



kommunalpolitisches forum

Sachsen-Anhalt e.V.

Dr. Klaus-Dieter Sprössel, Roland Weber

„Zwecke, Grenzen und Perspektiven wirtschaftlicher Tätigkeit der
Kommunen aus politikwissenschaftlicher Sicht“

Studie und Problemdarstellung in zwei Beiträgen

„kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.

Herausgegeben vom "kommunalpolitisches forum" Sachsen-Anhalt e.V.,
Gerhart-Hauptmann-Straße 18, 39108 Magdeburg
V.i.S.d.P.: Gerald Grünert
Gesamtherstellung: Druckerei des Landtages Sachsen-Anhalt
1. Auflage 1999, 500 Exemplare

Inhalt

	Seite
Dr. Klaus-Dieter Sprössel	3
Zu wesentlichen Aspekten der Bestimmung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen Sachsen-Anhalts aus politikwissenschaftlicher Sicht	
Vorbemerkungen	3
1. Zur wirtschaftlichen Tätigkeit der Organstrukturen der kommunalen Selbstverwaltung des Gemeinwesens	4
Was sind nichtwirtschaftliche Unternehmen?	7
Was steckt hinter dem Begriff Hoheitsbetriebe?	10
2. Zu speziellen Problemen der Vergabe öffentlicher Aufträge als wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen	17
Anlagen	22
Anhang	31

„kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.

Dr. Klaus - Dieter Sprössel

Zu wesentlichen Aspekten der Bestimmung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen Sachsen-Anhalts aus politikwissenschaftlicher Sicht

Vorbemerkungen

Im Zuge der Erfüllung ihrer Aufgaben gehen die Organstrukturen der kommunalen Selbstverwaltung zwangsläufig auch wirtschaftliche Verbindungen ein und üben selbst wirtschaftliche Tätigkeiten aus. Anders ist die Sicherstellung der materiellen Bedingungen der öffentlichen Angelegenheiten heute und zukünftig nicht denkbar. Sind diese Verbindungen unternehmerische Tätigkeit oder wirtschaftliche Tätigkeit? Wo liegt da der Unterschied und wenn, ist der so bedeutungsvoll?

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

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

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

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

In dem Zusammenhang ergeben sich zwei Fragen von prinzipieller Bedeutung:

1. Ist es möglich in einer kapitalistischen Gesellschaft staatliches Handeln im Sinne der Mehrung des Gemeinwohls nur als Funktion des Geldes zu organisieren und hat die Kommune demzufolge kaum noch eigene sozialgerichtete Gestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungsräume?

2. Wie lässt sich bei negativer Beantwortung der Frage 1 der soziale Zusammenhalt des Gemeinwesens in seiner Gesamtheit und in seinen Einzelstrukturen auf längere Sicht noch bewerkstelligen ?

Die Beantwortung dieser beiden Fragen führt an die Klärung nachstehender These heran:

Die Unfähigkeit zur Effizienz des Gemeinwesens infolge von chronischem Geldmangel ist offensichtlich vordergründig konstruiert und soll aus einem Erklärungsnotstand heraus, der seit dem Wegfall der Systemkonkurrenz 1990 entstanden ist, als deklarierte Klammer für den Zusammenhalt eines sozial erheblich gestörten Gemeinwesens dienen.

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

1. Zur wirtschaftlichen Tätigkeit der Organstrukturen der kommunalen Selbstverwaltung des Gemeinwesens

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

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

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

Die begriffliche Fassung der wirtschaftlichen Tätigkeit ist insofern kompliziert, weil sie in der Regel an wirtschaftliche Unternehmen aus der Position ihrer Rechtsstellungen erfolgt, wenn es darum geht sie zu definieren.¹ Auf jeden Fall ist sie weit umfassender als die unternehmerische Tätigkeit.

¹ Siehe dazu „Wirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland“ AGB-Gesetz, Handelsgesetz, GmbH-Gesetz, BGB u.a., ersch. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, aktuelle Auflage.

Die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen erstreckt sich auf

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

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

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

Bezüglich einer Verbindung der wirtschaftlichen Tätigkeit mit der Kommune wird unscharf unterschieden zwischen

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

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

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

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

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

Was sind wirtschaftliche Unternehmen?

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

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

Einigermaßen brauchbare Hinweise auf eine Bestimmung, was wirtschaftliche Betriebe sind, liefert Manfred Klaus. Nach Klaus sollen diesbezüglich wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen, bzw. Betriebe mit öffentlichem Interesse und Engagement sein:²

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

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

Sowohl in § 116 die Zulassung und die Zweckbestimmung festgelegt.

Die Kriterien sind

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

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

² Autorenkollektiv „Das ABC der kommunalen Arbeit“, VSA – Verlag Hamburg, 1995, S. 170

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

Resultierend aus dem Gesetzestext muss zwischen **Eigenunternehmen (sog. Hoheitsbetriebe)** und **Unternehmen privatrechtlicher Art** unterschieden werden. Das hat weitreichende Konsequenzen für ihre Kontrollfähigkeit durch die örtlichen Räte. Der Unterschied liegt in erster Linie im Einfluss auf die Unternehmensführung durch die kommunalen Räte (in der GO LSA „Gemeinderat“ genannt).

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

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

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

Ist die Kommune alleiniger Eigentümer einer wirtschaftlichen Unternehmung von privatrechtlicher Natur, hat es sich besonders bei GmbH so eingebürgert, dass der Bürgermeister von örtlichen Räten als alleiniger Gesellschafter bestimmt wird. Solche Verfahrensweise ist leichtsinnig, weil sie die Gesellschaft faktisch der Kontrolle durch den Rat entzieht. Als Gesellschafter ist dann der Bürgermeister nicht an Ratsaktivitäten gebunden, es sei denn, er wird abgelöst.

