niveaus es ist eine Wertung des kommunal Machbaren im Interesse der Menschen.**

**Die Bewertungsbasis muß das Menschsein in den Kommunen bilden.**

**Sie aber kann nur durch solche, wie aufgezeigte Kriterien ermittelt werden.**

**Wie kompliziert es ist, eine solche Sichtweite zu eröffnen, zeigt nicht zuletzt die verschiedenartige Interpretation des Begriffes „Bürgernähe“.**

- 33 -

*Was ist „ Bürgernähe“ und was sollte sie sein?*

Es hat sich bei der politischen Argumentation für die anstehenden Reformierungen der Verwaltung in den verschiedenen Ebenen verfestigt, diese Reformierungen immer auch mit dem Willen, „mehr Bürgernähe schaffen zu wollen. Dabei entsprechen die Sichtweiten, was unter Bürgernähe zu verstehen sei, verschiedenartigen Schwerpunkten :

1. wird unter „Bürgernähe“ die Erreichbarkeit von Ämtern,
2. die Erledigung der Angelegenheiten,
3. am wenigsten aber verstanden, daß es sich um ein inhaltliches, qualitatives Problem handelt.

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

*Zum inhaltlichen Aspekt:*

Unter ihm werden alle die Faktoren und Aktivitäten verstanden, die seitens der Verwaltung reguliert werden müssen, um innerhalb ihres territorialen Zuständigkeitsbereiches die Bedingungen zu schaffen und zu sichern, die

- die Lebensqualität bestimmen z . B. Infrastruktur, materielle Bedingungen der körperlichen und geistigen Reproduktion, materielle Voraussetzungen für die individuelle Selbstverwirklichung,
- die wirtschaftlichen Bedingungen als Grundlagen für die Finanzierbarkeit der territorialen Angelegenheiten sichern,
- die Sicherung der sozialen Integrität der im Territorium lebenden Menschen gewährleisten,
- Hilfe zur Selbsthilfe und zur Motivierung, an der Lösung der territorialen Angelegenheiten mitzuwirken, geben.

*Zum formellen Aspekt:*

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

- Verfahrensweisen bei Inanspruchnahme der Verwaltung, wie Umfang von Anträgen Art und Aufwand ihrer Stellung (auf 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.

Für die Beurteilung einer Verwaltung aus der Sicht der Bürgernähe ist der erste Aspekt primär, denn er gibt die eigentliche Zielfunktion der Verwaltung vor, wobei in seinem Rahmen die individuellen mit den Gemeinschaftsinteressen in Übereinstimmung gebracht werden müßten. Für die Bewertung der „Bürgernähe“ wird aber seitens der politisch Handelnden und auch der konzeptionellen Darstellung der Effizienz der Verwaltung in bezug auf den Bürger ausschließlich der zweite Aspekt herangezogen. Eine solche generelle Sichtweite liegt wahrscheinlich nicht

- 34 -

zuletzt darin begründet, daß die Verwaltung 1. als Sachverwaltung aufgefaßt und behandelt wird und 2. Bezüglich der kommunalen Selbstverwaltung nur als „Verwaltung im engeren Sinne“ dargestellt wird, auf die der „Verwaltete“ praktisch keinen politischen und damit kontrollierenden Einfluß geltend machen soll. Dem entgegen steht die Doktrin von der „kommunalen Selbstverwaltung“, die unbedingt den ersten Aspekt priorisieren muß, will sie ihrem Grundanliegen gerecht werden. Da besteht nicht zuletzt auch darin, daß dem „Verwalteten“ als politisches Subjekt der Verwaltung eine direkte Teilhabe, etwa durch Bürgerentscheide, Bürgerbegehren gesetzlich garantiert ist. ( Die Frage ist nur, wie gerade in bezug auf die Verwaltung eine solche Teilhabe geltend machen kann.)

