



Universität Potsdam



Lukas Rottnick

## Starke Ortsteile für Brandenburg?

Strategien für Ortsbeiräte







*Lukas Rottnick*

# Starke Ortsteile für Brandenburg?

Strategien für Ortsbeiräte

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet  
über <http://dnb.de> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2011**

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: -3474  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die Schriftenreihe KWI-Arbeitshefte wird herausgegeben vom  
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Elisabeth Döring, wissen.satz  
Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Zugl.: Potsdam, Univ., Diplomarbeit., 2009

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN (print) 1616-8127  
ISSN (online) 2191-6713  
ISBN 978-3-86956-094-6

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:  
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2011/4646/>  
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-46461>  
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-46461>

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	7
Inhalt der Arbeit	9
1. Einleitung	11
1.1. <i>Untersuchungsgegenstand und Fragestellung</i>	11
1.2. <i>Untersuchungshypothesen</i>	13
1.3. <i>Theoretischer Hintergrund</i>	13
1.4. <i>Weiteres Vorgehen</i>	15
2. Lokale Demokratie zwischen Zentralisierung, Dezentralisierung und Dekonzentration	17
2.1. <i>Lokale Demokratie</i>	17
2.2. <i>Die Kommunen im Gesamtstaat: Zentralisierung und Dekonzentration</i>	22
2.3. <i>Dezentralisierungstendenzen in den Gemeinden</i>	26
2.4. <i>Zweck, Reichweite und Risiken innergemeindlicher Untergliederungen</i>	30
2.5. <i>Zusammenfassung</i>	36
3. Die brandenburgischen Ortsteile nach der Gemeindegebietsreform: Schwache Beratungsorgane in starken Einheitsgemeinden	39
3.1. <i>Die Gemeindegebietsreform in Brandenburg</i>	39
3.2. <i>Der Ortsteil als Institution</i>	44
3.3. <i>Widersprüche in der institutionellen Ausgestaltung der Ortsteile – eine Zusammenfassung</i>	48
4. Trotzdem mitmischen: Ortsbeiräte und -bürgermeister als Akteure im kommunalen Entscheidungsprozeß	53
4.1. <i>Akteure und Phasen des kommunalen Entscheidungsprozesses</i>	53
4.2. <i>Ressourcen</i>	57
4.3. <i>Ressourcen der Ortsteile im kommunalen Entscheidungsprozeß</i>	59
4.4. <i>Zu demokratietheoretischer Kritik an Ortsstrukturen in fragmentierten Entscheidungsprozessen</i>	63
5. Starke Ortsteile für Brandenburg? Strategien für Ortsbeiräte und -bürgermeister	65
5.1. <i>Untersuchungsmethodik</i>	65
5.2. <i>Anhörungs-, Antrags- und Entscheidungsrechte und Gesamteinfluß der Ortsteile</i>	66
5.3. <i>Individuelle Ressourcen</i>	69
5.4. <i>Allokative Ressourcen</i>	70
5.5. <i>Autoritative Ressourcen</i>	75
6. Fazit	85
Literaturverzeichnis	91
Anhang	97



# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Das Zusammenwirken von institutionellem Kontext, Akteurshandeln und -konstellationen	14
Abb. 2:	Zur Wirkung der effizienz- und legitimitätsorientierten Reformen auf verschiedene Akteure in den Kommunen	36
Abb. 3:	Die Stellung des Ortsteils in der Gemeinde	44
Abb. 4:	Das weitere politische und rechtliche Verfahren nach der Entscheidungsfindung in den Ortsteilen	47
Abb. 5:	Machtressourcen kommunaler Akteure	57
Abb. 6:	Zufriedenheit mit den Ortsteilrechten	66
Abb. 7:	Häufigkeit der Nutzung der Ortsteilrechte	67
Abb. 8:	Zeitpunkt der Einbeziehung der Ortsteile in den Entscheidungsprozeß	68
Abb. 9:	Gesamteinfluß der Ortsteile	69
Abb. 10:	Altersstruktur der Ortsbürgermeister	70
Abb. 11:	Entstehung des Ortsteils	71
Abb. 12:	Im Gebietsänderungsvertrag vereinbarte Mechanismen und Gremien	71
Abb. 13:	Auswirkungen des Reformvollzugs auf das Verhältnis zwischen Gemeinde und Ortsteil	72
Abb. 14:	Die geographische Lage der Ortsteile	73
Abb. 15:	Finanzielle Situation der Gemeinden	73
Abb. 16:	Zuwanderung in den Ortsteil	74
Abb. 17:	Einfluß von finanzieller Situation und Zuwanderung auf das Verhältnis zwischen Gemeinde und Ortsteil	75
Abb. 18:	Zusätzliche autoritative Ressourcen	75
Abb. 19:	Ortsbeiräte in der Gemeindevertretung	76
Abb. 20:	Wege der Interessenartikulation	77
Abb. 21:	Ortspolitik in der Gemeindevertretung	78
Abb. 22:	Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch die Ortsbeiräte	79
Abb. 23:	Lokale Netzwerke	79
Abb. 24:	Der Wert der Ortsbeiräte aus Sicht der Gemeinde	80
Abb. 25:	Netzwerke auf Gemeindeebene	81
Abb. 26:	Beteiligung am kommunalen Entscheidungsprozeß über Netzwerke	81
Abb. 27:	Bündnisse mit anderen Ortsteilen	82
Abb. 28:	Parteien nach der Gebietsreform	83
Abb. 29:	Parteimitgliedschaft von Ortsbeiräten	83
Abb. 30:	Netzwerke mit lokalen Parteigremien	84
Abb. 31:	Zur Relevanz von Netzwerken mit lokalen Parteigremien	84



# Inhalt der Arbeit

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit der Wirkung der im Zuge der brandenburgischen Gemeindegebietsreform in großem Umfang eingeführten Ortsteilstrukturen auf die lokale Demokratie. Dabei werden generelle demokratiethoretische Überlegungen zu Vor- und Nachteilen von Dezentralisierungsprozessen und ihrer jeweiligen Reichweite auf die Schaffung der Ortsteile angewandt. Anhand des Umfangs ihrer formellen und informellen Gestaltungsmöglichkeiten wird geprüft, ob die örtlichen Vertretungskörperschaften dazu beitragen können, Kommunalpolitik demokratischer und bürgernäher zu gestalten, oder ob sie diesem Anspruch nicht gerecht werden, weil eigene Spielräume entweder in nur unzureichendem Maße vorhanden sind und dies zu Enttäuschung beim Bürger führt oder sie im Gegenteil die Durchsetzung gemeinwohlschädlicher Partikularinteressen befördern. Die Arbeit stützt sich auf die postalische Befragung von 74 Ortsbürgermeistern, deren Einschätzungen mit Hilfe von standardisierten Fragebögen erfaßt wurden.

Im Ergebnis der Befragung zeigt sich, daß die brandenburgischen Ortsteile zwar ungenügend mit institutionellen Rechten ausgestattet sind und durch diese allein nur eine unbedeutende Rolle in den Gemeinden spielen können. Es ist ihren Repräsentanten jedoch möglich, über zusätzliche Ressourcen wie zum Beispiel Netzwerken mit anderen Akteuren des kommunalen Entscheidungsprozesses sowie weiteren Funktionen, die sie in diesem innehaben, ihren Einfluß zu vergrößern. Diese zusätzlichen Ressourcen tragen wesentlich dazu bei, daß sich die dezentralen Strukturen in den neuen Einheitsgemeinden in demokratiethoretischer Hinsicht bewähren, da lokale Interessen mit ihrer Hilfe in angemessener Weise artikuliert und vertreten werden können.



# 1 Einleitung

## 1.1 Untersuchungsgegenstand und Fragestellung

Starke Gemeinden zu schaffen war das Ziel, welches die brandenburgische Landesregierung mit der im Oktober des Jahres 2003 abgeschlossenen Gemeindegebietsreform verfolgte.<sup>1</sup> Die Auflösung von teilweise über Jahrhunderte hinweg bestehenden Gemeinden, zu der es im Zuge der Reform kam, stellte jedoch einen schwerwiegenden Eingriff in die vom Grundgesetz garantierte kommunale Selbstverwaltung dar. Nicht umsonst war der Widerstand gegen die Neugliederung groß. Er spiegelte sich in der beachtlichen Zahl von 498 diesbezüglichen Klagen von brandenburgischen Gemeinden vor dem Landesverfassungsgericht wider,<sup>2</sup> welche jedoch in ihrer großen Mehrheit abgewiesen wurden.

Da auch Erfahrungen mit Gemeindegebietsreformen in den Ländern der alten Bundesrepublik gezeigt haben, daß der Unmut der Anwohner über gegen ihren Willen durchgeführte Veränderungen territorialer Strukturen jahrzehntelang anhalten kann,<sup>3</sup> war die brandenburgische Landesregierung bezüglich der Gefahr negativer Konsequenzen ihres Vorhabens durchaus sensibilisiert. Um einen Rückgang von Bürgerengagement<sup>4</sup> in den Kommunen zu verhindern, welcher aus einem Verlust lokaler Identität oder der gestiegenen räumlichen Distanz zwischen Bürger und Politik resultieren könnte, griff sie zu derselben Strategie, die schon andere Länder bei früheren Gemeindestrukturen angewandt hatten: der Schaffung von innergemeindlichen Ortsteilen, welche von Vertretungskörperschaften mit eigenen Rechten repräsentiert werden.

Die weitere Untergliederung von Gemeinden ist dabei als eine Form der Dezentralisierung politischer Verantwortung zu werten. Neben ihrer Ausgleichsfunktion im Zuge von Gemeindegebietsreformen entspricht

1 „Starke Gemeinden für Brandenburg“ lautete auch der Titel, unter dem die brandenburgische Landesregierung ihre Leitlinien für die Gemeindegebietsreform veröffentlichte. Er bezog sich vor allem auf die zu steigernde Verwaltungs- und Finanzkraft der Gemeinden, vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2000, S. 3.

2 Vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Presseerklärung vom 20. Juni 2006.

3 Vgl. Sudbrock 2004, S. 75.

4 Die Arten von Bürgerengagement sind vielfältig. Sie können sich zum Beispiel in der Übernahme eines sozialen Ehrenamtes, gemeinschaftlicher Eigentätigkeiten oder der Wahrnehmung ehrenamtlicher öffentlicher und/oder politischer Funktionen ausdrücken, vgl. Albrecht 2000, S. 10.

sie auch der stetig an Zugkraft gewinnenden Forderung, eine übermäßig hierarchische oder zentralistische Steuerung von Politik und Verwaltung kritisch zu hinterfragen und Regieren wieder zu jenen Bürgern zurückzubringen, die davon auch betroffen sind.<sup>5</sup> Die Reichweite von Dezentralisierungen ist jedoch von Fall zu Fall äußerst unterschiedlich. Zugleich finden auch gegenläufige, zentralisierende Prozesse statt, zum Beispiel in Gestalt einer Gebietsreform.

Die Wirkung, die die brandenburgischen Ortsteile letztlich entfalten können, und die Akzeptanz, auf die sie bei Bürgern und Gemeinde stoßen, hängen dabei wesentlich von der Reichweite delegierter Verantwortung, der institutionellen Ausgestaltung der Ortsteile durch den Gesetzgeber, ab. Im Positiven wie im Negativen spielen jedoch auch andere, im Wesen des kommunalen Entscheidungsprozesses und bei den Akteuren zu verortende Faktoren eine Rolle.

Am Ende der ersten Legislaturperiode in den neuen Gemeindestrukturen (2003-2008) kann vor dem Hintergrund dieser Faktoren mit einiger Berechtigung die Frage gestellt werden, ob sich die Ortsteile als Institution bewährt haben und ihren Zweck erfüllen, der Gesetzgeber also neben starken Gemeinden auch starke Ortsteile für Brandenburg geschaffen hat, oder sie in ihrer jetzigen Form lokaler Demokratie und Bürgernähe eher abträglich sind. Neben dieser zentralen Problemstellung soll die vorliegende Arbeit auch Aufschlüsse darüber bringen, *wie* die Vertretungskörperschaften der Ortsteile die von ihnen repräsentierten Interessen durchsetzen, welche Strategien und Mittel Erfolg versprechen und welche nicht.

Das Hauptaugenmerk der Untersuchung ist dabei auf die zentralen Akteure in den Ortsteilen – die Ortsbeiräte und -bürgermeister – und deren Einstellungen, Präferenzen und Urteile sowie ihre Beziehungen zum Bürger und zur Gesamtgemeinde gerichtet.