In solcher Position hält der Bürgermeister als alleiniger Gesellschafter die Gesellschafterversammlungen mit sich ab und fasst auf diesem Wege auch die Gesellschafterbeschlüsse. Solange er dabei nicht offensichtlich eine Interessenkollision mit dem Stadtrat heraufbeschwört, handelt er faktisch unkontrolliert. Der Stadtrat ist dann faktisch vom Kulanzverhalten des Bürgermeisters als Gesellschafter abhängig.

Beispiel:

Die Tangermünder Wohnungsgesellschaft, TWG, ist alleiniges Unternehmen der Kommune. Auf Beschluss des Stadtrates vertritt der Bürgermeister diesen als Gesellschafter allein. Er wäre nicht gehalten, den Stadtrat außerhalb der obligaten Informationspflichten, etwa zum Geschäftsbericht der Gesellschaft, weiter in Entscheidungen einzubeziehen. Er tut dieses jedoch aus Sicherheitsgründen und gibt regelmäßig Informationen bzw. holt sich vor wichtigen Entscheidungen des Gesellschafters das Votum des Stadtrates. So werden alle wesentlichen Entscheidungen, die nicht durch den Aufsichtsrat zu treffen sind, vom Stadtrat diskutiert und beschlossen. Die Rechtswirksamkeit als Gesellschafterbeschlüsse erhalten diese Beschlüsse des Stadtrates dadurch, dass sie der Bürgermeister als seine Gesellschafterbeschlüsse umsetzt.³

Regel

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

Was sind nichtwirtschaftliche Unternehmen?

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

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

³ Zum Problem siehe Regina Frömert, Handreichung „Kommunale Unternehmen – betrachtet unter (gesellschafts)rechtlichen Aspekten“, erschienen im "kommunalpolitischen forum" Sachsen-Anhalt e.V.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Was steckt hinter dem Begriff „Hoheitsbetrieb“?

Prinzipiell muss davon ausgegangen werden, dass der Begriff „hoheitlich“⁴ mit allumfassend zuständig bereits politikwissenschaftlich so besetzt ist, dass er sich wirtschaftswissenschaftlich kaum noch sinnvoll in Anspruch nehmen lässt, zumal eine diesbezügliche rechtswissenschaftliche Erklärung in den einschlägigen Rechtsnormen nicht erkennbar ist.

„Als hoheitlich wird eine Tätigkeit verstanden, die der öffentlich-rechtlichen Körperschaft Kommune eigentümlich und vorbehalten ist,“ schreibt M. Klaus⁵
Dem gemäß unterscheidet Klaus auch drei Gruppen:

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

Der Begriff „Hoheitsbetrieb“ ist insofern nicht mehr als eine begriffliche Orientierung, weil von ihm abgeleitet der Eindruck erweckt wird, es handle sich um unabdingbare Vorhaltungen, die nur bei den Kommunen angesiedelt sein dürfen. Er wirft folgerichtig für Kommunalpraktiker sogleich solche Frage auf: Ist es möglich „Hoheitsbetriebe“ zu privatisieren, ohne den hoheitlichen Grundsatz zu verletzen?

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

⁴ Zum Begriff „hoheitlich“ trifft das Grundgesetz eine Reihe fundamentaler und für eine Begriffsbestimmung richtungsweisende Festlegungen, so in der Präambel, im Abschnitt II „Der Bund und die Länder“, bes. Art 24, („Übertragung von Hoheitsrechten“) usw.

⁵ Autorenkollektiv „Das ABC der kommunalen Arbeit.“ a.a.O., S. 106

These

Hoheitsrechte sind unveräußerlich, sie dürfen nicht auf andere übertragen werden

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

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

In Bezug auf diese haben sie als viertes die **Satzungshoheit**, mit der sie ihre Entscheidungen für das ihnen zugeordnete Territorium der anderen Hoheiten allgemeinverbindlich machen und mit Rechtskraft versehen. Dabei ist zu bedenken, dass alle diese Hoheitszuordnungen keine kommunale Autonomie bedeuten, sondern immer in Abstimmung und Unterordnung mit der staatlichen Hoheit insgesamt zu bewerkstelligen sind. (Die Hoheitsrechte der Kommunen stehen unter Gesetzesvorbehalt und werden dadurch stark relativiert.⁶)

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

Daraus resultiert z.B. die Frage:

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

These

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

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

Der Begriff „Hoheitsbetrieb“ steht der kommunalen Praxis entgegen.

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

⁶ Siehe dazu weiterführend Sprössel Studie 9 der Literaturliste a.a.O.

Das Problem der Privatisierung von „Hoheitsbetrieben“ bzw. nichtwirtschaftlicher Unternehmen wird in einer Reihe von Paragraphen im Negativschluss geregelt, d.h., die GO LSA gibt vor, unter welchen Umständen solche Privatisierungen erlaubt sind. Beispielsweise ist im Paragraphen 117 festgelegt, unter welchen Umständen es den Kommunen nur erlaubt ist wirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform zu unterhalten, zu errichten, zu übernehmen, sich daran zu beteiligen.

Beispiele

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

Die in der DDR-Zeit besonders geförderte Kinder und Schulspeisung, welche durch eigens dafür geschaffene Schulküchenbetriebe realisiert worden ist, wurde völlig beseitigt. Sie hatte einen Versorgungsgrad von > 80 % erreicht und war einer starken sozialen Indikation geschuldet.