Einen Eindruck soll folgende Befragung vermitteln :

Zum Problem wurden in 6 Gemeinden 97 Probanden befragt:  
Gemeinden : Bindfelde, Klietz, Wust, Tangermünde, Genthin, Jerichow  
Untersuchungszeitraum : März bis Juli 1996

**Fragen:**

**3. Historisches und Gegenwärtiges zu Verwaltungsreformen und Bürgernähe**  
-----

**Positionsbestimmung:**

*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.*

**Wie ist das zu verstehen?**

Die Beantwortung der Frage ist gerade in bezug auf die Bewertung der seit 1991 in den neuen Bundesländern durchgeführten Gebiets - und Kommunalreformen und besonders in bezug auf die Bewertung neuer Reformierungsbestrebungen von aktueller Bedeutung. Ein Beispiel soll das verdeutlichen :

- 35 -

Der Landrat des Landkreises Stendal, Gerhard Miesterfeld, wandte sich anlässlich des bevorstehenden Pfingstfestes 1996 mit einem Brief an die Bürgermeister und Verwaltungsleiter, in dem er diesen seine neuerlichen Reformpläne offerierte: Nach seiner Einschätzung war die Kreisgebietsreform von 1994 „halbherzig“. Er bietet zur Argumentation für eine Weiterführung der Kreisgebiets - noch mehr aber für eine Gemeindegebietsreform folgendes Zahlenspiel an:

- Landkreis Lippe auf 1246 Quadratkilometern ca. 323 000 Einwohner in 16 Kommunen, Durchschnitt pro Kommune 20 100 Einwohner
- Landkreis Stendal auf 2423 Quadratkilometer ca. 147 000 Einwohner in 135 Kommunen, Durchschnitt pro Kommune 10 88 Einwohner.

Weitere Kriterien , so etwa die regionale Beschaffenheit, die Wirtschafts - und Sozialstruktur, entwicklungsgeschichtliche und territoriale Besonderheiten, die gesicherte Meinung der Betroffenen, werden nicht angeboten.

Allein aus den gravierend unterschiedlichen Verwaltungskonzentrationen, gemessen nur an Einwohnerzahlen leitet Miesterfeld einen „ nicht zu unterschätzenden Strukturnachteil“ für die Region ab. Aus einer „größeren ökonomischen Kraft“ ließen sich Probleme wie die „Trägerschaft von Grundschulen und Kindertagesstätten besser lösen. Er führt im Zusammenhang mit seinem Beispiel die Vorbildwirkung der Verwaltungsgemeinschaft Arendsee an. Aus der Lage der Dinge erscheint dieses Beispiel allerdings nicht nachprüfbar.

Im Zusammenhang mit den Untersuchungen zur vorliegenden Studie, an denen 32 Verwaltungsgemeinschaften aus der Nordregion Sachsen - Anhalts freiwillig teilgenommen und die gewünschten Auskünfte erteilt haben, wurde auch das Untersuchungsanliegen an den Verwaltungsleiter der benannten Verwaltungsgemeinschaft Arendsee herangetragen. Besagter war der einzige, der an der Mitwirkung mit folgendem Brief nicht teilnahm : „, nach Rücksprache mit meinen *Mitarbeitern* habe ich mich entschieden, daß die *Verwaltungsgemeinschaft Arendsee / Altmark und Umgebung* sich an Ihrer Befragung nicht beteiligen wird.“

Eine Rückfrage beim Bürgermeister von Arendsee ergab, daß er weder von der Untersuchung, in die die Bürgermeister einbezogen waren, noch von der Entscheidung des Verwaltungsleiters Kenntnis hatte.

**Die aufgeführte Situation bündelt in komprimierter Form, die prinzipiellen Fragestellungen :**

**Sind für Reformentscheidungen ausschließlich Menschenzahlen, die es zu verwalten gilt, maßgeblich?**

**Sind die demokratischen Zustände in der Führung der Verwaltungsgemeinschaften signifikant für das Vermögen, kommunale Selbstverwaltung zu praktizieren?**

*Der Versuch einer Antwort aus entwicklungsgeschichtlicher Sicht*

**Funktionale und strukturelle Reformen sind für die Weiterentwicklung der Verwaltung unabdingbar und in ihrer Objektivität unabhängig von den bestehenden politischen Verhältnissen. Wird ihnen nicht zum rechten Zeitpunkt stattgegeben, hat**

- 36 -

**das bis an die existentielle Grenze gehende Konsequenzen für die betroffene Verwaltungsebene zur Folge. Werden sie aber losgelöst von den tatsächlichen Realitäten durchgeführt, können die Folgen ernste Verwerfungen in den Kommunen sein.**