---

5 Vgl. Iancu/Ostaaijen 2007, S. 287.

## 1.2 Untersuchungshypothesen

Folgende Hypothesen liegen der Untersuchung zugrunde:

- Die in der brandenburgischen Gemeindeordnung festgehaltene institutionelle Ausstattung der Ortsteile mit Rechten ist durch zahlreiche Vorbehalte gekennzeichnet und allein nicht ausreichend, um ihnen eine wirksame Rolle in den neuen Einheitsgemeinden zu ermöglichen.
- Durch zusätzliche, im Wesen der kommunalen Entscheidungsprozesse und der Akteure und ihrer Ressourcen liegenden Faktoren wird es den Ortsteilen ermöglicht, einen über ihre institutionellen Rechte hinausgehenden Einfluß in der Gemeinde auszuüben.
- Bedenken, das Wirken der Ortsbeiräte würde entweder zu einer Fragmentierung des politischen Entscheidungsprozesses und damit zu einer Schwächung des demokratisch legitimierten Gemeinderates beitragen beziehungsweise durch fehlende Handlungsmöglichkeiten die Erwartungen der Bürger nicht erfüllen können und damit zu Politikverdrossenheit führen, sind unbegründet. Es ist vielmehr so, daß die Ortsteile eventuelle negative Folgen der Gemeindegebietsreform abfedern und auch über die unmittelbaren Folgen der Reform hinaus einen wichtigen Beitrag für die demokratische Legitimität der neuen Gemeinden leisten.

## 1.3 Theoretischer Hintergrund

Als Hintergrund dieser Arbeit dient eine Kombination verschiedener Ansätze, deren Grundlagen in dezentralisierungs-, institutionen-, macht- und akteurstheoretischen Ansätzen verortet werden können.

Wichtigster Baustein ist dabei die Schilderung verschiedener *Dezentralisierungsformen*, die wiederum Rückschlüsse auf die mit ihnen verfolgten Intentionen und ihre mögliche Wirkung zulassen und sich in der institutionellen Ausgestaltung der dezentralen Einheiten widerspiegeln. Sie werden an späterer Stelle ausführlicher erklärt.

Die auf der Grundlage von Dezentralisierungsprozessen geschaffenen Institutionen sind jedoch nicht alles. Warum sich manche Akteure mit ihren Interessen eher durchsetzen können als andere, kann mit deren Macht erklärt werden, die auch von weiteren Aspekten abhängig

ist: Die Grundidee der Theorie des *akteurszentrierten Institutionalismus* – einer Theorie, welche zwar im weiteren Verlaufe der Arbeit wegen der relativen Trivialität ihrer Hauptaussage nicht mehr weiter ausgeführt wird, jedoch als Hintergrundwissen zumindest einmal Erwähnung finden muß – ist es, daß Institutionen nur ein Bestandteil einer Vielzahl von Faktoren sind, die politische Prozesse und Ergebnisse beeinflussen. Sie sind zwar anderen relevanten Faktoren, die vor allem im Akteurshandeln liegen – Handlungsorientierungen, Konstellationen und Interaktionen zwischen Akteuren –, vorgeschaltet,<sup>6</sup> lassen jedoch genug Raum, diese anderen Faktoren auch zur Geltung kommen zu lassen (Abb. 1).

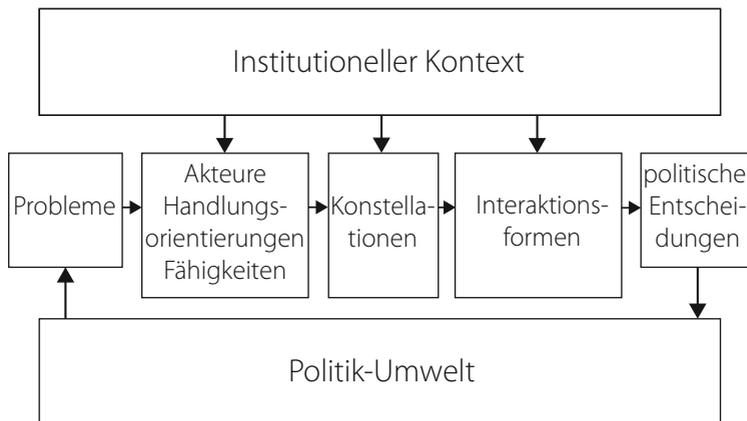


Abb. 1: Das Zusammenwirken von institutionellem Kontext, Akteurshandeln und -konstellationen

Die Erklärung der Wirkungsweise der Ortsteile und die Beantwortung der Frage, ob sie ihren Zweck erfüllen, muß somit dreierlei umfassen: die Art der Dezentralisierung, die institutionellen Vorgaben, die sich aus ihr ableiten, und die Möglichkeiten der Akteure in den Orten, unter diesen Rahmenbedingungen zu handeln und mit anderen zu interagieren. Ferner muß die Untersuchung natürlich vor dem normativen Hintergrund erfolgen, kommunale Politik möglichst demokratisch zu gestalten, da sonst gar nicht klar wäre, warum die Anstrengungen, die zur Schaffung der Ortsteile führten, überhaupt unternommen wurden.

6 Vgl. Scharpf 2006, S. 78.

## 1.4 Weiteres Vorgehen

Der weitere Verlauf dieser Arbeit ist wie folgt gegliedert:

Kapitel 2 führt den theoretischen Hintergrund der Untersuchung weiter aus. Dabei geht es einerseits um das Demokratiegebot kommunaler Selbstverwaltung, andererseits um Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen und ihre Auswirkungen auf lokale Demokratie, Gemeinwohl und Bürgernähe.

Unter Bezugnahme auf das vorher Gesagte werden in Kapitel 3 Gründe, Ziele und Folgen der brandenburgischen Gemeindegebietsreform behandelt. Auf dieser Grundlage wird anschließend die institutionelle Ausgestaltung der Ortsteile nach der Reform aufgezeigt und bewertet.

Kapitel 4 beschreibt den kommunalen Entscheidungsprozeß, seine verschiedenen Phasen und die in ihm auftretenden Akteure. Hier soll geklärt werden, welche Möglichkeiten dieser Prozeß den Ortsteilen bietet und welche Ressourcen sie benötigen könnten, um ihre Anliegen wirksamer zu vertreten, als dies durch ihre institutionellen Rechte möglich ist.

In Kapitel 5 werden zunächst die empirischen Erhebungsmethoden – Erhebungsgrundlage war ein schriftlicher Fragebogen – genauer vorgestellt. Anschließend werden die erhobenen Daten anhand der Untersuchungshypothesen rund um die Funktionstüchtigkeit der brandenburgischen Ortsteile ausgewertet und diskutiert.

Das Fazit beinhaltet die Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Arbeit; in ihm wird auch die Gültigkeit der Untersuchungshypothesen abschließend geprüft.

Es sei noch darauf hingewiesen, daß in der Gesamtheit der Studie die „alte“ deutsche Rechtschreibung in ihrer Fassung vor den ab 1996 ohne Not beschlossenen Änderungen verwendet wird.



## 2 Lokale Demokratie zwischen Zentralisierung, Dezentralisierung und Dekonzentration

### 2.1 Lokale Demokratie

#### a) Zur praktischen Bedeutung lokaler Demokratie

„Gutes Regieren“ kann an drei Faktoren gemessen werden:<sup>7</sup> der Fähigkeit, mit einer Maßnahme die beabsichtigten Ziele zu erreichen, Akzeptanz dafür zu erhalten und dabei die vorhandenen Ressourcen optimal zu nutzen. Es wird nicht unwesentlich dadurch erleichtert, daß es demokratisch und nah am Bürger ist. Dies gilt gerade für die lokale Ebene:

Auch wenn das Urteil über den tatsächlichen Demokratiegehalt der kommunalen Selbstverwaltung, der selbstverantwortlichen Erledigung ortsbezogener Angelegenheiten durch die Anwohner,<sup>8</sup> in den deutschen Kommunen vor 1945 bei vielen Autoren negativ ausfällt,<sup>9</sup> sollte dies nicht den Blick darauf verstellen, daß der Sinn lokaler Partizipation schon weit vor der bundesrepublikanischen Zeit formuliert wurde. Die 1808 von den Reformern um den Freiherrn vom und zum Stein auf den Weg gebrachte preußische Städteordnung enthielt wesentliche Prinzipien, anhand derer noch heute sehr gut verdeutlicht werden kann, daß lokale politische Teilhabe und Bürgernähe von Entscheidungen nicht nur normative Vorstellungen sind, sondern auch einen konkreten, praktischen Zweck für die Gesellschaft erfüllen, der diese Vorstellung erst rechtfertigt: Die preußischen Reformen wollten im Rahmen aufklärerischer Ziele erreichen, daß die Teilnahme an der Verwaltung eigener Angelegenheiten Gemeinsinn und Selbstverantwortung der Bürger fördert, lokale Akteure den Staat gleichzeitig entlasten und sich stärker mit ihm identifizieren. Weiterhin wollten sie in dem Wissen, daß ortskundige Akteure mit lokalen Angelegenheiten und Befindlichkeiten besser

7 Vgl. Haus/Heinelt 2005, S. 18.

8 Vgl. Unruh 2006, S. 58.

9 Vgl. z.B. Saldern 1998, S. 27.

vertraut sind und mehr Engagement an den Tag legen als die oft aus allen Teilen Preußens entsandten Verwaltungsbeamten alter Art, auch die Verwaltungseffizienz steigern. Schließlich wurde die von der Städteordnung vorgesehene, gewählte Stadtverordnetenversammlung von ihren Befürwortern als Möglichkeit gesehen, für die Bürger Preußens eine Partizipationsmöglichkeit zu etablieren, die auch eine Beispielwirkung für die Schaffung einer gesamtstaatlichen Repräsentation haben sollte.<sup>10</sup> Die Partizipationsideen der Reformer beschränkten sich dabei nicht nur auf Städte und Gemeinden. Um ihrem Anspruch an Teilhabe und Bürgernähe gerecht zu werden, konnten größere Ansiedlungen auch noch einmal in Bezirke untergliedert werden.<sup>11</sup>

Gerieten die Ideen des Freiherrn vom und zum Stein durch die nach 1815 einsetzenden Restaurationsbemühungen schnell in Vergessenheit, wurden sie nach der nationalsozialistischen Diktatur durch die Westalliierten wieder aufgegriffen, die in der kommunalen Selbstverwaltung aufgrund der räumlichen, emotionalen und sozialen Nähe des Bürgers zu den politischen Prozessen in der eigenen Gemeinde eine Schule der Demokratie sahen.<sup>12</sup> Da die Konsequenzen politischer Entscheidungen und des eigenen Engagements auf lokaler Ebene in der Tat oft deutlicher sichtbar sind als auf Bundes- oder Landesebene, wird den Kommunen auch heute eine wichtige Rolle bei der Einübung demokratischer Verhaltensweisen, der Mitwirkung an Entscheidungsprozessen und der Konfliktbewältigung eingeräumt.<sup>13</sup> Nicht zuletzt wird durch diese Teilhabe auch eine effiziente, da selbstverantwortliche Aufgabenerfüllung gesichert und die Identifikation des Bürgers mit dem politischen Gemeinwesen gestärkt.

#### b) Normative Kriterien demokratischer Legitimität

Das Gebot, politische Entscheidungsprozesse demokratisch zu gestalten, kann sich dabei nicht im regelmäßigen Abhalten von Wahlen erschöpfen. Demokratische Legitimität setzt sich aus mehreren Faktoren zusammen, die oftmals in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen: Partizipation, Effektivität und Transparenz.<sup>14</sup> An ihnen müssen sich Politik und Verwaltung sowie die Bestrebungen, diese zu moderni-

10 Vgl. Wollmann 1998, S. 52.

11 Vgl. Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie, Titel II, Paragraph 11.

12 Vgl. Andersen/Woyke 2003, S. 197.

13 Vgl. Bogumil/Holtkamp 2006, S. 9.

14 Vgl. Haus/Heinelt 2005, S. 20.

sieren, auch auf lokaler Ebene messen lassen.<sup>15</sup> Sie sollen im folgenden erläutert werden und im Laufe der Arbeit als Maßstab zur Bewertung demokratischer Legitimität dienen.

Die *input-orientierte Legitimation* demokratischen Handelns bezeichnet das Maß, in welchem die Bürger am Politikprozeß partizipieren, das heißt auf politische Entscheidungen Einfluß nehmen und Zustimmung oder Ablehnung zu ihnen signalisieren können. Ausschlaggebend ist in diesem Zusammenhang nicht, ob der Einzelne seinen Standpunkt letztlich durchsetzen kann – Demokratie basiert auf Mehrheitsentscheidungen –, sondern daß dieser gehört und ernstgenommen wird.<sup>16</sup>

Dabei variieren die Partizipationsmöglichkeiten auf lokaler Ebene zwischen gesetzlich garantierten und freiwillig zur Verfügung gestellten sowie zwischen organisierten und losen Formen.<sup>17</sup> Ein wichtiger Ausdruck demokratischer Teilhabe ist, im Rahmen von Wahlen Repräsentanten zu bestimmen. Für die Gemeinden ist diese Art der Teilhabe durch Artikel 28 Abs. 1 GG festgeschrieben. Wäre es auf Bundes- oder Landesebene mit kaum zu überwindenden Schwierigkeiten verbunden, den Bürger über repräsentativdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten hinaus zu einzelnen Sachthemen zu konsultieren und dabei womöglich noch alle relevanten Meinungen zu erfassen, ist dies in den Gemeinden ob der deutlich geringeren Zahl der Teilnehmer am Politikprozeß eher denkbar. Dementsprechend gestaltet sich das Angebot an Partizipationsmöglichkeiten auf lokaler Ebene auch umfangreicher: Je nach Bundesland existieren in den Kommunen teilweise umfassende direktdemokratische Elemente. Es steht den Gemeinden beziehungsweise auch dem jeweiligen Landesgesetzgeber außerdem frei, eine Vielzahl weiterer Teilhabeangebote zu schaffen.