Die ebenfalls in die Rubrik „nichtwirtschaftliche Unternehmen“ einzuordnenden Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit wurden im Verlaufe von nur zehn Jahren (Basis November 1989) im Gesamtmaßstab von Sachsen-Anhalt um 42 % (1990 zu 1999) reduziert. (Auf ihre innere Leistungsfähigkeit soll nicht eingegangen werden, da diese nicht einmal mehr bei 25 % zum Bezugsjahr 1989 liegt; Vergleich von Veranstaltungsplänen und Beteiligungen.⁷)

Die Situation bezüglich der gesundheitlichen Betreuung hat sich in Sachsen-Anhalt so negativ gestaltet, dass alle einschlägigen Einrichtungen, bis auf wenige Ausnahmen, privatisiert worden sind, was zu einem Standortverlust von 45 % geführt hat. (In der Nordregion Sachsen-Anhalts haben sich die Zugriffswege für die Bürgerinnen und Bürger vierfach verlängert. Eigentlich sind vollwertige Standorte nur noch in Stendal und Haldensleben.)⁸

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

⁷ Es soll in dem Zusammenhang auch nicht auf den „Zwangskarakter“ sozialistischer Jugendarbeit eingegangen werden. Die bislang postulierten Positionen, diese Veranstaltungen hätten die Freiheit und das Interesse der Jugend fundamental verletzt, bedarf eines gründlichen und wissenschaftlich ausgewiesenen Nachweises. So, wie diese Argumentation seit 1990 vorgetragen wird, ist sie nicht viel mehr als unbewiesene Polemik. Ein Beispiel für wissenschaftliche Entgleisungen solcher Art lieferte der Kriminologieprofessor Schneider. Siehe dazu Sprössel, Studie 11, a.a.O.

⁸ Zu den Problemen siehe Sprössel Studien 3, 4, 7, 9

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

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

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

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

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

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

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

1. Für die Kommunen sind eigene Unternehmen eine wesentliche materielle Grundlage der Selbstverwaltung sowie unverzichtbarer Bestandteil einer eigenständigen Haushalts- und Finanzwirtschaft.
2. Die Privatisierung des Kommunalvermögens bringt weder eine dauerhafte finanzielle Entlastung der Haushalte noch pauschal mehr Leistungen durch Wettbewerb.
3. Kommunale Selbstverwaltungsaufgaben lassen sich nicht verkaufen. Die Kommunen bleiben auf vielen Gebieten (-> *Pflichtaufgaben*) auch ohne Unternehmen vorsorgepflichtig.“⁹

⁹ Joachim Bischoff, Jens Uwe Rössel in: „Das ABC der kommunalen Arbeit“ a.a.O., S. 131-132

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

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

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

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

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

Es ergibt sich im Zusammenhang mit der Privatisierung nichtwirtschaftlicher Unternehmen und mit der Vergabe von Leistungen, die die Kommunen über wirtschaftliche Unternehmen erbracht haben wollen, die Frage nach den tatsächlichen Pflichten der öffentlichen Träger der kommunalen Selbstverwaltung. (Oder sind die privaten Träger ebenfalls Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung bzw. wesentliche Elemente auf dem Wege der Privatisierung der kommunalen Selbstverwaltung überhaupt?¹⁰)

¹⁰ Die Fragestellung ist insofern von prinzipieller Bedeutung, weil der Begriff kommunale Selbstverwaltung einen Sinneswandel durchzumachen scheint hin zu einer kommunalen Selbstversorgung privater Institutionen. Der Bürgermeister von Tangermünde stellte sehr weitsichtig auf der Ratssitzung am 24.11.1999 fest, dass bei einer weiteren Entwicklung der Stadtrat in wenigen Jahren, spätestens nach 2004, wenn der Länderausgleich wegfällt, nur noch zusammenkommen würde um die Sozialfürsorge und die Verwaltungskosten zu beschließen.

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

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

1. Die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen ist als inhaltliches Problem zielgerichtet so zu gestalten, dass ihr Kriterium nicht primär die Effizienz der Haushaltsmittel ist, sondern die Kriterien der Lebensqualität¹¹ sind. Dem gemäß sind alle Tätigkeiten der Kommunen, bei denen es um die Sicherung, den Erhalt und die Vermehrung der materiellen Grundlagen für die gemeinnützigen Aufgaben geht, einschließlich deren Verwaltung, wirtschaftliche Tätigkeit. Die ist nicht an spezielle Organisationsformen wie an die Begriffe „wirtschaftliche“ Unternehmen und „nichtwirtschaftliche“ Unternehmen der Kommunen gebunden. Diese sind lediglich zwei Erscheinungsformen der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen. Eine dritte, die Vergabe öffentlicher Aufträge, ist denen ebenbürtig von der Wertigkeit.
2. Der Begriff „Hoheitsbetrieb“ ist eine wünschenswerte Bezeichnung für nicht-wirtschaftliche Unternehmen, wenn er seinem Inhalt, nämlich hoheitlich und damit unveräußerlich zu sein, gerecht werden könnte. Ist dem nicht so, sollte auf ihn wegen Irreführung wahrer Tatbestände und Sachverhalte verzichtet werden. Hoheitsrechte auf dem Gebiet der Wirtschaft festschreiben zu wollen, steht nicht zuletzt auch im Widerspruch mit der postulierten Doktrin von der freien Marktwirtschaft. Sie bedeuten eine Bindung an öffentliches Engagement und verlangen auch eine andere, qualifizierte Mitbestimmung der Bürger als elementare Träger der öffentlichen Gewalt zur Sicherung des Gemeinwesens. Die Entwicklung zeigt generell eine gegenteilige Richtung.

Ein Fazit

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

¹¹ Zur Definition der Lebensqualität siehe Sprössel Studien 5 bis 12, Anhang, a.a.O.