**Entwicklungsgeschichtlich ist die kommunale Verwaltung, wie sie sich heute präsentiert, eine Kette von Reformen, die bedingt durch das qualitative Wachstum der Bevölkerung und der damit verbundenen extensiven Erweiterung der Wohnsiedlungen und der dem adäquaten Infrastruktur herbeigeführt werden mußten. Anders wäre es nicht möglich, den neuen Entwicklungsanforderungen gerecht zu werden. Als Hauptkriterium für die Bestimmung des Zeitpunktes, an dem**

solche Reformen stattfinden sollten, war einzig die Finanzierbarkeit des kommunalen Lebens in seiner Gesamtheit. Aus diesem Grund ist allen bislang durchgeführten Reformen eines gemeinsam : Sie sollten durch Kompetenzverlagerungen von der unteren in darübergelagerte Verwaltungsebenen den administrativen Spielraum für die Exekutive erweitern, weil unter dem Diktat des Geldes prinzipiell Entscheidungen im Interesse der Wirtschaftlichkeit der privaten Interessensphären getroffen werden sollten. Der für die Situation signifikante chronische Geldmangel bei der Erledigung öffentlicher Angelegenheiten ist auf die privatwirtschaftliche Ausrichtung des instrumentellen Charakters der Verwaltung zurückzuführen : Es geht darum, mit öffentlichen Mitteln in die privatwirtschaftliche Konkurrenz einzugreifen.

Das wird beispielhaft auch in den von Miesterfeld in seinem Brief formulierten Zweckbestimmungen seiner Reformüberlegungen , wenn er schreibt : „Letztlich geht es darum, unsere Region im strukturellen Wettbewerb zu stärken und die ökonomischen Ressourcen effizient zu verwalten.“

*Warum solche Überlegungen zum jetzigen Zeitpunkt?*

Die erste Phase der Vermarktung des kommunalen Grundeigentums und kommunaler Interessen ist vorbei. Sie bescherte der Nordregion Sachsen - Anhalts mindestens 120 Hektar Industriebrache und 30 Prozent der Kommunen unter 1000 Einwohnern das faktische Aus ihrer kommunalen Selbstverwaltung. Es wird davon ausgegangen, daß weiteren 35 Prozent die Liquidität und damit den Anspruch auf kommunale Selbstverwaltung in den kommenden zwei Jahren verloren geht. Der noch verbleibende Rest von rund 35 Prozent kann nur noch mittels einer gemeinsamen Verwaltung länger als fünf Jahre überleben, wenn sich die Finanzsituation so weiterentwickelt und die strukturellen territorialen Verwerfungen, hervorgerufen durch anarchische Besiedlungsversuche mittels von Gewerbegebieten, die in 75 Prozent ihrer Konzeption überdimensioniert und kaum oder, wie in 20 Prozent, gar nicht vermarktbar erscheinen, halbwegs überwunden werden könnten.

Kernproblem ist und bleibt die Beherrschung der sozialen Verwerfungen, weil aus ihnen die entscheidenden negativen Impulse bezüglich der politischen Stabilität der Kommunen ausgehen.

In den ersten vier Jahren nach der Wende ist 85 Prozent der traditionellen Industriestruktur, bei einem Ersatzausgleich durch Handelskapazitäten von jetzt 25 Prozent, verlorengegangen. In der Region Stendal - Tangermünde - Tangerhütte sind

- 37 -

das absolut 12 000 Arbeitsplätze.

Die Resultate der Kreisgebietsreform sind bei 70 Prozent der Betroffenen als negative Eindrücke im Bewußtsein haften geblieben. Zu den Schwerpunkten:

Erstens: Der Verlust des Status als Kreisstadt hat in Gardelegen, Osterburg, Klötze, Havelberg, Genthin zu erheblichen Identitätsproblemen und Attraktivitätsverlusten geführt, die sich wesentlich auf die Lebensqualität der betroffenen Kommunen niedergeschlagen hat. Es sind immerhin urbane Siedlungsräume, in denen zwischen

**5000 (Klötze) und 16 000 Gardelegen, Genthin) Menschen wohnen.**

**Zur Dokumentation:**

Befragung zum Kreisstadtstatus ( Ausschnitt aus dem Untersuchungsprogramm:

„ Verödung der Kommunen - ein gesetzmäßiger Prozeß ? „ )

Zeitraum : Oktober 1996 und April 1997

Probanden : 156 Passanten in ehemaligen Kreisstädten

61 in Stendal und Salzwedel

1. Frage : Wann fühlten Sie sich in Ihrer Heimatstadt wohler ?

vor 1994 : heute

ehemalige Kreisstädte : 107 49

Kreisstädte : 39 23

2. Frage : Wann fanden Sie ihre Heimatstadt anziehender ?

ehemalige Kreisstädte : 92 64

Kreisstädte : 37 25

Fragen 3. Wie haben sich nach 1994 die Einkaufsbedingungen entwickelt?