Es ist wünschenswert, daß Bürger am politischen Prozeß partizipieren, doch mindestens genauso wichtig sind Ergebnisse. Jedes politische Gemeinwesen muß sich daher auch an seiner Problemlösungsfähigkeit und Effektivität messen lassen. Dies gilt im besonderen für demokratische Systeme, in denen der Bürger politische Macht an ihm verantwortliche Repräsentanten delegiert. *Output-orientierte Legitimation* bedeutet für letztere, diejenigen Probleme der von ihnen repräsentierten

15 Vgl. ebd., S. 21.

16 Zum normativen, in der Praxis allerdings schwer zu realisierenden Anspruch der gleichberechtigten Beteiligung möglichst aller von einer Entscheidung betroffenen Bürger am demokratischen Verfahren vgl. z.B. Cohen 1989, S. 22 ff.

17 Für eine Übersicht über die gesetzlich garantierten, organisierten oder freiwillig zur Verfügung gestellten Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene vgl. Gisevius 1997, S. 18.

Gemeinschaft zu erkennen und zu lösen, die nicht in einem individuellen oder auf Freiwilligkeit basierenden gemeinsamen Rahmen gemeistert werden können.<sup>18</sup> Der „Output“ ist dabei nicht in erster Linie eine Entscheidung, sondern deren Umsetzung, die möglichst konsequent zu gestalten ist. Hierfür müssen Ressourcen zur Verfügung stehen, und es bedarf der Unterstützung der für die Lösung eines Problems entscheidenden Akteure. Sind diese nicht vorhanden, führt dies leicht zu Implementationsproblemen.<sup>19</sup> Wenn aber Beschlüsse nicht effektiv umgesetzt werden, läuft auch die Partizipation des Bürgers ins Leere.

Neben Partizipationsmöglichkeiten für den Bürger und der Effektivität politischer Entscheidungen hat mit der zunehmenden Komplexität politischer Prozesse ein weiterer Faktor an Bedeutung für eine funktionierende Demokratie gewonnen:

Die sogenannte Throughput-Legitimation zielt auf die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung und die dafür notwendige Transparenz ab. Transparenz bedeutet „Durchsichtigkeit“ oder „Durchschaubarkeit“.<sup>20</sup> Politikwissenschaftlich gesehen beinhaltet dieser Begriff, daß der Bürger Zugang zu allen relevanten oder möglicherweise relevanten Informationen über politische und administrative Prozesse und Entscheidungen erhält. Da jedoch nur ein kleinerer Teil der Bürger gewillt ist, sich Informationen selbst zu beschaffen, stehen die politischen Akteure aktiv in der Pflicht, dem Bürger Politikinhalte und -entscheidungen sowie diesbezügliche Verantwortlichkeiten gezielt zu vermitteln.<sup>21</sup> Nur so kann er einen eigenen Standpunkt zu verschiedenen Sachfragen entwickeln und die Leistungen politischer Akteure beurteilen und anschließend auch sanktionieren. „Demokratie lebt davon, dass Verantwortung zurechenbar bleibt“.<sup>22</sup>

### c) Demokratie zwischen Gemeinwohl und Bürgernähe

Neben der schwierigen Aufgabe, den Anforderungen an Partizipation, Effektivität und Transparenz lokaler Demokratie gleichzeitig gerecht zu werden und diese untereinander möglichst kohärent zu gestalten, stehen demokratische Politik und Verwaltung in einem weiteren Spannungsverhältnis: Das Subsidiaritätsprinzip beinhaltet den Gedanken, daß Aufgaben dann effektiver erfüllt werden, wenn die Verantwortung

18 Vgl. Scharpf 1999, S. 20.

19 Vgl. Haus/Heinelt 2005, S. 20 ff.

20 Duden 1991, S. 723.

21 Vgl. Bröhmer 2004, S. 18 ff.

22 Arnim 2002, S. 13.

dafür auf der niedrigsten in Frage kommenden Ebene angesiedelt wird. Selbstverantwortung wird vor staatliches Handeln gestellt. Gleichzeitig soll durch die Schaffung einer vertikalen Gewaltenteilung die Herausbildung einer zentralstaatlichen Omnipotenz verhindert werden.<sup>23</sup> Auf der anderen Seite wird jedoch auch die Notwendigkeit betont, jene Aufgaben, die auf niedrigem Niveau nicht gemeistert werden können, auf eine höhere Organisationsebene zu verlagern.<sup>24</sup> Die Letztgenannte ist dabei prinzipiell in der Pflicht, ihre Zuständigkeit zu rechtfertigen und nachzuweisen, daß bestimmte Probleme zentraler Steuerung bedürfen. In der Bundesrepublik ist diese besonders dann gefragt, wenn es um die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse, Konjunkturfragen oder die Regelung sozialer Krisen geht.<sup>25</sup>

Subsidiarität dreht sich somit darum, eine ausgewogene Balance zwischen Bürgernähe und Gemeinwohlaspekten zu finden. Nicht selten stehen diese in einem Spannungsverhältnis. Um dieses zu gestalten, haben Bund und Länder, aber auch die Gemeinden verschiedene Strategien zur Hand: Zentralisierungs-, Dezentralisierungs- und Dekonzentrationsstrategien.

Als *Zentralisierung* wird der Prozeß der Konzentration politischer, administrativer und ökonomischer Steuerungskapazitäten in einem Zentrum bezeichnet,<sup>26</sup> wobei „Zentrum“ vor allem organisatorisch beziehungsweise geographisch zu verstehen ist.

Für die Begriffe *Dezentralisierung* und *Dekonzentration* gibt es keine einheitlichen Definitionen.<sup>27</sup> Die beiden Wörter wurden in Deutschland zunächst für die Verwaltung verwendet. Dezentralisierung meint dabei nach einer möglichen Definition die Verlagerung von Zuständigkeiten an selbständige Institutionen, die Aufgaben eigenverantwortlich und abschließend erledigen und allenfalls einer Rechtsaufsicht von übergeordneten Ebenen unterliegen. Dekonzentration dagegen geht weniger weit; Zuständigkeiten werden zwar in geographischem oder organisatorischem Sinn auf untere Ebenen verlagert, diese werden jedoch bei der Ausführung weiter kontrolliert und angewiesen.<sup>28</sup>

Erst später wurden beide Begriffe auch politisch. Wesentliches Unterscheidungsmerkmal ist auch hier der Grad der Unabhängigkeit dezentralisierter politischer Einheiten, der vor allem an

23 Vgl. Knemeyer 1995, S. 79.

24 Vgl. Kutteneuler 1998, S. 30.

25 Vgl. Gisevius, S. 46.

26 Vgl. Nohlen 1998, Bd. 7, S. 734.

27 Vgl. Rauball 1972, S. 37.

28 Vgl. Schefold/Neumann 1996, S. 223.

Entscheidungsbefugnissen festgemacht werden kann. Eine auf kommunale Verhältnisse bezogene Dezentralisierung zielt auf die Schaffung einer innergemeindlichen, von örtlichen Anwohnern gewählten oder anders bestimmten Körperschaft mit Entscheidungsbefugnissen ab, die nicht von Berufungsinstanzen rückgängig gemacht werden können;<sup>29</sup> bei bloß beratender Tätigkeit dieser Körperschaften dagegen handelt es sich um eine Dekonzentration.

Ist Dezentralisierung im engeren Sinne schließlich vor allem der Transfer von Befugnissen von einer über- auf eine untergeordnete Ebene der staatlichen Sphäre, hat der Begriff in der jüngeren Vergangenheit eine Veränderung erfahren: Er beinhaltet jetzt im weiteren Sinne die Teilung von Verantwortung, Macht und Autorität zwischen Staat und Gesellschaft.<sup>30</sup> Für die lokale Ebene bedeutet dies, daß auch die Bemühungen um neue Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten und Demokratieförmlichkeiten als Dezentralisierungsprozeß verstanden werden können.

## 2.2 Die Kommunen im Gesamtstaat: Zentralisierung und Dekonzentration

### a) Die Stellung der Kommunen im Gesamtstaat

Bevor der eigentliche Untersuchungsgegenstand, Vor- und Nachteile der Schaffung innergemeindlicher Gebietseinheiten mit eigenen Vertretungskörperschaften, detaillierter ausgeführt wird, erscheint es sinnvoll, einen allgemeinen Überblick über Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen zu geben, denen die Kommunen ausgesetzt sind. Dies ermöglicht einerseits Rückschlüsse auf die Rahmenbedingungen, in denen die dezentralen Gebietseinheiten in den Gemeinden überhaupt wirken, andererseits lassen sich bereits gewisse Entwicklungen und Probleme erkennen, die auch für sie relevant sein könnten. Das Spannungsverhältnis zwischen Bürgernähe und Gemeinwohl läßt sich in bezug auf die Kommunen zweifach beobachten: Zum einen in ihrem Verhältnis zum Gesamtstaat, zum anderen in ihrem Inneren. Im Gesamtstaat unterliegen lokale Demokratie und Selbstverwaltung Beschränkungen. Hierzu gehören gesetzliche Vorgaben von Bundes- und Länderebene, welche unter anderem Einfluß auf Aufgaben und finanzielle Ressourcen der Kommunen haben. Dabei ist zu beobach-

<sup>29</sup> Vgl. Rauball 1972, S. 35.

<sup>30</sup> Vgl. Cheema/Rondinelli 2007, S. 2.

ten, daß dieser Einfluß in den vergangenen Jahren deutlich an Umfang gewonnen hat und „eine zunehmende Einengung der kommunalen Selbstverwaltung durch den Staat“ festzustellen ist.<sup>31</sup> Bundes- und Landesgesetzgeber zentralisieren Entscheidungen, die vorher bei den Kommunen verortet waren, verlagern aber im Sinne einer Dekonzentration gleichzeitig Aufgaben auf untere Ebenen.

Die Stellung der Kommunen als Institution im Gesamtstaat wird zwar prinzipiell durch Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes geschützt, welcher die kommunale Selbstverwaltung garantiert. Dabei gilt der Grundsatz der „Allzuständigkeit“, wonach die Kommunen zunächst für alle örtlichen Angelegenheiten selbst verantwortlich sind.<sup>32</sup> Weiterhin finden sich in den Artikeln 106 und 107 verbindliche Regelungen zur finanziellen Ausstattung der Kommunen mit Teilen des Steueraufkommens von Bund und Ländern. Auch die verschiedenen Landesverfassungen können nicht unter den grundgesetzlichen Bestimmungen bleiben und weisen deshalb ähnliche Regelungen auf.<sup>33</sup>

Interessanter als die Frage nach den Garantien für die kommunale Selbstverwaltung ist jedoch, welchen Einschränkungen sie unterliegt, beziehungsweise wo Garantien fehlen. Ungeachtet der kommunalen Selbstverwaltung ist die Bundesrepublik Deutschland ein zweistufiger Bundesstaat; die Gemeinden gehören damit als territoriale Gebietskörperschaften zur *Exekutive* der Länder. Von verschiedenen Seiten wird dies zwar als unzeitgemäß kritisiert und gefordert, die Kommunen zu einer dritten staatlichen Ebene zu erheben, jedoch ist „unter den gegenwärtigen Handlungsbedingungen eine Realisierungschance nicht zu erkennen“.<sup>34</sup> Daraus folgt, daß die Selbstverwaltung – darunter fallen sowohl der Aufgabenbestand, die finanziellen Ressourcen wie auch die territoriale Integrität der Kommunen – unter Vorbehalt von Bundes- und Landesgesetzen steht, auch wenn diese am Gemeinwohl orientiert sein müssen und die Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot zu berücksichtigen haben.<sup>35</sup>

---

31 Vgl. Gisevius 1997, S. 46.

32 Vgl. Vogelsang/Lübking/Jahn 1991, S. 29.

33 Vgl. ebd., S. 19, wo auch die einzelnen Artikel aufgeführt sind, in denen die kommunale Selbstverwaltung in den Landesverfassungen geregelt ist.

34 Wollmann 1998, S. 63.

35 Vgl. Vogelsang/Lübking/Jahn 1991, S. 33.

## b) Aufgaben der Kommunen

Verdeutlicht werden die Zentralisierungstendenzen, denen die Kommunen ausgesetzt sind, bei einem genaueren Blick auf ihre Aufgaben: Die Allzuständigkeit der Kommunen für örtliche Angelegenheiten wird durch den bereits angesprochenen Gesetzesvorbehalt beschränkt, mit dessen Hilfe Bundes- und Landesgesetzgeber im Sinne des Subsidiaritätsprinzips definieren können, was überhaupt als örtliche Angelegenheit gilt. Zusätzlich sind die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einem variierenden Ausmaß an Kontrolle durch übergeordnete Organisationseinheiten unterworfen.