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

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

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

Eine besonders beachtenswerte Situation ist bei der Verringerung der wirtschaftlichen Tätigkeit durch die Privatisierung der ehemals unmittelbar bei der kommunalen Verwaltung angesiedelten Wohnungsbewirtschaftung und Verwaltung eingetreten. Von 1990 bis 1994 liefen noch alle einschlägigen Grundstückshandel über den Entscheidungstisch der kommunalen Räte. Damit waren diese allerdings auch ein nicht zu unterschätzender Stabilisierungsfaktor für die kommunale Haushaltswirtschaft. Diese nichtwirtschaftlichen Betriebe sind alle privatisiert und auch dem Zugriff der kommunalen Haushalte entzogen. Es kommen aus ihnen gegenwärtig keine irgendwie erwähnenswerten Zuflüsse für die kommunalen Haushalte. Auch ist ihre Entscheidungssubstanz faktisch den örtlichen Räten entzogen. Die in den Aufsichtsräten der Wohnungs- und Verwaltungsgesellschaften agierenden Stadträte stecken in der misslichen Situation, soziale Indikationen und wirtschaftliche Effizienz miteinander vereinbaren zu müssen.¹²

Die Verantwortlichkeit der Stadträte, die Mitglieder der Aufsichtsräte sind, ist nicht direkt geregelt. Sie ist rechtlich nur nach dem Gesetz handhabbar, nach dem diese Betriebe privatisiert worden sind. Gegenwärtig ist das die GmbH und damit das GmbH-Gesetz. Es ist zu beobachten, dass diese Aufsichtsräte in der Mehrzahl vom Geist des Lobbyismus beherrscht werden.¹³ Das wird dadurch begünstigt, weil diese Gesellschaften nicht, wie die nichtwirtschaftlichen Unternehmen, die ja den Entscheidungsgeboten der kommunalen Räte unterstehen, z.B. bei Vergaben von Leistungen, dem Billigkeitsgebot unterworfen sind. Sie haben von wirtschaftlichen Konkurrenzinteressen abhängige Prioritäten zu setzen. Solches lässt sich an den Vergabepraktiken ebenso nachweisen, wie an der Behandlung der Entscheidungen, die das individuelle Verhältnis Gesellschaft – Mieter anbelangen. Besonders schlimm wäre es noch, wenn auch die Mieten freigegeben würden.¹⁴

¹² Regina Frömert hat in ihrer durch das "kommunalpolitische forum" Sachsen-Anhalt herausgegebenen Handreichung „Kommunale Unternehmen – betrachtet unter (gesellschafts)rechtlichen Aspekten“ einen sehr instruktiven Überblick über die Leitungsfunktionen der privatisierten Unternehmen gegeben.

¹³ Der Verfasser war in der Zeit 1994 bis 1999 selbst Mitglied eines solchen Aufsichtsrates und an mehreren Untersuchungen über unerklärliche Geschehnisse beteiligt. Eine echte demokratische Kontrolle dieser Aufsichtsräte ist kaum möglich und offensichtlich auch nicht gewollt.

¹⁴ Es sprengt den Rahmen des vorliegenden Beitrages auf die Interna näher einzugehen.

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

Sie konzentriert sich nach der Privatisierungswelle nun noch auf „Randgebiete“.

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

Dieser Grundsatz ist vom Anbieter sogar gerichtlich einklagbar.

Noch in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Räte¹⁵ fällt die Vergabe von Projektierungs- und infrastrukturellen Planungsleistungen. Dieser Bereich wirtschaftlichen Handelns bietet den Kommunen einen beschränkten Spielraum für die Vergaben. Die Rechtsgrundlage bildet die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (**HOAI**).

Der Hauptinhalt der HOAI besteht in den Regelungen der Honorarleistungen für

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

Für diese Arbeiten, die ihrem Wesen nach wirtschaftliches Handeln der Kommunen sehr eindeutig bekunden, sind Mindest- und Höchstsätze der Honorare angesetzt. Zu diesen Festlegungen kommen die Parameter zur Bestimmung der Honorarhöhen. Eine Überschreitung der Höchstsätze ist sogar möglich, wenn außergewöhnliche Leistungen bezahlt werden sollen, so bei

¹⁵ Durch die Bestrebungen, auch für Sachsen-Anhalt eine neue Gebietsreform herbeizuführen und die Anzahl der Kommunen drastisch zu verringern, gehen für die kommunale Selbstverwaltung erneut wertvolle existenzielle Kompetenzen und damit ein großes Stück tatsächlicher kommunaler Qualität (Kommunalität) verloren. Bereits jetzt sind gravierende Veränderungen für die faktische Ausübung der Vergabehoheit der Kommunen durch die Verwaltungsgemeinschaften dadurch eingetreten, dass von den Kommunen auch Vergaberechte auf die Verwaltungsgemeinschaften zur Erfüllung übertragen worden sind. Siehe dazu Sprössel „Wohin tendieren die Verwaltungsgemeinschaften?“ a.a.O.

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

Worin liegen die Problemfelder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge?

1. Die Kommunen sind haushaltsrechtlich gezwungen, nach dem Prinzip des billigsten Angebotes zu entscheiden und dem billigsten Anbieter den Zuschlag zu erteilen. Sie können davon nur abweichen, wenn gegen diesen Anbieter nachprüfbar ernste Bedenken für das Zustandekommen des Angebotes oder bezüglich der qualitativen Ausführung vorgebracht werden. Dieses ist nur in max. 5 % der Submissionen der Fall.
2. Die Submissionen (Ermittlung des billigsten Anbieters anhand der nach Leistungsvorgaben/Leistungsbögen eingereichten Angebote) laufen faktisch ausserhalb der Mitwirkung der Räte, die über diese zu entscheiden haben, ab.

Zum Prozedere:

- Die Angebote werden von Mitarbeitern der Verwaltung angenommen und nach ihrem Eingang registriert.
- Es wird ein Submissionstermin festgesetzt, an dem die Angebote geöffnet und miteinander verglichen werden.
- Danach wird die Reihenfolge nach den Kosten festgeschrieben.
- Diese wird, je nach Festlegung der Hauptsatzung, vom Bürgermeister, dem Hauptausschuss, dem Stadtrat entschieden.¹⁶

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

Warum solche Vorsicht?