4. Wie finden Sie heute ihre Stadt gegenüber früher?

5. Wie erleben Sie das Freizeitangebot in Ihrer Stadt?

6. Wie sind Sie mit der Stadtverwaltung zufrieden?

Ehem. Kreisstädte		Anz.	gut	egal	schlecht
OBG	Osterburg	31	18,14,14, 11	4, 8, 4, 8	9, 9, 13, 12
KLZ	Klötze	17	7, 10, 8, 7	7, 2, 2, 3	3, 5, 7, 7
HV	Havelberg	29	8, 8, 9, 10	10, 10, 13, 14	11, 11, 7, 5
GNT	Genthin	32	21, 17, 11, 19	4, 4, 2, 3	7, 11, 19, 10
GA	Gardelegen	47	24, 13, 13, 17	11, 13, 15, 8	12, 21, 19, 22

Kreisstädte		Anz.	gut	egal	schlecht
SDL	Stendal	37	21, 13, 17, 14	11, 7, 1, 10	6, 17, 19, 13
SAW	Salzwedel	24	18, 14, 15, 11	1, 2, 1, 1	5, 8, 8, 12

**Zweitens : Die Kreigeietsreform war nicht ausgereift, sie traf die Kommunen und die in ihnen lebenden Menschen unvorbereitet. Sie lief den mit der Wende begründeten Erwartungshaltungen teilweise diametral entgegen. Die Menschen hatten eine Hoffnung auf Wiederbelebung von Traditionen entwickelt. Dies äußerte sich in folgenden von den Betroffenen empfundenen Mängeln:**

- 38 -

- Es wurde keine Rücksicht auf traditionelle Zugehörigkeiten, die als solche empfunden wurden genommen , So hätten die Havelberger und die Bewohner der Gemeinden nordöstlich bis an die Grenze zu Brandenburg lieber zur Prignitz gehen wollen, die Bewohner von Wust hätten einen Kreis „Elbe - Havel - Winkel“ den Vorzug gegeben. usw.
- Es fehlte an der emotinalen Zugehörigkeit zur Altmark
- Die streckenmäßige Entfernung zu Stendal sprach gegen die proklamierte Bürgernähe.
- Es fehlten notwendige wirtschaftliche Kooperationen und Verbindungen.

- Die Menschen hätten sich als Sozialgemeinschaft auf der Ebene des Landkreises lieber erst in den bekannten und ihnen vertrauten territorialen Kreisgefügen auf eine solche Reform vorbereitet. In dem Zusammenhang sprachen sich alle Probanden gegen den Zeitpunkt einer solchen Kreigebietsreform aus.

Eine weitergehende Übersicht über Schwerpunkte sollen folgende Auszüge aus dem benannten Untersuchungsprogramm vermitteln:

Probandengruppe Altkreis Havelberg 140 Probanden in den Orten Havelberg, Kümmernitz, Sandau, Klietz, Schönhausen, Wust

Untersuchungsart: Passanten und Bürgerbefragungen

Untersuchungszeitraum : Juli - Oktober 1996

Fragen : 1. Fühlen Sie sich es richtig, dem Landkreis Stendal zugeordnet worden zu sein?

2. Sähen Sie eine andere Zuordnung als günstiger an?

3. Fühlen Sie sich traditionell von Stendal angezogen?

4. Fühlen Sie sich bei der Zuordnung übergangen?

5. Hätten Sie lieber selbst mitentschieden ?

6. Sehen Sie kommunalpolitische Vorteile durch die Zuordnung?

Orte	Anz.	unbedingt	egal	nein
Havelberg	31	6, 17, 24, 23,24,3	7, 11, 5, 4, 3,4	19, 3, 2, 4,4,24
Kümmernitz	16	0, 14, 16, 15,15,0	4, 2,0, 1,1, 3	12,0,0,0,0 ,13
Sandau	19	7, 4, 2, 5,6,6	8, 7, 8,9,8,10	4, 7, 9, 5,5,3
Klietz	37	13, 14, 4, 17,17, 7	9, 10, 11, 14,16, 19	15, 13, 22, 6,4,11
Schönhausen	12	7, 3, 8, 4,1,8	2, 6, 3,4, 8,3	3, 3, 1,4,3,1
Wust	25	10, 15, 7, 15, 15,6	3, 4, 4,6, 9, 4	12, 6, 14, 4,1,17