Je nach Aufgabentyp wird der Gestaltungsspielraum der Gemeinden durch die Kommunalaufsicht begrenzt:<sup>36</sup> Bei der Erfüllung der Aufgaben des (vom Staat) übertragenen Wirkungskreises kommt der Gemeinde lediglich der Rang einer nachgeordneten staatlichen Behörde zu. Hierzu gehören *Auftragsangelegenheiten*, bei deren Durchführung die Gemeinden einer unbeschränkten Rechts- und Fachaufsicht von Bund oder Ländern unterliegen. Für *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung* gilt dasselbe, der Rahmen der Weisungen muß jedoch durch Gesetze definiert werden. Bei den gemeindlichen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises hingegen handelt es sich um die tatsächlich örtlichen Angelegenheiten, diese können nur auf Rechtmäßigkeit überprüft werden. Zu ihnen zählen die *Selbstverwaltungspflichtaufgaben* – die Gemeinden werden gesetzlich in die Verantwortung genommen, solche Aufgaben zu übernehmen, sind aber frei bei deren Ausgestaltung. Im Rahmen der auch zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zählenden *freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben* schließlich kann die Gemeinde jedwede zusätzliche Verpflichtung aufnehmen, also nicht nur über das „wie“ sondern auch über das „ob“ einer Leistung entscheiden.

Dabei ist zu beobachten, daß die der Fachaufsicht unterliegenden Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in der Vergangenheit stetig an Zahl zugenommen haben,<sup>37</sup> während Rechtsaufsichtsbefugnisse für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden teilweise sehr extensiv ausgelegt werden. Die Möglichkeiten zur staatlichen Aufsicht sind vielfältig.<sup>38</sup> Dabei kann in einigen Fällen eben nicht nur die Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung geprüft werden, auch

---

36 Vgl. Vogelsang/Lübking/Jahn 1991, S. 81 ff.

37 Hermes 2007, S. 1.

38 Für eine Übersicht über die Möglichkeiten der kommunalen Rechtsaufsicht vgl. auch Vogelsang/Lübking/Jahn 1991, S. 156.

Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsargumente spielen eine Rolle.<sup>39</sup> In der Pflege solcher Regulierungskompetenzen kann der Versuch von Bund und Ländern gesehen werden, sich selbst das letzte Wort in möglichst vielen Angelegenheiten zu sichern,<sup>40</sup> Entscheidungen also zu zentralisieren. Dies wird bei dem folgenden Blick auf die Kommunalfinanzen noch verdeutlicht.

c) Kommunalfinanzen

„Die Kommunen (...) können Selbstverwaltungsaufgaben nur in dem Umfang realisieren, in dem ihnen eine entsprechende Finanzausstattung zur Verfügung steht.“<sup>41</sup> Auf den ersten Blick verfügen sie dabei über zahlreiche finanzielle Einnahmequellen: Steuern, Finanzausweisungen von Bund und Ländern, Gebühren und Kredite.<sup>42</sup> Mit der Festlegung der Höhe von Gebühren und Hebesätzen für Gewerbe- und Grundsteuer haben die Kommunen sogar einen erheblichen eigenen Spielraum.

Die tatsächliche finanzielle Situation der Gemeinden ist aber weit weniger erfreulich, als dies anhand des gerade Gesagten vermutet werden könnte, und beschränkt deren Gestaltungsmöglichkeiten: Die Aufnahme von Krediten bedarf der Zustimmung der entsprechenden Aufsichtsbehörden der Länder; deren Finanzausweisungen sind zudem oft zweckgebunden. Schließlich sind auch Gewerbe- und Grundsteuer stark konjunkturabhängig, so daß die Steuerbarkeit der eigenen Einnahmen der Kommunen durch externe Faktoren reduziert wird.<sup>43</sup> Die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen von Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene ist dabei seit Bestehen der Bundesrepublik größer geworden, so daß in einer Studie im Auftrag des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung von „versteckter Zentralisierung“<sup>44</sup> gesprochen wird. Im Vergleich mit anderen dezentral organisierten OECD-Ländern würden die deutschen Kommunen kaum über eigenen finanziellen Spielraum verfügen.<sup>45</sup>

Nicht besser sieht es auf der Ausgabenseite aus: Laufende Personal-, Sach- und Sozialausgaben sind den Kommunen im Rahmen der zu

39 Vgl. ebd., S. 162.

40 Vgl. Blankart 2000, S. 30.

41 Büchner/Franzke 2005, S. 79.

42 Vgl. Andersen/Woyke 2003, S. 200.

43 Vgl. Bogumil/Holtkamp 2006, S. 53.

44 Stagarescu 2006, S. 37.

45 Vgl. ebd., S. 26.

erfüllenden Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten weitgehend vorgegeben und verschlingen einen Großteil des Budgets. Die finanzielle Ausstattung der Kommunen hat dabei nicht mit der Entwicklung der weiter oben beschriebenen Aufgaben Schritt gehalten.<sup>46</sup> Es ist ein Trend zu beobachten, nach dem die kommunalen Einnahmequellen von Landesseite beschränkt werden, gleichzeitig werden den Kommunen aber auch neue Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten übertragen.<sup>47</sup> Diese schränken wiederum den eigentlichen Gestaltungsspielraum für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ein und begrenzen die gemeindliche Autonomie.

## 2.3 Dezentralisierungstendenzen in den Gemeinden

### a) Effizienzsteigernde Dezentralisierung der Verwaltung

Während sich im Verhältnis der Kommunen zum Gesamtstaat vor allem Tendenzen erkennen lassen, Entscheidungen zu zentralisieren, gibt es in den Kommunen selbst auch gegenteilige Entwicklungen. Dies gilt zunächst für die Verwaltung: Bundesweit wurden ab Ende der 1970er Jahre aufgrund finanzieller Zwänge und dem mangelnden Erfolg bei der Umsetzung politischer Maßnahmen zunehmend Rufe nach einem effizienzorientierten Umbau der staatlichen Administrationen laut.<sup>48</sup> Bürokratie und Aufgabenbestand sollten abgebaut, die Verwaltung vereinfacht und dienstleistungsorientierter werden. Wegen ihrer im Vorfeld beschriebenen prekären Situation und des Ausbleibens einer umfassenden Neuordnung der kommunalen Selbstverwaltung durch übergeordnete Akteure<sup>49</sup> fanden solcherlei effizienzorientierte Forderungen im besonderen bei den Gemeinden Gehör.<sup>50</sup>

Um die Verwaltungseffizienz zu steigern, orientierten sich die Kommunen in doppelter Hinsicht an Unternehmen der freien Wirtschaft: Zum einen sollten die Kommunalverwaltungen an ökonomischen Erfordernissen ausgerichtet werden, zum anderen paßten sie sich unternehmerischen Strukturen an. Dabei hat sich für die Summe managementorientierter

46 Vgl. Jungfer 2005, S. 67.

47 Vgl. Rehm/Matern-Rehm 2003, S. 92.

48 Vgl. Voigt/Walkenhaus 2006, S. XXV.

49 Der letzte Versuch zu einer Entlastung der Kommunen wurde mit einer Reform der Gemeindefinanzen durch die Regierung Schröder im Jahre 2003 unternommen, brachte aber keine grundsätzlichen Änderungen, vgl. Robert 2004, S. 48 ff.

50 Vgl. Wohlfahrt/Zühlke 2005, S. 31 ff.

Reformen der Begriff „Neues Steuerungsmodell“ durchgesetzt. Dieser aus dem angelsächsischen Raum stammende und für die deutschen Kommunen angepaßte Trend war kein geschlossenes Reformprojekt, sondern umfaßte viele Aspekte: Deregulierung, Privatisierung, Verselbständigung von Verwaltungsaufgaben, Managementmethoden und -steuerungsinstrumenten sowie die Einführung von Marktelementen<sup>51</sup> – der dezentralisierende Charakter solcher Vorhaben ist evident.

Im Verhältnis Politik-Verwaltung stand das Neue Steuerungsmodell für eine Aufgabenverteilung, nach der die Gemeindevertretung Strategien und Richtlinien vorgibt, der Administration jedoch deren Ausgestaltung überläßt.<sup>52</sup> Die auf diese Weise von übermäßig zentralistisch-bürokratischen Regeln und Vorschriften entlastete Verwaltung sollte transparenter sein, Ressourcen unabhängiger einsetzen (dezentrale Ressourcenverantwortung), ergebnisorientiert und näher am Kunden, also am Bürger operieren.<sup>53</sup>

Ein weiterer Aspekt der Modernisierung der Kommunalverwaltung war schließlich die Überprüfung ihres Aufgabenbestandes anhand der Frage, für welche Leistungen sie sich überhaupt verantwortlich fühlen sollte. Dabei wurde einerseits versucht, sich von Aufgaben ersatzlos zu trennen, was in eine Welle von Privatisierungen mündete. Andererseits sollten bei einigen Aufgaben aber auch Mitspracherechte beibehalten werden; es kam zur Kooperation zwischen den Kommunen und der Privatwirtschaft (Public Private Partnership).<sup>54</sup> Weiterhin wurden Aufgaben auch an öffentlich-rechtliche Eigenbetriebe der Kommunen ausgelagert.

Die Prozesse zur Verwaltungsmodernisierung gingen dabei nicht ohne Kritik vonstatten, die sich vor allem um die Auswirkungen der verschiedenen Maßnahmen auf die lokale Demokratie drehte. Ist diese schon durch die Hochzonung von Entscheidungen auf übergeordnete Ebenen bedroht, ist sie es jetzt auch noch durch eine mögliche Verselbständigung einer dezentralisierten und dezentrierten Administration: Da politische Richtungsentscheidungen von Detailentscheidungen der Verwaltung kaum zu trennen seien, führe das vom Neuen Steuerungsmodell propagierte Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung zu einem Steuerungsverlust der demokratisch legitimierten Organe,<sup>55</sup> die neue Aufgabenteilung bedeute in Wirklichkeit eine Entmachtung der

---

51 Vgl. ebd., S. 23 ff.

52 Vgl. Schwarting 2005, S. 77.

53 Vgl. Bogumil/Jann 2005, S. 201.

54 Vgl. Kodolitsch 2002, S. 44 ff.

55 Vgl. Kersting 2004, S. 170.

Gemeindevertretung,<sup>56</sup> welche sich nunmehr aus zahlreichen Angelegenheiten heraushalten soll. Dieselben Befürchtungen wurden im Zusammenhang mit der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben und sonstigen Deregulierungsmaßnahmen gehegt,<sup>57</sup> durch die sich Verwaltungseinheiten zunehmend demokratischer Kontrolle entziehen würden. In der Folge dieser Kritik rückte deshalb wieder verstärkt die demokratische Legitimität kommunaler Selbstverwaltung in den Blickpunkt. Nicht zuletzt für eine bessere demokratische Kontrolle wurden auch Forderungen laut, die zu beobachtenden Dezentralisierungstendenzen in der Verwaltung durch einen ähnlichen Prozeß in der Politik zu begleiten.<sup>58</sup>

b) Demokratisierung und Dezentralisierung der Kommunalpolitik

In der Tat gingen effizienzorientierte und auf die Verwaltung zentrierte Reformansätze aber auch deshalb nicht weit genug, weil nicht mehr nur die Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen, sondern auch die grundsätzliche Steuerbarkeit der Gesellschaft durch den bürokratisch organisierten Staat in Frage gestellt wurde.<sup>59</sup> Diese, so war der Gedanke, könne durch eine Erhöhung der Bürgernähe politischer Entscheidungen verbessert werden. Vorangetrieben wurde eine solche nicht nur auf Effizienz beschränkte Sichtweise durch die vorhergehenden Verwaltungsreformen: Nicht nur die Dienstleistungs- und Kundenorientierung war deren erklärtes Ziel; auch für die weitere Auslagerung von staatlichen Aufgaben konnten und wollten die Kommunen auf den Bürger nicht verzichten. Effizienzorientierte Reformanstrengungen sollten daher mit Elementen dezentraler bürgerschaftlicher Beteiligung verknüpft werden. Überlegungen hierzu gingen über die klassische Form demokratischer Teilhabe auf Gemeindeebene, die Wahl des Rates, hinaus und umfaßten außerdem<sup>60</sup>

- direkt-demokratische Ergänzungen repräsentativer Demokratie in Form von direkten Personal- (Direktwahl des Bürgermeisters) und Sachentscheidungen (Volksbefragungen, -begehren und -entscheide),
- nicht rechtlich geregelte Formen der Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Planungen und Entscheidungen,

56 Vgl. Schwarting 2005, S. 77.

57 Vgl. Killian/Richter/Trapp 2006, S. 127.

58 Vgl. Schefold/Neumann 1996, S. 255.

59 Vgl. Bogumil/Jann 2005, S. 214.

60 Vgl. Damkowski/Rösener 2003, S. 21 ff.

- die Umsetzung kommunaler Leistungen unter Nutzung von Bürgerengagement,
- die Förderung von Selbstorganisation und Selbsthilfe der Bürger.