¹⁶ In Tangermünde legt die Hauptsatzung fest, Entscheidungen vom Bürgermeister bis 10 000 DM, vom Hauptausschuss bis 50 000 DM, darüber vom Stadtrat.

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

Demonstrationsbeispiel:

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

Diese Beispiele ließen sich allein an der Vergabep Praxis von Tangermünde wesentlich erweitern. (Siehe auch Demonstrationsbeispiel Anlage 2)

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

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

Diese Spannungsfelder lassen sich folgenden Schwerpunkten zuordnen:

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

Abschließend bemerkt

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

„kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.

Anlagen

Anlage 1

Zur Position Räte im Verhältnis zur Verwaltung

Quelle Sprössel Studie 10 (Handlungsspielräume) a.a.O., S. 33

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

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

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

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

Untersuchungen zur Darstellung der Situation

Probandenstruktur:	54 Mitglieder von Stadträten (Gruppe 1) 71 Mitglieder von Gemeinderäten (Gruppe 2) =125 Probanden = 100 %
Untersuchungszeitraum:	Februar-Oktober 1998
Untersuchungsmethoden:	Auszüge aus eigenen Fragebögen.

Methode der Auswertung: getrennt nach Gruppen 1 und 2

◇ % bezogen auf die Möglichkeiten

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

Anlage 2

Demonstrationsbeispiele für wirtschaftstangierende Maßnahmen der kommunalen Räte

Quelle: Klaus-Dieter Sprössel „Die Verödung der Innenstädte als Symptom des Niedergangs der kommunalen Selbstverwaltung – Erscheinungsbilder, Ursachen, Möglichkeiten und Grenzen der politischen Gegensteuerung – Dargestellt an Sachsen-Anhalt, ersch. 1997 im "kommunalpolitischen forum" e.V. Sachsen-Anhalt

Demonstrationsbeispiel

Wirtschaftstangierende „Belebungsprojekte“ der Kommunen

Belebungsprojekte, wie beispielsweise in Tangermünde und in Seehausen inszeniert, verdeutlichen das Dilemma solcher Hilfestellungen.

In Tangermünde offerierte die Firma Econ Consult oder KOMET Stadtmarketing- und entwicklungs GmbH aus Köln oder BBE-Unternehmensberatung GmbH, Köln - Die jeweiligen Wechsel der Firmen wurden mit dem jeweiligen Wechsel der Moderatorin von einer Firma zur anderen begründet - ihre Projekte zur Innenstadtbelebung unter dem benannten Motto.

Econ Consult offerierte 1993/1994

- „Erarbeitung eines Fremdenverkehrsgutachtens für die Stadt Tangermünde“ Kosten 49 000 DM ,
- „Erarbeitung eines Pilotprojekts Stadtmarketing für die Stadt Tangermünde Kosten 24 000 DM. Dem wurde entsprochen. Finanzierung: 80 % Fördermittel, 20 % Eigenanteil Stadt Tangermünde.

1995/1996

- „Angebot zur fachlichen Betreuung von Stadtmarketing in Tangermünde“ Kosten 109 200 DM, Finanzierung 80 % Fördermittel Land, 20 % Eigenanteil Stadt, 1996 wurden in den Stadthaushalt von Tangermünde weitere 10 000 DM für dieses Projekt eingestellt, als Eigenanteil.

Rund 150 000 DM wurden für Moderation der existentiellen Probleme der innerstädtischen Gewerbetreibenden und für einige empirische Untersuchungen zu subjektiv, in einigen Fragestellungen sogar subjektivistisch zu beurteilenden Meinungen, durchgeführt in Tangermünde und in Jerichow, gezahlt.

Entsprechend dem Nachweis wurden in der Zeit vom 4. bis 7. September 1995 durch die nunmehr „KOMET Gesellschaft für Stadtmarketing und entwicklungs mbH, Köln, mit gleicher Moderatorin 200 Tangermünder Bürger, 100 Bewohner des Umlandes sowie 75 Besucher des Klosters Jerichow“ u. a. um die Beantwortung folgender Fragen mit folgenden Resultaten gebeten:

Protokollauszug:

„Frage: Was ist der Grund für Ihren Besuch in Tangermünde?

Befragungsergebnis: 66 % Einkauf (79 % Tangermünder, 21 % Bewohner des Umlandes)

27 % Tagesausflug

6 % Kurzurlaub“

Ende des Protokollauszuges

Das Ergebnis dieser Passantenbefragung ist in 126 tabellarischen Darstellungen festgehalten. Nicht eine einzige Aussage ist zu den Kernproblemen der Innenstadtverödung unter den einsehbaren Materialien des Stadtmarketing- Projektes.

Es fehlen die prinzipiellen Fragen:

„Wie verhält es sich mit der Kapitalausstattung der innerstädtischen Einzelhandelsfirmen?“ oder

„Welche Möglichkeiten werden gesehen, diese Kernfrage durch Fördermittel oder Subventionen halbwegs existenzsichernd für 70 % der innerstädtischen Einzelhandelsunternehmen zu lösen?“

Von den 56 durch den Autor der Studie befragten innerstädtischen Einzelhändlern verfügen 30 % nicht einmal über einen Eigenkapitalanteil von 10 %. Bei 45 % kommt existenzhaltend der Umstand zum Tragen, dass die Firmeninhaber gleichzeitig Eigentümer der Immobilie sind und keine Pacht oder Mieten zu zahlen haben. 10 % der Firmen gehören einer großen Handelskette an und werden durch sie getragen. Das sind die existentiellen Probleme aus denen in erster Linie eine Fragestellung hergeleitet werden müsste, sollten reale Erfolgsmodelle erarbeitet werden.

Wie sollen die innerstädtischen Einzelhandelsunternehmen nach Vorstellungen der Moderatorin der benannten Marketing oder Beraterfirmen unter dem Motto „Hilfe zur Selbsthilfe“ befähigt werden ihre existentiellen Probleme zu lösen?