Die zweite Phase der Vermarktung von Gemeineigentum, noch mehr aber von Ressourcen in Gestalt einer dünnen Besiedlung, ist mit dem umstrittenen Großflughafenprojekt Altmark angelaufen. Die politischen Begleiterscheinungen mögen zu den geschilderten Annahmen geführt zu haben, Demokratie in Gestalt vieler kleiner Kommunen behindere die strukturelle Konkurrenzfähigkeit der Nordregion Sachsen - Anhalts zusätzlich. Die erste Phase der Vermarktung von Gemeininteressen war noch möglich, weil die politische Unbedarftheit der in den

- 39 -

Kommunen politische Verantwortung tragenden Gemeindevertretungen die Tragweite solcher Entscheidungen, wie die zur Errichtung eines Gewerbegebietes, objektiv nicht überblicken konnten. Durch die Erfahrungen geläutert, hat sich jetzt in den Kommunen ein gesundes Mißtrauen und ein gesteigertes Selbstwertgefühl entwickelt, daß in Anbetracht des sozialen Spannungsfeldes nur durch Zwang auszuhebeln ist. So haben von 172 Probanden die Frage nach der Bereitschaft zur Eingemeindung 158 negativ beantwortet.

Erfolgersprechendes politisches Agieren, um die Forderungen von möglichen Investoren erfüllen zu können, erscheint angesichts der aufgezeigten Situation nur über die administrative Verfügungsgewalt wahrscheinlich.

**Fazit :** Es geht bei den neuerlichen Überlegungen, die Gebietsreformen fortzuführen, nicht darum, wie es Miesterfeld formuliert , „darüber nachzudenken... (wie) es besser gelingt, Bürgernähe und effiziente Verwaltung miteinander zu verbinden ,, sondern um über die Ausschaltung der örtlichen Räte durch Administration die zweite Phase der Vermarktung von Kommunaleigentum und grundlegenden Kommunalinteressen den durch das Kapital diktierten privaten Interessen trotz sinkender Finanzkraft des öffentlichen Bereichs dienstbar zu sein.

*Worin liegt die Allgemeingültigkeit dieser Aussage ?*

Die Entwicklungsrichtung der bisherigen Verwaltungsreformen wurden und, was ihre erkennbaren konzeptionellen Ansätze anbelangt, werden durch den Zentralisierungseffekt , als dessen Begleitung auch die Konzentration und Bündelung von Kompetenzen und Möglichkeiten auftritt, charakterisiert.

Der Zentralisierungseffekt ist historisch als Gesetzmäßigkeit darstellbar. Er begann bereits mit dem Austritt der Kommune aus der reinen kommunalen Selbstverwaltung. Auf die Umstände, die diese Entwicklung bedingten, wurde mehrfach hingewiesen. In eine neue Qualität trat der Zentralisierungseffekt mit der massenweisen Urbanisierung in Erscheinung. Als ein klassisches Beispiel wäre auf die Städtebildung im Ruhrgebiet hinzuweisen. In diesem Prozeß verloren selbst große Kommunen ihre Selbstverwaltungskompetenz. Heute wird davon ausgegangen, daß sich Kommunen unter 10 000 Einwohnern nicht mehr nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten verwalten lassen. Wenn gegenwärtig in Sachsen - Anhalt noch die Orientierung auf kommunale Einheiten ab 5000 Einwohner gilt, dann ist das ein Kompromiß, der der politischen Vernunft geschuldet ist. Die Kommunen unter 500 Einwohner haben offiziell schon deshalb ihre kommunale Daseinsberechtigung verloren, weil sie mit der Wende ihre Infrastruktur total verändert haben. Es muß davon ausgegangen werden, daß rund 70 % dieser Kategorie nur noch als „Rumpfkommune“ eine Funktion als „Schlafsiedlung“ erfüllen kann. Der Funktionswandel wurde nicht freiwillig, sondern über die Gemeindefinanzen mit dem Ziel herbeigeführt, durch „Austrocknen“ die betroffenen kommunalen Räte zur Aufgabe ihrer kommunalen Kompetenz zu zwingen. Diese Rechnung ging bislang nicht auf, weil sich den Kommunen mit den Verwaltungsgemeinschaften eine Möglichkeit bot, als formell gleichberechtigte Partner die Verwaltung nach dem „Dienstleistungsprinzip“ zu organisieren. Von rund 90 % der Probanden wird die Verwaltungsgemeinschaft als das kleinere „Übel“ angesehen. Darin liegt auch