Zur Verwirklichung des Vorhabens, die Steuerbarkeit der Gesellschaft durch mehr Bürgernähe zu verbessern, wurde neben der Einführung von neuen Formen der Bürgerbeteiligung auch der Bedarf identifiziert, (Partikular-)Interessen von Bürgern und Bürgergruppen besser zu erfassen und dafür dezentralere Entscheidungs- beziehungsweise Beteiligungsstrukturen zu schaffen.<sup>61</sup>

Vor diesem Hintergrund wurden den Gemeindevertretungen zunehmend Kommissionen und Beiräte zur Seite gestellt beziehungsweise bereits vorhandene ernsthafter genutzt. Diese sollen die Interessen einer wichtigen Bevölkerungsgruppe, z.B. Ausländern, Senioren oder Behinderten, erfassen und die Gemeindevertretung in allen ihre Schützlinge betreffenden Fragen beraten.<sup>62</sup> Auch wurde sich auf Institutionen besonnen, die in der alten Bundesrepublik in größerem Umfang schon seit den Gemeindegebietsreformen der 1970er Jahre existieren: Ortsteile, Gemeinde- und Stadtbezirke. Diese innergemeindlichen, territorialen Einheiten werden von eigenen Vertretungskörperschaften repräsentiert und sind mit anderen Beiräten nur bedingt zu vergleichen, da sie teilweise auch über eigene Entscheidungskompetenzen und Budgets verfügen. Waren sie anfangs als notwendiges Übel zur Durchsetzung der Gemeindegebietsreformen gedacht, haben sie sich in vielen Bundesländern längst als dauerhafte Organisationsformen durchgesetzt, deren weitere Aufwertung im Zuge der beschriebenen dezentralisierenden Reformbestrebungen an mancher Stelle gefordert wird.<sup>63</sup>

Ortsteile und Gemeindebezirke wirken dabei, wie im Vorfeld ausgeführt, in einem Umfeld, in dem für mehr Kundenorientierung, Bürgernähe und -beteiligung plädiert wird und hierfür sowohl in der kommunalen Politik als auch in der Verwaltung Dezentralisierungs- und Dekonzentrationsprozesse zu beobachten sind. Gleichzeitig wird jedoch durch eben diese Prozesse und die parallele Hochzoning von Entscheidungen auf übergeordnete Ebenen der Spielraum der Gemeinden und der Gemeindevertretung als ihrem zentralen Steuerungsorgan begrenzt. Welche Auswirkungen hat dies auf die lokale Demokratie? Sinn und Zweck innergemeindlicher Untergliederungen sowie Nachteile, die eventuell mit ihnen einhergehen, sollen im folgenden näher vorgestellt werden.

61 Vgl. Kersting 2004, S. 170.

62 Vgl. Knemeyer 1995, S. 119.

63 Vgl. z.B. Kersting 2004, S. 199; Schefold/Neumann 1996, S. 258 ff.

## 2.4 Zweck, Reichweite und Risiken innergemeindlicher Untergliederungen

### a) Sinn und Zweck innergemeindlicher Untergliederungen

Die Aufteilung von Städten und Gemeinden in Bezirke hat in Deutschland eine lange Tradition, die über die preußische Städteordnung hinaus bis ins Mittelalter zurückreicht.<sup>64</sup> Auch die junge Bundesrepublik (und die DDR) kannte früh Ortsteile – in manchen Ländern auch als „Gemeindebezirke“ oder „Ortsbezirke“ bezeichnet<sup>65</sup> – und Ortschaftsverfassungen. Eine nochmalige, politische Unterteilung von Gemeinden ist vor allem dann sinnvoll, wenn aufgrund ihrer Größe, der räumlichen Entfernung zwischen einzelnen Ansiedlungen<sup>66</sup> oder auch geschichtlicher Eigenarten eine Integration der Einwohner in die Kommune erschwert wird. Die Schaffung von Ortsteilen entspricht somit den Grundideen kommunaler Selbstverwaltung: Durch die gezielte Nutzung örtlicher Identitäten und der Bürgernähe politischer Gremien und Entscheidungen sollen die Anwohner zu mehr Eigenverantwortlichkeit für lokale Belange angehalten und über die Mitwirkung am örtlichen Geschehen mit demokratischen Prozessen vertraut gemacht werden.<sup>67</sup>

Die Vorteile einer Dezentralisierung politischer Verantwortung auf örtliche Vertretungskörperschaften sind auch jenen nicht unähnlich, die anderen Formen der Bürgerbeteiligung – z.B. kooperativdemokratischen Verfahren – attestiert werden: Die demokratische Qualität kommunaler Politik steigt durch deren Einführung, weil die in ihnen entwickelte Öffentlichkeit wie bereits ausgeführt einen besseren Kenntnisstand über die verschiedenen relevanten Interessen spezifischer Gruppen, in diesem Fall der Ortsanwohner, ermöglicht. Zusätzlich zur Gemeindevertretung geschaffene Partizipationsmöglichkeiten beziehen vom politischen Prozeß ausgeschlossene oder nicht ausreichend beteiligte Bürger ein und antworten somit auf ein Defizit demokratischer Legitimität. Schließlich werden zur Verfügung stehende kollektive Güter und Dienstleistungen durch breitere Teilhabe besser verteilt.<sup>68</sup>

64 Schwarz 2007, S. 798.

65 Die Namensgebung für jene Organismen ist vielfältig und unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland, in dieser Arbeit soll aber für innergemeindliche politische Untergliederungen von Ortsteilen gesprochen werden.

66 Vgl. Metzger/Sixt 2004, S. 27 ff.

67 Vgl. ebd., S. 23 ff.

68 Vgl. Kersting 2004, S. 224.

Trotz eines beschränkten kommunalen Handlungsspielraumes können Effektivität und Partizipation somit gesteigert werden; die Strafung des kommunalen Dienstleistungsangebotes wird dadurch sogar teilweise aufgefangen und ein integrativer Beitrag geleistet.

Weiterhin sind innergemeindliche Untergliederungen nach einer möglichen Lesart auch deshalb zu begrüßen, weil sie die Gemeinde von örtlichen Detailfragen entlasten. Die im Zuge eines pessimistischen Bildes der Gemeindevertretung attestierte mangelnde politische Steuerungsfähigkeit gemeindlicher Angelegenheiten wird somit gemildert.<sup>69</sup> Ganz im Sinne des Neuen Steuerungsmodells braucht sich der mit der Zahl und Komplexität kommunaler Angelegenheiten zunehmend überforderte Rat nur noch um die wichtigeren politischen Fragen zu kümmern, während die dezentralen Vertretungskörperschaften andere Problemstellungen selbst bewältigen oder zumindest artikulieren und Lösungen vorschlagen.<sup>70</sup>

Neben diesen generellen Vorteilen haben Ortsteilstrukturen im Zusammenhang mit Gemeindegebietsreformen eine besondere Bedeutung: Sie sollen kompensatorisch wirken.<sup>71</sup> Die Ortsteile sind Mittler, die die in räumlicher und emotionaler Hinsicht gestiegene Entfernung des Bürgers zu den größer gewordenen Gebietseinheiten ausgleichen sollen. Sie dienen in der Gemeinde als Sprachrohr örtlicher Bedürfnisse und Interessen. Die Zentralisierung räumlicher Strukturen wird idealerweise durch die „Dezentralisierung von Entscheidungen“<sup>72</sup> in die Orte abgefedert, Politikverdrossenheit und ein Vertrauensverlust des Bürgers in die Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung werden verhindert. Es verwundert daher nicht, daß Ortsteilstrukturen massiv im Zusammenhang mit den bundesrepublikanischen Gebietsreformen eingeführt wurden, so wie es in der Tat im Jahr 2003 auch in Brandenburg der Fall war.

Ortsteil ist jedoch nicht gleich Ortsteil. Ihre institutionelle Ausgestaltung und somit die Art und Reichweite ihrer Bedeutung in den Gemeinden unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland. Woran die Machtfülle der Ortsteile gemessen werden kann, ist Gegenstand des folgenden Unterpunktes.

69 Vgl. z.B. Damkowski/Rösener 2003, S. 51.

70 Schefold/Neumann 1996, S. 289 ff.

71 Vgl. Schwarz 2007, S. 799.

72 Ebd., S. 799.

- b) Die Reichweite von Befugnissen, Unabhängigkeit und Einführungsdichte innergemeindlicher Gebietseinheiten

Die Ausprägungen von drei Charakteristika der die Ortsteile betreffenden institutionellen Regelungen sind für deren Handlungsspielraum von wesentlicher Bedeutung: ihre *Befugnisse*, die Art ihrer *Legitimierung* sowie die *Dichte ihrer Einführung*.<sup>73</sup>

Zentrales Element zur Bewertung der Eigenständigkeit der Ortsteile ist deren gesetzliche Ausstattung mit Rechten. Je nachdem, wie umfangreich die Ortsteile mit Rechten ausgestattet worden sind, kommt ihnen teilweise eine Dezentralisierungs-, teilweise aber auch nur eine Dekonzentrationswirkung zu.<sup>74</sup> Dabei sind Anhörungs-, Vorschlags- und Antrags-, Entscheidungs- und Budgetrechte möglich. Existieren weder Entscheidungs- noch Budgetrechte, handelt es sich bei den Ortsbeiräten lediglich um mitwirkende Beratungsorgane ohne eigene Zuständigkeitssubstanz. Sie haben in diesem Fall nur eine dezentrierende Wirkung.<sup>75</sup> Mehr Kompetenzen gibt es dort, wo auch Entscheidungs- und eventuell eigene Budgetrechte eingeräumt werden. Je mehr davon vorhanden sind und je weiter sie reichen, desto eher können die Ortsteile eigenständig handeln.

Weiterhin ist die Art der demokratischen Legitimation der Ortsteile von Bedeutung, die einen wesentlichen Einfluß auf die moralische Unabhängigkeit der dezentralen Vertretungskörperschaften von der Gemeindevertretung besitzt. Von einer hohen demokratischen Legitimation ist dann zu sprechen, wenn ihre Vertreter in unmittelbaren Wahlen durch die Anwohner bestimmt werden. Legt dagegen die Gemeindevertretung die Besetzung der Ortsbeiräte fest oder wird diese mittelbar durch die Herabrechnung der Gemeinderatswahlergebnisse auf die Ortsteile bestimmt, sind demokratische Legitimation und Unabhängigkeit dementsprechend niedriger.<sup>76</sup>

Als zusätzliches Element spielt die Einführungsdichte innergemeindlicher Untergliederungen eine Rolle. Hierbei kann unterschieden werden, ob die Bildung von Ortsteilen vom Gesetzgeber vorgeschrieben ist, oder ob sie den Gemeinden freigestellt bleibt.<sup>77</sup> Natürlich haben jene Ortsteile, deren Bestand gesetzlich gesichert ist, eine unabhängigere Position als die, die ihre Existenz der Gnade der Gemeinde verdanken.

73 Vgl. Schefold/Neumann 1996, S. 259 ff.

74 Vgl. Gern 2000, S. 275.

75 Vgl. Kapitel 2.1.c).

76 Vgl. Schefold/Neumann 1996, S. 263 ff.

77 Vgl. ebd., S. 260.

Auch ist die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Ortsteilen im Zweifelsfall institutionalisierter und professioneller, wenn letztere flächendeckend existieren, als wenn sie nur vereinzelt auftreten.

Schließlich muß noch erwähnt werden, daß die Dezentralisierung politischer Verantwortung in einigen Fällen mit der Gründung von Bezirksaußenstellen der Verwaltung einherging. Diese sind zwar prinzipiell von der Verwaltung der Gesamtgemeinde abhängig, ermöglichen aber eine bessere Erfassung der Bedürfnisse vor Ort,<sup>78</sup> für welche in der Regel auch mit der dortigen politischen Vertretung zusammengearbeitet wird. Da diese Entwicklung aber vor allem in Großstädten zu beobachten ist, ist sie für brandenburgische Gemeinden nach der Gemeindegebietsreform nicht relevant und soll an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber Erwähnung finden.

Je nach Machtfülle der Ortsteile in der Gemeinde werden von ihrer Existenz jedoch auch verschiedene negative Auswirkungen auf die lokale Demokratie befürchtet. Diese nachstehend behandelte Kritik führt dazu, daß von Zeit zu Zeit auch vereinzelte Rufe nach ihrer Abschaffung laut werden.<sup>79</sup>

- c) Risiko: Enttäuschung über die Reichweite der Befugnisse dezentraler Einheiten

Die Tendenz, Politik mit Hilfe von Dezentralisierungsmaßnahmen bürgernäher und demokratischer gestalten zu wollen, wird nicht einhellig begrüßt. Eine kritische Interpretation solcher Vorkehrungen stellt deren Ernsthaftigkeit in Frage und geht daher davon aus, daß ihre Reichweite grundsätzlich gering ist: Weil übergeordnete Ebenen selbst Zentralisierungstendenzen und Autonomiebestrebungen der Verwaltung ausgesetzt sind, wie es hier bereits für die Gemeinden dargestellt wurde, sind sie nicht willens, weitere Kompetenzen an von ihnen unabhängig wirkende, dezentrale Körperschaften zu verlieren und sehen „Sicherheitsmaßnahmen“ vor, die eine echte Delegation politischer Verantwortung verhindern.<sup>80</sup> Entscheidungs- oder Budgetrechte können somit auf dem Papier existieren, jedoch auf vielfältige Weise übergangen werden. „Die Konkurrenzfurcht“<sup>81</sup> des Gemeinderates oder anderer Akteure kann sich beispielsweise darin äußern, Kontrolle durch die Höhe des zugewiesenen Budgets auszuüben, Ausgaben im Vorfeld

78 Vgl. Schefold/Neumann 1996, S. 233 ff.

79 Vgl. Metzger/Sixt 2004, S. 73.

80 Vgl. Iancu/Ostaaijen 2007, S. 287.

81 Holler/Naßmacher 1976, S. 171.

einer Überprüfung zu unterziehen oder sich ein Vetorecht gegen unliebsame Entscheidungen vorzubehalten. In solchen Fällen kann aber nicht mehr von einer echten Dezentralisierung, sondern nur noch von Dekonzentration gesprochen werden.