So sahen die Lösungsangebote aus:

Protokollauszug 27. September 1995: „Phänomen: bei der Bewertung Einzelhandel Innenstadt/Hansepark schneidet der Hansepark immer besser ab = dringender Handlungsbedarf“ ---

„4. Allgemeine Problemsicht

- nicht kleckern, sondern klotzen - jeder damit bei sich anfangen
- Sparkasse kommt wieder in die Lange Straße, übernimmt Weiterinformation über Beratung
- massive und aggressive Werbemaßnahmen des Hanseparks
- langfristig Kaufhaus

-----“

Protokollauszug: 26. Oktober 1995:

„Appell an Unternehmer ihre Nachbarn mit „ins Boot“ zu ziehen, jeder muss von der Notwendigkeit zu einheitlichem Handeln überzeugt werden. Das betrifft

- Licht in den Geschäften bis 22.30 Uhr
- einheitliche Öffnungszeiten“
- „eigene Häuser anstrahlen - Aufruf an Hausbesitzer“

Nach der „Schnuppertour“-Manier wurde angeregt, potentielle Kunden über „Shopping-Touren“ aus dem Umland in die Stadt zu karren. Die Kosten in Höhe von 500 DM pro Busfahrt sollten die Einzelhändler als solidarische Gemeinschaftsaktion aufbringen.

Protokollauszug 11. Dezember 1995:

„Shopping-Tour 06.12.95 13 Fahrgäste, (4 ältere, 4 jüngere, 5 mittlere) aus kleinen Orten zwischen Tangermünde und Havelberg. Presse hat Bus empfangen und Gäste befragt...“

Was die potentiellen Kunden gesagt haben, war im Protokoll nicht vermerkt.

Für eine Tour Tangermünde - Havelberg, Hin- und Rückfahrt 70 Kilometer war ein Bus mit einer Kapazität von 50 Plätzen gechartert worden.

Die Liste der Empfehlungen ließe sich fortsetzen.

Die Wirksamkeit des beschriebenen Projektes der „Hilfe zur Selbsthilfe“ tendiert gegen Null. Von den offiziell geführten 56 Innenstadt-Händlern haben an neun Veranstaltungen durchschnittlich 8 Betroffene teilgenommen. Eine Befragung nach ihrem Verhältnis zu „Stadtmarketing“ konnte folgendes, für das Interesse an einem solchen Projekt bezeichnendes Bild vermitteln:

- | | |
|----|---|
| 42 | haben es abgelehnt, weil es nicht den erwarteten Erfolg verspricht, |
| 8 | hofften dennoch auf den Überraschungseffekt, |
| 6 | blieben dem Projekt loyal, obwohl auch sie den Sinn anzweifelten. |

Von den Befragten wurde zusätzlich als Motivation angegeben, dass sie der Sache eine Weile aufgeschlossen gegenüberstanden, weil sie dafür nichts bezahlen müssten. Den Steuerzahler hat es, wie ausgeführt, 150 000 DM gekostet, davon über den Stadthaushalt von Tangermünde in drei Raten gezahlt 37 000 DM.

Im Januar fand eine weitere Befragung der potentiellen Teilnehmer an den Moderationen statt. Von 16 Probanden wurde einhellig das einzige Ergebnis hervorgehoben: Man wurde dazu angeregt, sich zu treffen, sonst nichts.

Am 26. Januar 1996 zog ein Moderator der Komet-Stadtmarketing anlässlich der „Halbzeit“ des Projektes Bilanz: Es hatten vier Moderationen stattgefunden, an denen ein wenn auch kleiner, so doch stabiler Kern von 8 Einzelhändlern teilgenommen hatte. Signifikant ist die Teilnehmerliste selbst an dieser Veranstaltung: von 30

Teilnehmer waren 8 Einzelhändler, also Betroffene. Auch auf dieser Veranstaltung wurden nur Allgemeinposten als Erfolge abgebucht.

Gegen das Projekt machte die PDS-Stadtratsfraktion Front und klärte die Öffentlichkeit über den Sinn und die Kosten der Aktion auf. Das Projekt war für drei Jahre geplant. Nach einer Laufzeit von eineinhalb Jahren wurde es am 26. Februar 1996 abgebrochen.

Die Innenstadtverödung ist weiter angewachsen. Von den aktiven Teilnehmern an den Moderationen sind weitere fünf in Konkurs gegangen.

Das Beispiel zeigt allerdings auch, wenn PDS-Stadträte mit Kompetenz öffentlich überzeugend nachweisen können, dass politische Entscheidungen und Aktivitäten fragwürdig sind, sie unmittelbar verändernd wirken können.

Die Interessenvertretungen der Kaufleute - die Berater - kommen ohne Konzept!

Die Methode, wie solche Veranstaltungen moderiert werden, waren in den untersuchten Fällen nicht speziell auf die Belange der Innenstadthändler zugeschnitten, sondern trugen Allgemeinheitscharakter.

Ein Moderator oder eine Moderatorin ließ sich von den Anwesenden über ihre Sorgen berichten und formulierte daraus Problemkomplexe.

In Seehausen nahm die Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung an einem Handelstag teil. Auch dort ließ sich ein Moderator die Sorgen zurufen, schrieb sie dann auf Zettel, die er an eine Pinnwand heftete. Aus diesen subjektiv, je nach Sorgen und Gefühlslage von den Probanden abgegebenen Informationen zauberte der Moderator Lösungen, die für jede andere Kleinstadt ebenfalls zutreffend waren.