- 40 -

begründet, daß die Verwaltungsgemeinschaften nicht zur Disposition gestellt werden, bei allen noch näher zu erläuternden Schwierigkeiten. So verwundert es auch nicht, daß von 23 zum angeführten Brief befragten Bürgermeister und Verwaltungsleiter nicht einer bereit war, den Gedanken an eine neuerliche Gebietsreform, die an die Substanz der Kommunen geht, nachzudenken.

*Resümee:*

In Sachsen - Anhalt begannen die Reformierungsbestrebungen bereits nach 1991 mit dem Ziel, die alte Territorialstruktur unterhalb der Regierungspräsidien den Vorstellungen westdeutscher Standards anzupassen. Begonnen wurde mit einer



**Kommunalreform nach den Vorstellungen, auch in Sachsen - Anhalt „wirtschaftlich und verwaltungstechnisch effiziente Strukturen durch territoriale Vergrößerungen der Wirkungsbereiche der unteren , der örtlichen Verwaltungen zu schaffen.**

**Die Angebote und Modelle kam wieder aus den Westen :**

- 1. Die verordnete Zusammenlegung von Gemeinden zu „Einheitsgemeinden, bei Vorgabe einer Mindestzahl von Einwohnern, in einem solchen Herangehen verloren die Gemeinden, die unter dieser Mindestzahl lagen, ihre politische Selbständigkeit und den Status der Kommune.**
- 2. Die Bildung von Gemeindegemeinschaften „Samtgemeinden“ mit dem Ziel, unter Vorgabe einer Mindestgröße an Einwohnern , nach dem Prinzip der zeitlich begrenzten Freiheit, über die Partner und die Modalitäten selbst befinden zu können, zu effizient arbeitenden Verwaltungsämtern zu kommen. Die Gemeinden behielten formell ihren Status als Kommunen.**
- 3. Der verordnete Zusammenschluß „uneffektiver Klein - und Kleinstgemeinden zu größeren Kommunen, die dann Mitglieder von Gemeindeverbänden nach dem Muster der „Samtgemeinden“ wurden. Auch diese per Gesetz verordneten Zusammenschlüsse führten bei den Betroffenen zum Verlust des Status Kommune.**

**In der Regel lag die Vorgabe der Mindestanzahl der Einwohner regional unterschiedlich zwischen 3000 und 10 000 Einwohnern.**

#### *Resümee zum Teil I*

**Zusammenfassend verbleibt zur historisch - traditionellen Entwicklung der Doktrin von der Gewaltenteilung und zur Stellung der Verwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung in diesem Konstrukt folgendes festzustellen :**

**Schon die Anerkennung , daß das „moderne“ Staatswesen im philosophischen Sinne die Negation der urwüchsigen kommunalen Selbstverwaltung darstellt, eröffnet für die Formulierung einer weiterführenden Perspektive der Gewaltenteilung die konzeptionelle Sicht.**

**Nicht beachtet bei einer Neuorientierung werden solche für eine Weiterentwicklung oder zumindest Umnutzung des Prinzips der Gewaltenteilung zumindest als praktikables Organisationsprinzip für die Gestaltung politischer Machtstrukturen notwendigen Entwicklungselemente wie die Belebung der Formen der unmittelbaren Demokratie. Primär wird die Machbarkeit auf „Geld“ reduziert.**

**Die Geschichte der Gewaltenteilung vermittelt oberflächlich betrachtet, diesen Eindruck. Ein solches Phänomen liegt aber im Interessenkonflikt privater Interessen**

**- 41 -**

**zu den gesamtgesellschaftlichen Interessen begründet. In diesem sind auch die Wurzeln zu suchen, wenn ein Versagen der „Gewaltenbalance“ konstatiert wird.**

## **Teil II**

### **Die Kommunale Selbstverwaltung und die Verwaltungsgemeinschaften - Nur eine Frage der politischen Vernunft ?**

**Dargestellt an 32 Verwaltungsgemeinschaften aus der Nordregion Sachsen - Anhalts**

„kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.