Sind Vertretungskörperschaften nur mit geringen eigenen Befugnissen ausgestattet, müssen sie sich dabei denselben Vorwurf gefallen lassen, dem auch die Mehrzahl anderer neuer Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung ausgesetzt sind: In ihnen kann zwar *mitgewirkt*, in aller Regel jedoch nicht entschieden werden.<sup>82</sup> Die Tendenz, nach welcher der Bürger verstärkt in die Kommune eingebunden werden soll, ist damit vergleichbar mit jener, der sich Kommunen im Gesamtstaat ausgesetzt sehen: Offenbar soll Engagement genutzt und gefördert werden, um Aufgaben zu übertragen, doch das letzte Wort bei Entscheidungen behält man sich lieber selbst vor. Wie sinnvoll ist aber vor dem Hintergrund der eingangs erklärten demokratietheoretischen Kriterien<sup>83</sup> die Existenz von Gremien, denen tatsächliche Entscheidungsrechte nicht oder nur symbolisch übertragen worden sind,<sup>84</sup> die aber teilweise über eine hohe demokratische Legitimation und Einführungsichte verfügen? Zumindest für den absolut denkbaren Fall, daß die in ihnen geäußerten Wünsche von anderen Akteuren in der Gemeinde übergangen werden, kann dies zu Enttäuschung und Demokratieverdrossenheit beim Bürger führen.

Bei Zugrundelegen dieser Kritik wäre von innergemeindlichen Untergliederungen, die durch schwindende kommunale Handlungsspielräume und die daraus resultierende mangelnde Bereitschaft konditioniert sind, wirkliche Entscheidungsrechte zu delegieren, eine eher negative Auswirkung auf die demokratische Legitimität von kommunaler Selbstverwaltung zu erwarten. „Die Bürger werden (...) zwar immer mehr nach ihrer Meinung gefragt, aber ihre Meinung ist aufgrund geringerer Handlungsspielräume immer weniger relevant für die tatsächlichen Politikergebnisse.“<sup>85</sup> Der Bürger ist in solch einer Konstellation leicht geneigt, die Rolle dezentraler Körperschaften zu hoch zu bewerten und die von Sachzwängen und anderen Akteuren zu unterschätzen. Darunter leidet die Transparenz von Kommunalpolitik und schließlich auch die Partizipationsbereitschaft, die eigentlich gefördert werden sollte.

---

82 Vgl. Zühlke/Wohlfahrt 2005, S. 66 ff.

83 Vgl. Kapitel 2.1.b).

84 Vgl. Kersting 2004, S. 198.

85 Bogumil/Holtkamp 2002, S. 82.

- d) Risiko: Fragmentierung der Kommunalpolitik zugunsten von Partikularinteressen

Aus einer zweiten Richtung werden innergemeindliche Untergliederungen dafür kritisiert, daß sie die Steuerbarkeit von Kommunalpolitik nicht verbessern, sondern vielmehr einer Fragmentierung des politischen Prozesses Vorschub leisten, die mit einem weiteren Machtverlust der demokratisch legitimierten Gemeindevertretung einhergeht und damit einen Abbau von lokaler Demokratie bedeutet. Örtliche und persönliche Angelegenheiten werden zu stark betont, es kommt mit innergemeindlichen Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten<sup>86</sup> zu eben jenen nachteiligen Konsequenzen, die durch zentrale Steuerung verhindert werden sollen. Weiterhin werden Entscheidungsprozesse verlangsamt, es entstehen höhere Sach- und Bearbeitungskosten.<sup>87</sup> Die Gefahr einer innergemeindlichen Fragmentierung ist dabei desto größer, je weiter die delegierten Zuständigkeiten gehen, steht also eher bei einer Dezentralisierung denn bei einer Dekonzentration politischer Verantwortung zu erwarten.

Bedenken rund um eine Verschlechterung der Steuerbarkeit von Kommunalpolitik sind dabei auch im Kontext der anderen bereits beschriebenen Reformen in den Gemeinden zu sehen, die nach einer möglichen Lesart zur Fragmentierung politischer Entscheidungen beitragen: Während die Verwaltung und der direkt gewählte hauptamtliche Bürgermeister die Gewinner der Einführung neuer Demokratieformen, Beteiligungsmöglichkeiten und Verwaltungsleitbilder sind, verliert die Gemeindevertretung an Einfluß (vgl. Abb. 2). Diese Tendenz wird durch territoriale Untergliederungen nur noch weiter verstärkt. Für Kritiker, die ein optimistisches Bild der Steuerbarkeit kommunaler Angelegenheiten durch die demokratisch gewählte Gemeindevertretung voraussetzen, führt die Summe dieser Entwicklungen dazu, daß an ihre Stelle zunehmend nur zweifelhaft legitimierte Akteure treten und ihre Partikularinteressen durchsetzen, die dem Gemeinwohl innerhalb der Gesamtgemeinde nicht förderlich sind.<sup>88</sup> Zusätzlich wird eine weitere Verselbständigung der Verwaltung noch dadurch befördert, daß es dem hauptamtlichen Bürgermeister als Verwaltungsoberhaupt sowie anderen Verwaltungsspitzen ermöglicht wird, den Bürgerwillen bei Bedarf gezielt zu nutzen, um eigene Präferenzen gegen den Rat durchzusetzen.<sup>89</sup> Dies ist auch mit Hilfe dezentraler Körperschaf-

86 Vgl. Rauball 1972, S. 37.

87 Vgl. Schwarz 2007, S. 801.

88 Vgl. Kersting 2004, S. 199.

89 Vgl. Buß 2000, S. 170 ff.

ten denkbar. Unter beiden Tendenzen leidet neben der Steuerbarkeit der Kommunalpolitik auch deren Effektivität und die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung, die sich in undurchsichtige, schwerfällige Entscheidungs- und Verhandlungssysteme verschiebt.

	NSM	Privatisierung	Direktwahl	Bürgerbegehren	kooperative Demokratie
Bürgermeister	0	-	+	-	+
Rat	0	-	-	-	-
Bürger	+	-	+	+	+

Abb. 2: Zur Wirkung der effizienz- und legitimitätsorientierten Reformen auf verschiedene Akteure in den Kommunen  
(Quelle: eigene Darstellung nach Bogumil/Holtkamp 2006, S. 124.)

Der hier ausgeführten Interpretation zufolge sind Dezentralisierungen daher kritisch zu sehen. Sie fördern den Verlust der Einheitlichkeit und Steuerbarkeit der kommunalen Angelegenheiten, der durch andere Prozesse ohnehin schon weit fortgeschritten ist. Dies wird von Akteuren mit fragwürdigen Partikularinteressen sowie einer Verwaltung genutzt, die darauf bedacht ist, ihre eigene Stellung auszubauen.

## 2.5 Zusammenfassung

Lokale Demokratie steht in einem Spannungsverhältnis zwischen Gemeinwohl und Bürgernähe und den daraus resultierenden Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen. Die Handlungsfreiheit der Kommunen wird durch finanzielle Zwänge und Vorgaben von Bundes- und Länderebene beschränkt, gleichzeitig gibt es in den Gemeinden selbst aber auch Entwicklungen, kommunale Selbstverwaltung durch die Herabzonung von politischen und administrativen Zuständigkeiten bürgernäher und demokratischer zu gestalten.

Die Schaffung innergemeindlicher Strukturen in Form von Ortsteilen ist dabei zwar zuallererst als ausgleichende, kollaterale Erscheinung von Gemeindegebietsreformen zu sehen, ist aber gleichzeitig auch Bestandteil jener Prozesse. Durch sie sollen neben der Wahrung lokaler

Identität und bürgerschaftlichen Engagements unter anderem auch die Steuerbarkeit der Gemeinden wieder gesteigert, am politischen Willensbildungsprozeß unzureichend beteiligte Bürger einbezogen und lokale Interessen besser erfaßt werden.

Kritiker sehen in den Ortsteilen vor dem Hintergrund zunehmend geringer werdender Entscheidungsspielräume jedoch reine Augenwischerei, die von den Effizienzzwängen in den Kommunen ablenken soll. Echte Dezentralisierungen hätten nur in den seltensten Fällen stattgefunden, Entscheidungen liegen bei anderen Gemeindeakteuren oder übergeordneten Ebenen. Eine Fragmentierung des kommunalen Entscheidungsprozesses zu Lasten des Gemeinderates und zugunsten von Partikularinteressen und der Verwaltung wäre auch gar nicht wünschenswert, würde sie doch einen Steuerungsverlust und ein Minus an lokaler Demokratie bedeuten, wie von anderer Seite argumentiert wird.

Inwiefern ist es also sinnvoll, das Demokratiegebot kommunaler Selbstverwaltung durch Dezentralisierungs- oder Dekonzentrationsprozesse zu erfüllen? Darauf gibt es keine pauschale Antwort, vielmehr muß dies von Fall zu Fall beurteilt werden. Die nachfolgenden Kapitel beschäftigen sich daher mit der Frage, wie die dezentralen Vertretungskörperschaften in den ehemaligen brandenburgischen Gemeinden nach der Gemeindegebietsreform auf die lokale Demokratie wirken.

Die angesprochene Kritik an innergemeindlichen Untergliederungen deutet dabei schon darauf hin, daß die Reichweite ihrer institutionellen Möglichkeiten von hoher Bedeutung ist. Dabei geht es nicht nur darum, ob und inwiefern sie über umfangreiche Rechte verfügen und somit weitgehend unabhängig handeln können oder nicht. Unter den eingangs beschriebenen Kriterien von Partizipation, Effektivität und Transparenz ist es auch sinnvoll, die Reichweite von Rechten, demokratischer Legitimation und Einführungsdichte möglichst kohärent zu gestalten: Demokratietheoretisch sind weder stark institutionalisierte Ortsteile mit einer hohen demokratischen Legitimation zu befürworten, die aber nichts zu entscheiden haben, noch wäre es der gegenteilige Fall von äußerst unabhängig agierenden Ortsteilen mit geringer demokratischer Legitimation.

Um somit zunächst zu einem Urteil über den Sinn der institutionellen Ausstattung der Ortsteile zu gelangen, sollen im folgenden Kapitel die brandenburgische Gemeindegebietsreform und die in ihrem Verlauf durch den Landesgesetzgeber veränderte Gestaltung der die Ortsteile betreffenden rechtlichen Regelungen näher analysiert werden.



# 3 Die brandenburgischen Ortsteile nach der Gemeindegebietsreform

Schwache Beratungsorgane in starken Einheitsgemeinden

## 3.1 Die Gemeindegebietsreform in Brandenburg

### a) Gründe und Beschluß der Gemeindegebietsreform

In den neuen Bundesländern wurde mit Ausnahme von Sachsen unmittelbar nach der Deutschen Einheit auf Gemeindegebietsreformen verzichtet, um dem Bürger durch die Auflösung von historisch gewachsenen Gemeinden mit ihren gerade erst demokratisch gewählten Vertretungen nicht die (zurück-)errungene kommunale Selbstverwaltung zu vergällen. Rund zehn Jahre später entschied sich die brandenburgische Landesregierung schließlich doch für eine solche Reform.<sup>90</sup>

Zur Begründung der Notwendigkeit einer Territorialreform wurde sich einer Mischung aus Gemeinwohl- und Effizienzargumenten einerseits und Argumenten demokratischer Legitimität und Bürgernähe andererseits bedient: Zum einen könnten die Gemeinden aufgrund finanzieller Zwänge ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen. Dies beeinträchtigt zum anderen die Möglichkeiten zur demokratischen Mitgestaltung an der kommunalen Selbstverwaltung durch den Bürger, der sich in der Folge enttäuscht abwendet.<sup>91</sup>

Die Argumentation des brandenburgischen Gesetzgebers wurde von Zahlen sekundiert, welche den Handlungsbedarf unterstrichen: Am Ende des Jahres 2000 hatten 58 % der Gemeinden weniger als 500 Einwohner.<sup>92</sup> Solche Klein- und Kleinstgemeinden mußten im Schnitt 70 % ihrer Einnahmen als Umlage abführen,<sup>93</sup> bei manchen Gemeinden erreichte dieser Wert fast 100 %. Der Entscheidungsspielraum solcher

90 Vgl. Franzke 2006, S. 11 ff.

91 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2001, S. 6.

92 Vgl. ebd., S. 6.

93 Z.B. als Kreis-, oder Amtsumlage oder als Umlage für verschiedene Versorgungsträger, vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2000, S. 23.