In Tangermünde moderierte eine Moderatorin oder ihr Kollege die Sorgen ebenfalls im Problemsammelverfahren unter strenger Vermeidung der tatsächlich durch die Symptome der Innenstadtverödung geforderten Problemsicht. Nach eigenem Bekunden anlässlich eines Pressegesprächs nach den Grundlagen ihrer Aktivitäten befragt, führte besagte Moderatorin aus, dass sie die Veranstaltungen ohne Konzept programmieren. Sie lassen die Probleme in den Veranstaltungen von den Teilnehmern zusammentragen und zum Teil auch Lösungsvarianten anbieten. Daraus formulierten sie ad hoc einleuchtende Schlussfolgerungen. Diese wurden abschließend programmatisch hochstilisiert.

Es liegt auf der Hand, dass es sich bei solchen Lösungsvorschlägen in der Regel um oft untergeordnete Begleiterscheinungen der Innenstadtverödung handelte. Wie eine Auswertung der Protokolle der Veranstaltungen ergeben hat, waren die von der Moderatorin mit einem programmatischen Anstrich versehenen Handlungsanweisungen zu 90 % an den tatsächlichen Lösungsnotwendigkeiten und am Hauptinhalt des Handlungsbedarfs vorbeiorientiert. Solche „Projektideen“ sahen so aus:

Zitat aus dem „Protokoll der Arbeitsgruppe ‚Einzelhandel vom 11. Dezember 1995:

- „Kinder in der Innenstadt - 2 Kindergruppen haben bereits Adventslieder gesungen; noch ein dritter Durchlauf
- „Tag der offenen Tür“ der Feuerwehr ca. April 96, Vorführungen mit der neuen Feuerleiter
- Tombola mit der Altmärker Zeitung, „am 20.12.95 werden die eingegangenen Bons in den Geschäften eingelöst; große Preise mit Benennung der Sponsoren in Volksbank ausgestellt.“

(diese Bons erhielten die aus dem Umland herangekehrten potenziellen Kunden zur Begrüßung)

Das sind die Ergebnisse einer Moderationsveranstaltung von knapp zwei Stunden Dauer, Teilnehmerzahl 10 von 56, Kostenaufwand 8 000 DM .

In der Vorweihnachtszeit 1995 besuchten durchschnittlich täglich 8 % weniger Kunden die Innenstadt als 1994. Da waren es im Durchschnitt 270 Menschen, 1995 konnten durchschnittlich 248 ermittelt werden. (Die Zählung erfolgte an jeweils acht Tagen im Dezember, auf Durchschnittsbasis hochgerechnet.) Auf diesen Aspekt wurde nicht eingegangen.

Bezeichnend für die Bewertung der Veranstaltung in Seehausen bezüglich der Bekämpfung der Innenstadtverödung, dem Hauptanliegen solcher Aktivitäten, eine Einschätzung in der wörtlichen Wiedergabe einer Zeitungsberichterstattung:

„Dass bei diesem Frage-Antwort-Spiel die Kritiken eindeutig überwogen, schien übrigens nur den Marktforscher mit dem schwäbischen Dialekt zu verwundern. Denn wirklich neu war keine der Meinungen.“

Warum ist die intensive Auswertung des Marketing-Beispiels so bedeutsam?

Der Mitmoderator im Tangermünder Projekt, der am Vortage des Abbruchs dieser Veranstaltungsserie, offenkundig wegen des Unvermögens der Projekt-Moderatoren, die Innenstadtkaufleuten tatsächlich zur richtigen Problemsicht zu befähigen, vorgab, positive Arbeitsergebnisse vorweisen zu können, moderiert eine ebensolche „Hilfe zur Selbsthilfe“-Serie wie in Tangermünde vor den Innenstadtkaufleuten Gardelegens. In Gardelegen trug sie den Titel Stadtmarketing-Arbeitskreis „Vitalisierung der Innenstadt“. Die konzeptionelle Anlage ist wie in Tangermünde, *ohne* Konzept, ein „Frage-und-Antwort-Spiel“. In beiden Städten liegen die Probleme und die historischen und territorialen Voraussetzungen ähnlich. Die materiellen Voraussetzungen, die Innenstadt von Gardelegen neu zu beleben, sind, das sollte auch Nachweis der vorliegenden Studie sein, wesentlich schlechter als in Tangermünde.

Besagter Moderator, in Tangermünde nicht erfolgreich, ging in Gardelegen ebenfalls von einer „Problemanalyse in Form einer Umfrage“ aus um „weitere Betätigungsfelder zu finden“.

Die Innenstadtkaufleute Gardelegens haben mit Einkommenseinbußen von 30 % bis 50 %, bezogen auf 1991 fertig zuwerden. Die Hauptrichtungen ihres Kampfes gehen gegen die Ansiedlung von Großmärkten. Als Haupthindernis für eine Innenstadtbelebung wird das Parkplatzproblem angesehen. Auf beide Probleme wusste der Moderator keine schlüssigen Antworten

Auch die Stendaler Innenstadtkaufleute hatten ein Marketing-Projekt ins Auge gefasst. Es wurde jedoch aufgegeben. Seit Februar 1996 ist beabsichtigt, zur besseren Image-Pflege, ein solches Projekt erneut aufzulegen. Die Kosten belaufen sich auf etwa 300 000 DM. Sie sollen zum größten Teil durch Fördermittel abgedeckt werden.

Was bringen Marketing-Projekte? Unter welchen Bedingungen wären sie überhaupt sinnvoll? Da es sich um fördermittelfinanzierte Projekte handelt, wer übt in welcher Weise die Kontrolle über ihre Realisierung aus? Wer formuliert die Vorgaben für solche Marketing-Projekte? - Ein Paket von Fragen, das sich auftrübt unter dem Eindruck, den die bislang gelaufenen Veranstaltungen vermitteln.

Prinzipiell gilt: Die bislang gelaufenen Projekte waren von ihrem konzeptionellen Ansatz her kaum dazu geeignet, Impulse gegen die Innenstadtverödung auszusenden. Sie gingen lediglich von gelerntem Wissen und deren ungebrochene Wiedergabe bezogen auf die tatsächliche Situation in den benannten Innenstädten aus. Auch eine bedeutend negativere Einschätzung wäre denkbar, denn es handelte sich in allen Fällen um die Finanzierung von Leistungen durch Fördermittel.