Gemeinden tendierte gegen Null. Daraus resultierten weitere Probleme: Kleinere Gemeinden konnten oft nicht mit genügend qualifiziertem Personal und modernem Material ausgestattet werden. Auch führte der Mangel an Entscheidungsspielraum zu einer sinkenden Mitwirkungsbereitschaft des Bürgers, die sich darin widerspiegelte, daß oft keine ausreichende Zahl von Kandidaten für kommunale Ämter zur Verfügung standen.<sup>94</sup> All diese Schwierigkeiten erschienen vor dem Hintergrund der ungünstigen Bevölkerungsprognose für weite Teile Brandenburgs noch gravierender. Diese ließ mittel- und langfristig eher eine Verschlechterung denn eine Verbesserung der Lage erwarten.<sup>95</sup> Kurzum waren ein effizientes Regieren und ein hohes Maß an Bürgerbeteiligung aus Sicht der brandenburgischen Landesregierung in vielen Gemeinden nur noch begrenzt möglich.

In dieser Situation wurde in Brandenburg 1997 eine Enquête-Kommission einberufen, welche Vorschläge für eine Gemeindegebietsreform erarbeiten sollte. Im September 1999 vereinbarten die Mitglieder der großen Koalition aus SPD und CDU dann auf deren Grundlage, eine solche Reform durchzuführen. Im Juli 2000 wurden seitens der Landesregierung Leitlinien hierfür verabschiedet, und anschließend wurde das Vorhaben auch vom Landtag gebilligt.<sup>96</sup>

## b) Ziele und Umsetzung

Die mit der Gemeindegebietsreform verfolgten Ziele orientierten sich an der von der Landesregierung identifizierten Problemlage. Im einzelnen waren dies:<sup>97</sup>

- die dauerhafte Sicherstellung der Verwaltungskraft der Gemeinden, die in der Lage sein müssen, die ihnen übertragenen Aufgaben sachgerecht und effizient zu erfüllen;
- die Schaffung einheitlicher Lebens- und Wirtschaftsräume;
- eine verbesserte Berücksichtigung der raumordnerischen, wirtschaftlichen und verkehrsplanerischen Zusammenhänge;

94 So musste die Wahl zum ehrenamtlichen Bürgermeister in 130 von 903 Gemeinden mit unter 500 Einwohnern wegen Kandidatenmangel abgesagt werden, in 735 Fällen fand sich nur ein einziger Bewerber, so daß keine Wahl im eigentlichen Sinne stattfand, vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2000, S. 25 ff.

95 Vgl. ebd., S. 17 ff.

96 Zum Entstehungsprozeß des Gesetzes vgl. auch Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2001, S. 5 ff.

97 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2000, S. 7.

- die Stärkung der bürgerschaftlichen Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung;
- ein dauerhafter und wirtschaftlicher Einsatz von qualifiziertem Personal und modernem Material;
- die Verlagerung von Aufgaben auf die untere kommunale Ebene durch Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung;
- die Berücksichtigung der kulturellen und geschichtlichen Beziehungen.

Als wirksamste Struktur zur Erfüllung dieser Ziele wurde in Abgrenzung zum bislang häufig anzutreffenden dezentralen Ämtermodell, in welchem mehrere Gemeinden einem Amt angehören und diesem aus Effizienzgründen die Vorbereitung und Durchführung von ansonsten souverän getroffenen gemeindlichen Entscheidungen überlassen, die Einheitsgemeinde angesehen.<sup>98</sup> Diese sollte mindestens 5000 Einwohner haben. Auf Ämter wollte die Landesregierung nur in denjenigen Gebieten der brandenburgischen Peripherie zurückgreifen, wo aufgrund der räumlichen Entfernungen die Bildung von zentralisierten Einheitsgemeinden wenig sinnvoll erschien.

Die Gemeinden hatten zunächst bis März 2002 Zeit, sich freiwillig zu einer völlig neuen Kommune zusammen- beziehungsweise sich einer größeren Kommune anzuschließen. Als Anreiz hierfür hatte der Gesetzgeber finanzielle Mittel sowie die Möglichkeit vorgesehen, den dann nicht mehr selbständigen Gemeinden im Gebietsänderungsvertrag für eine Übergangszeit gewisse Sonderrechte einzuräumen.<sup>99</sup> Gemeinden, die der Aufforderung zum freiwilligen Zusammenschluß nicht nachkamen, wurden schließlich durch sechs Neugliederungsgesetze, welche im Oktober 2003 in Kraft traten, zur Fusion gezwungen.<sup>100</sup> Im Ergebnis der Reform wurden aus vormals 1.479 Gemeinden 421 (Stand 2004) gemacht, 148 davon waren die vom Gesetzgeber bevorzugten Einheitsgemeinden, während sich die restlichen auf 54 Ämter verteilen.<sup>101</sup>

---

98 Das Ämtermodell hatte freilich Defizite, z.B. wurden zunehmend auch Entscheidungskompetenzen von den Gemeinden an das Amt delegiert, in diesem waren die Gemeinden zudem nicht proportional nach Einwohnerzahl vertreten, vgl. Büchner/Franzke 2005, S. 70 ff.

99 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2000, S. 12.

100 Nach Ablauf der Freiwilligkeitsphase existierten noch immer 756 Gemeinden. Um den am Ende der Reform erzielten Bestand von 421 Gemeinden zu erreichen, mußte folglich eine große Zahl von Kommunen per Gesetz zur Fusion verpflichtet werden, vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Pressemitteilung vom 30.10.2002.

101 Vgl. Franzke 2006, S.15.

Trotz der Tatsache, daß im Sinne der Bürgernähe Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert werden sollten, handelt es sich bei der Reform somit primär um eine gemeinwohlorientierte Zentralisierung. Im Sinne der Schaffung vergleichbarer Lebensverhältnisse sollten Verwaltungskraft und finanzielle Handlungsfähigkeit der Gemeinden angeglichen werden. Dazu wurden Ämterstrukturen nach Möglichkeit aufgelöst und die Fläche der Gemeinden, deren Zahl deutlich verringert wurde, vergrößert.

c) Auswirkungen der Gebietsreform auf die lokale Demokratie

Gemeindegebietsreformen müssen neben Effizienz- und Gemeinwohlkriterien auch die verschiedenen Dimensionen demokratischer Legitimität und Bürgernähe von Politik und Verwaltung berücksichtigen. Daß dies nicht immer gelingt, zeigen Erfahrungen aus der alten Bundesrepublik, wo im Rahmen der Gebietsreformen „die wichtigste Zielsetzung, Regionalisierung der Planung und Rationalisierung der Verwaltung, im Widerspruch stand zum zweiten Leitmotiv der Politik, nämlich Transparenz und erweiterter bürgerschaftlicher Mitwirkung“.<sup>102</sup>

Wurden Kriterien demokratischer Legitimität im Verlauf der Gemeindegebietsreform in Brandenburg ausreichend berücksichtigt? Brandenburgs Gemeinden sind durch die Schaffung größerer territorialer Einheiten und die daraus resultierenden Synergieeffekte wieder handlungsfähiger geworden.<sup>103</sup> Dies erhöht nicht nur die Effektivität demokratischer Politik. Auch die Zurechenbarkeit von Verantwortung wird verbessert: Während Kommunalpolitik in leistungsschwachen Gemeinden ausschließlich von Sachzwängen bestimmt war, haben die gewählten Repräsentanten nach der Reform wieder eigene Spielräume und können vom Bürger für deren Nutzung sanktioniert werden. Gleichzeitig bekommt Bürgerbeteiligung wieder mehr Sinn, weil es mehr zu entscheiden gibt.

Numerisch betrachtet wurde Demokratie jedoch abgebaut: Die Zahl der Gemeindevertreter ist von 13.550 im Jahr 1998 auf 6.295 nach der Gebietsreform zurückgegangen, auf einen Gemeindevertreter kommen jetzt rund 282 Bürger, vorher waren es 125.<sup>104</sup> Dies, so befürchteten die Kritiker, habe negative Auswirkungen auf die Bürgernähe von kommunaler Politik und führe überdies zu einer emotionalen Entfernung des Bürgers und einer damit einhergehenden sinkenden Bereitschaft, sich

102 Sudbrock 2004, S.74.

103 Vgl. Büchner/Franzke 2005, S. 75.

104 Vgl. Franzke 2006, S. 17.

in der Gemeinde zu engagieren. Weiterhin wurde angezweifelt, daß die Schaffung größerer Gemeinden positive Auswirkungen auf deren Entscheidungsspielraum mit sich bringe. Es sei vielmehr so, daß die Anliegen der eigenen Ortschaft zugunsten von anderen Gebieten nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden und finanzielle Mittel nicht mehr wie im bisherigen Umfang zur Verfügung stehen, weil sie an anderen Stellen der Einheitsgemeinde gebraucht werden.<sup>105</sup> Nach dieser Deutung wäre die Gebietsreform eine Umverteilung des Mangels, die zudem noch mit einem Verlust an Bürgernähe der Kommunalpolitik einhergeht.

Der brandenburgische Gesetzgeber hat diese Bedenken jedoch frühzeitig erkannt und versuchte zumindest dem Anschein nach, sie in der Reform zu berücksichtigen, indem er in den ehemaligen Gemeinden eine neue Beteiligungsmöglichkeit schaffte: „Um mit einer Gemeindegebietsreform möglicherweise verbundene Einbußen an legitimatorischer Qualität entgegenzuwirken und die Bevölkerung zu einer aktiveren Teilhabe am politischen Leben zu motivieren, ist die Bildung von Ortsteilen (...) vorzusehen.“<sup>106</sup> Wie bereits ausgeführt, wird diesen unter anderem ein kompensatorischer Charakter für eventuelle negative Auswirkungen von Gemeindegebietsreformen auf die lokale Identität und das Bürgerengagement zugeschrieben. Kritiker fürchten jedoch bei der Schaffung solcher Gremien entweder deren Leerlauf, weil sie nur unzureichend mit Rechten ausgestattet wurden, oder im Gegenteil die Förderung von tendenziell nicht gemeinwohlverträglichen Partikularinteressen. Um die Frage zu beantworten, ob die Kritik berechtigt ist, oder sich die Bürger in den Orten mit Hilfe der neuen Vertretungsorgane auf eine angemessene Weise gegenüber der Gemeinde artikulieren können, soll im folgenden deren institutionelle Gestaltung näher analysiert werden.

---

105 Vgl. Märkische Oderzeitung vom 18.11.2003, auf: [http://gemeindetag-brandenburg.de/presse/moz\\_18\\_11\\_03.pdf](http://gemeindetag-brandenburg.de/presse/moz_18_11_03.pdf).

106 Landtag Brandenburg, Drucksache 3/5020, S. 69.

### 3.2 Der Ortsteil als Institution

#### a) Institutionelle Ausgestaltung der Ortsteile in Brandenburg

Die Wirkung, welche Ortsteile entfalten können, hängt wesentlich von ihrer institutionellen Ausgestaltung ab – ihren Rechten, der demokratischen Legitimation und der Einführungsdichte. Im Bundesland Brandenburg ist der Ortsteil als Institution dabei nichts Neues. Er existierte in einigen größeren Einheitsgemeinden auch schon vor der Gemeindegebietsreform. Sein Zweck sowie Rechte und Aufgaben seiner Repräsentanten werden im Paragraphen 54 der brandenburgischen Gemeindeordnung geregelt.<sup>107</sup> Im Zuge der Reform erfuhr dieser Veränderungen, die die Stellung der Ortsteile in der Gemeinde durch Entscheidungsrechte, Bestandsgarantien und finanzielle Mittel aufwerten sollten<sup>108</sup> (zur allg. Stellung der Ortsteile vgl. auch Abb. 3).

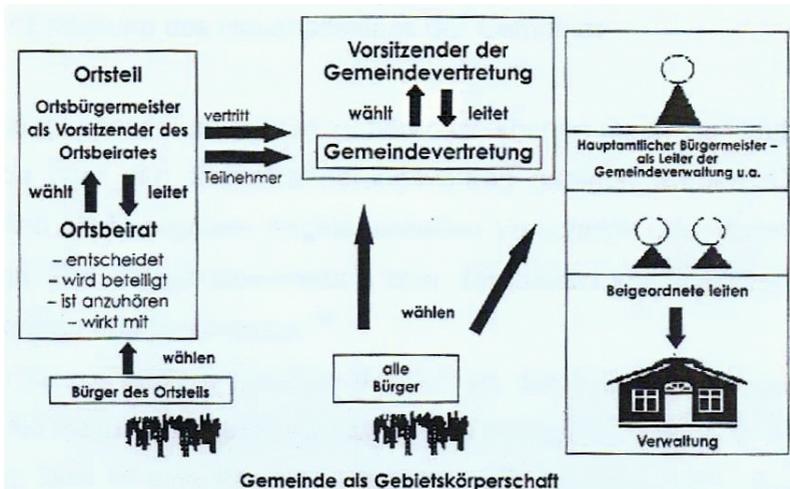


Abb. 3: Die Stellung des Ortsteils in der Gemeinde (Quelle: Kleebaum 2004, S. 71)

Die Anliegen der Orte werden dabei durch einen oder mehrere von den Anwohnern durch Urwahl bestimmte Repräsentanten vertreten. Der Wahlmodus ist seit der Reform im Kommunalwahlgesetz verankert, nicht mehr nur in der Hauptsatzung der jeweiligen Gemeinde.