„Hilfe zur Selbsthilfe“ kann nur dann erfolgreich einsetzen, wenn die anderen prinzipiellen Fragen, so die der Kapitalausstattung der innerstädtischen Händler, die Subventionierung von Maßnahmen zum Ausgleich der Wettbewerbsnachteile gegenüber der übermächtigen Konkurrenz der großflächigen kettenmonopolisierten Einzelhändler, einer innenstadtbezogenen Steuervergünstigung und der Finanzierung von Leistungen zur Sanierung der innenstädtischen Struktur durch die öffentliche Hand geklärt sind. Der Erfolg solcher Beratungen ist dann vorhersehbar, wenn durch administrative Gewalt das ungebremste Hineinwirken des freien Marktes in die verödungssensible Innenstadt verhindert wird.

Andernfalls droht ein solches Ansinnen, vermittels „Marketing“ die Innenstadtverödung stoppen oder zumindest abfedern zu wollen, in einem scholastisch vorgetragenen Unterhaltungsspektakel, das sich an existenziellen Problemen reibt, zu verkommen.

Weniger Innenstadtverödung durch längere Ladenöffnungszeiten?

Die aktuellsten Versuche, der Innenstadtverödung entgegensteuern zu können, wurden durch die verlängerten Ladenöffnungszeiten unternommen. Es war im Zusammenhang mit den Untersuchungen noch nicht möglich, die realen Chancen einer solchen Initiative auszuwerten. Zu vermelden gibt es allerdings aus allen Probandenkommunen, dass nach zögerlicher Bereitschaft, das Gesetzesangebot aufzugreifen,

keine Besserung, sowohl was die Frequentierung der Innenstadt als auch was die in Aussicht gestellten Umsatzsteigerungen anbelangt, durch längere Öffnungszeiten registriert worden ist. Signifikant sollte die Situation in Stendal und Tangermünde sein. In beiden Innenstädten herrscht nach einer erfolglosen Probephase ab sofort wieder das alte Öffnungsregime. So hatten bis Mitte Januar in Tangermünde sich von 74 Innenstadtkaufleuten 48 an der Initiative „Längere Öffnungszeiten“ beteiligt. Nicht ein einziger Innenstadthändler konnte auch nur schwache Umsatzsteigerungen verbuchen. Im Gegenteil, in der Innenstadt bricht die Vitalität mit Einbruch der Dunkelheit ab. Das änderte sich auch nicht in den Probewochen. Allerdings haben auch die monopolisierten Handelsketten in den Einkaufsparks den Anlauf der längeren Ladenöffnungszeiten mit unterschiedlichem Interesse beigewohnt. Im Hansepark Tangermünde beteiligte sich ein Billiganbieter in der Lebensmittelbranche kaum an der Initiative. Dennoch kann vom Kaufgeschehen in Tangermünde, Stendal aber auch von Genthin eine ansprechende Kundenfrequenz nach 18 Uhr beobachtet werden.

Von 27 befragten Innenstadthändlern in Tangermünde, Stendal und Genthin gaben 24 als Gründe für ihre Rückkehr zu den traditionellen Öffnungszeiten neben ausgebliebener Umsatzsteigerung an, dass sie personell eine solche verlängerte Öffnungszeit entweder selbst oder durch Familienangehörige absichern mussten, weil der Einsatz von Beschäftigten nicht einmal die Lohnkosten eingebracht hätte.

Sicher erscheint es angesichts der vorliegenden Untersuchungsergebnisse noch verfrüht, von einer weiteren existenziellen Belastung des innerstädtischen Einzelhandels durch die verlängerten Ladenöffnungszeiten zu sprechen. Die Tendenz weist aber schon jetzt darauf hin, dass von den verlängerten Ladenöffnungszeiten die Einkaufs- und Gewerbeparks profitieren werden, weil sie in der Lage sind, personelle Vorleistungen zu erbringen. Die Einkaufsgewohnheiten werden sich ändern, das Einkaufen auch in die Abendstunden hinein verlagert werden. Dadurch entsteht allerdings für die Innenstadtkaufleute ein zusätzlicher Konkurrenzdruck, dem sie immer weniger gewachsen sein werden. Entscheidend ist die Kapitalausstattung und die Tatsache, dass die sinkende Finanzierbarkeit grundlegender Konsumtionsbedürfnisse angesichts des weiteren Absinkens der durchschnittlichen Geldmittelverfügbarkeit die Innenstadtverödung weiter vorantreiben werden.

Anhang

Begriffe, auf die sich bezogen wurde

Kollegialität

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

Solidarität

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

Attraktivität

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

Vitalität

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

Funktionalität

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

Komplexität

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

Sozialität

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

Nachweis der hauptsächlichsten Quellen

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

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

Willi Thiele: „Staat & Bürger“, Maximilian-Verlag

Regina Frömert: Handreichung „Kommunale Unternehmen – betrachtet unter (gesellschafts)rechtlichen Aspekten“, erschienen im "kommunalpolitischen forum" Sachsen-Anhalt e.V.

Eigene Publikationsliste:

K.-D. Sprössel, Studien zum Komplex: „Kommunale Selbstverwaltung im Prozess der Verödung der Gesellschaft“, erschienen im "kommunalpolitischen forum" Sachsen-Anhalt e.V.:

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

10. Zum Einfluss von Bürgerbewegungen auf die Entscheidungs- Handlungs- und Gestaltungsräume der Kommunen
11. Zu den Faktoren des emotional-moralischen Zusammenhalts des kommunalen Gemeinwesens
12. Kommunale Zustände und Entwicklungen im Spiegel von Wahlen

„kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.