<sup>107</sup> Vgl. Meder 1993, S. 76 ff.

<sup>108</sup> Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2001, S. 8.

Dem „Ortsbürgermeister“, der vor der Reform noch „Ortsvorsteher“ hieß und an den Sitzungen von Gemeindevertretung und Ausschüssen beratend teilnehmen darf, steht häufig, jedoch nicht zwingend ein Ortsbeirat zur Seite, dessen maximale Größe anhand der Einwohnerzahl des Ortes bestimmt wird. Alles in allem verfügen die dezentralen Vertretungskörperschaften somit über eine hohe demokratische Legitimierung für ihr Handeln.

Gegenüber der Gemeinde bestehen formelle Rechte: Anhörungs-, Vorschlags- und Antrags- sowie, seit der Gebietsreform, Entscheidungsrechte. In einer ganzen Reihe von gemeindlichen Vorhaben, die den Ortsteil betreffen, sind seine Vertreter von der Gemeindevertretung oder vom Hauptausschuß zwingend *anzuhören*.<sup>109</sup>

- bei der Planung von Investitionsvorhaben
- in Fragen des Flächennutzungsplanes
- in Fragen öffentlicher Einrichtungen
- bei Aus- oder Umbau von Straßen, Plätzen und Wegen sowie deren Benennung
- bei Änderung der Grenzen des Ortsteils
- bei der Erstellung des Haushaltsplans der Gemeinde

Weitere Vorgänge, bei denen der Ort zu hören ist, können durch die Hauptsatzung der Gemeinde oder den Gebietsänderungsvertrag geregelt werden. Obendrein können zu allen ortsbezogenen Angelegenheiten *Vorschläge* oder *Anträge* unterbreitet werden. Die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuß müssen über diese beraten und entscheiden.<sup>110</sup>

Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, durch den Gebietsänderungsvertrag oder die Hauptsatzung *Entscheidungsrechte* von der Gemeinde an den Ort zu delegieren. Dies ist eine fakultative Bestimmung und kann ausschließlich und sofern nur der Ortsteil allein betroffen ist

- die Bestimmung der Reihenfolge von Unterhalt, Instandsetzung und Ausbau von Wegen, Straßen und Plätzen,
- die Pflege und Ausgestaltung des Ortsbildes,
- die Unterhaltung, Nutzung und Ausstattung von öffentlichen Einrichtungen

beinhalten.<sup>111</sup>

109 Vgl. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg, Paragraph 54a, Abs. 1.

110 Vgl. ebd., Paragraph 54a, Abs. 2.

111 Vgl. ebd., Paragraph 54a, Abs. 3.

Als zusätzliches neues Element neben den Entscheidungsrechten können dem Ortsbeirat auch finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, sofern sie der Heimat- oder Brauchtumpflege, der Förderungen von Vereinen, Verbänden und Tourismus oder Jubiläen beziehungsweise Ehrungen dienen.<sup>112</sup>

Schließlich ist die Einführung von Ortsteilen zwar eine Fakultativbestimmung,<sup>113</sup> in der Praxis wurde diese jedoch so reichlich genutzt, daß von einer hohen Einführungsichte gesprochen werden kann. Zudem ist ihr Bestand stark institutionalisiert: Wird ein Ortsteil erst einmal gebildet, ist er schon durch die von vor der Gebietsreform stammenden Regelungen mit relativ hohen gesetzlichen Hürden geschützt. Soll er aufgelöst werden, muß die Zustimmung von zwei Dritteln der Gemeindevertreter und die Zustimmung des Ortsbeirates beziehungsweise der Bürger eingeholt werden.<sup>114</sup> Neu ist seit der Reform, daß auch die Änderung der Ortsgrenzen oder anderer ortsteilbezogener Bestimmungen aus der Hauptsatzung der Zustimmung von immerhin zwei Dritteln aller Mitglieder der Gemeindevertretung sowie der Anhörung des betroffenen Ortsteils bedarf.

#### b) Potemkinsche Ortsteile: Die Kritik der Reformgegner

Die als Kompensation für die Auflösung von Kommunen angepriesenen Neuerungen in der Gemeindeordnung riefen jedoch auch Kritiker auf den Plan: Bei den Rechten der zukünftigen Ortsteile „handelt es sich um eine irreführende und wertlose Mogelpackung. Tatsächlich bedeuten sie den vollständigen Verlust der Planungs- und Finanzhoheit. Den künftigen Ortsbeiräten kann es aufgrund fehlender Entscheidungskompetenzen nie gelingen, den Ansprüchen ihrer Bürger gerecht zu werden.“<sup>115</sup> Die deutlich ablehnende Haltung des reformgegnerschen brandenburgischen Gemeindetages gegenüber den Ortsteilen suggeriert, daß sie trotz der oben beschriebenen Erweiterung ihrer Rechte die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen können. Die auf den ersten Blick recht umfangreich erscheinende Stärkung der Ortsteile muß in der Tat wieder relativiert werden, es lassen sich zahlreiche der weiter oben beschriebenen „Sicherheitsmaßnahmen“ identifizieren,<sup>116</sup> die eine zu große Rolle der

112 Vgl. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg, Paragraph 54a, Abs. 4.

113 Das Gesetz spricht davon, das Ortsteile bei Gemeindezusammenschlüssen gebildet werden können, nicht müssen, vgl. ebd., Paragraph 54a, Abs. 1.

114 Vgl. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg, Paragraph 54d.

115 Gemeindetag Brandenburg, Pressemitteilung vom 11.01.01.

116 Vgl. Kapitel 2.4.c).

neuen Gremien in der Gemeinde verhindern sollen. Dies gilt zunächst einmal für die von der Landesregierung angepriesenen, fakultativ delegierbaren Entscheidungsrechte. Ist deren Reichweite ohnehin äußerst begrenzt, stehen sie zusätzlich unter Finanzierungsvorbehalt: Wenn die Gemeinde bei der Zuweisung finanzieller Mittel einem anderen Gebiet den Vorzug gibt, hilft es wenig, über die Reihenfolge von Instandsetzungsarbeiten oder der Ortspflege zu entscheiden. Die hierfür benötigten Gelder stehen der Ortschaft schlicht und ergreifend nicht zur Verfügung.<sup>117</sup> Weiterhin können die vom Ortsteil getroffenen Entscheidungen von der Gemeindevertretung mit einfacher Mehrheit geändert oder widerrufen werden.<sup>118</sup> Die Letztentscheidung liegt bei der Gemeinde, die ein Veto-recht auch dann besitzt, wenn die Beschlüsse der Ortsbeiräte rechtlich in Ordnung sind (Abb. 4).

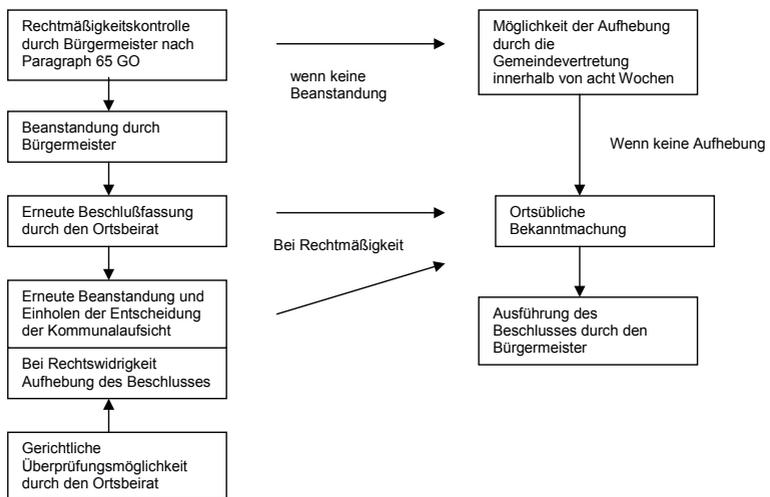


Abb. 4: Das weitere politische und rechtliche Verfahren nach der Entscheidungsfindung in den Ortsteilen (Quelle: eigene Darstellung nach Kleebaum 2004, S. 78)

Aus den im fünften Absatz des Paragraphen 54a der brandenburgischen Gemeindeordnung erwähnten finanziellen Mitteln, die die Ortsteile eventuell von den Gemeinden erhalten, lässt sich des weiteren keine eigene Finanzhoheit ableiten,<sup>119</sup> denn „das Recht der Gemeindevertre-

<sup>117</sup> Vgl. Schröder 2003.

<sup>118</sup> Vgl. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg, Paragraph 54a, Abs. 6.

<sup>119</sup> Vgl. Kleebaum 2004, S. 63.

tung zum Erlass der Haushaltssatzung bleibt unberührt“.<sup>120</sup> Gelder sind zweckgebunden. In der Praxis beschränken sich die finanziellen Zuschüsse der Gemeinde wohl auf die Ausrichtung des Dorffestes und die Unterstützung der freiwilligen Feuerwehr und des einheimischen Fußballvereins. Weitergehende Budgetrechte, wie sie in anderen Bundesländern existieren und im Vorfeld der Reform noch von der brandenburgischen Landesregierung befürwortet wurden, fanden letztlich keinen Eingang in die Gemeindeordnung.<sup>121</sup>

Die Rechtsstellung der Ortsteile ist schließlich nach wie vor als äußerst schwach zu bewerten, sie sind keine eigenen Rechtspersönlichkeiten und haben auch nicht die Möglichkeit, Entscheidungen der Gemeinde verwaltungsrechtlicher Kontrolle zu unterwerfen.<sup>122</sup> Rechtsfähigkeit besteht zwar in bezug auf die eigenen Entscheidungsrechte,<sup>123</sup> da die Entscheidungen des Ortsbeirates jedoch von der Gemeinde überstimmt werden können, ist die Frage nach dem Nutzen dieser Regelung berechtigt.

Alles in allem kann eine wirkliche Aufwertung der Ortsteile durch den brandenburgischen Gesetzgeber im Vergleich zu der Situation vor der Gemeindegebietsreform nicht erkannt werden. Im Grunde genommen bleiben sie reine Beratungsorgane.

### 3.3 Widersprüche in der institutionellen Ausgestaltung der Ortsteile – eine Zusammenfassung

In Verbindung mit dem eingangs vorgestellten Spannungsverhältnis zwischen Bürgernähe und Gemeinwohl handelt es sich bei der brandenburgischen Gemeindegebietsreform um eine auf die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse abzielende, geographische Zentralisierung, deren negative Folgen, die gestiegene räumliche und emotionale Entfernung zwischen Bürger und Politik, durch die dezentrierend wirkende Bildung von Ortsteilen abgemildert werden sollen. Von einer echten, durch Entscheidungsmöglichkeiten gekennzeichneten Dezentralisierung kann nicht gesprochen werden. Die Ortsteile verfügen zwar über Entscheidungsrechte, diese sind jedoch in ihrer Reichweite sehr begrenzt und können von der Gemeindevertretung überstimmt werden. Auch in bezug auf finanzielle Mittel hat der

120 Gemeindeordnung des Landes Brandenburg, Paragraph 54a, Abs. 4.

121 Vgl. Büchner/Franzke 2005, S. 77 ff.

122 Vgl. Schwarz 2007, S. 802 ff.

123 Vgl. Kleerbaum 2004, S. 67.

Gesetzgeber Sicherheitsmaßnahmen gegen allzu unabhängig wirkende Ortsteile vorgesehen. Wie andere Beiräte auch spielen sie eine vor allem beratende Rolle. Einige Autoren zögern daher nicht, sie in einem Zug mit Ausländer-, Behinderten- oder Seniorenbeiräten zu nennen,<sup>124</sup> die weder in allgemeinen, freien und gleichen Wahlen gewählt werden noch eine ausgeprägte gesetzliche Verankerung haben,<sup>125</sup> deren Legitimation also deutlich niedriger ist.

Gerade in bezug auf die Kohärenz der ortschaftsbezogenen Regelungen in der Gemeindeordnung ist die Tatsache, daß eine ernstgemeinte Dezentralisierung ausgeblieben ist, für die lokale Demokratie aber nicht unproblematisch. Zwar ist es auf diese Weise unwahrscheinlicher, daß sich Ortsteile mit Partikularinteressen in der Gemeinde durchsetzen können, eine Fragmentierung des Entscheidungsprozesses befördern oder die intendierte Angleichung der Lebensverhältnisse innerhalb und zwischen den brandenburgischen Gemeinden konterkarieren. Ihre widersprüchliche institutionelle Ausstattung trägt jedoch auch nicht gerade zu einer transparenteren Gestaltung von Kommunalpolitik bei: Ohne Zweifel sind die zahlreichen geschaffenen Ortsteile trotz ihrer Ausstattung mit Rechten nämlich stark institutionalisiert und verfügen über ein hohes Maß an demokratischer Legitimation für ihr Handeln. Ihre Vertreter werden von der Gesamtheit der Anwohner eines Ortes im Zuge derselben Kommunalwahlen bestimmt, in denen gleichzeitig hauptamtlicher Gemeindebürgermeister und Gemeindevertretung gewählt werden. Dabei gelten für ihre Wahl im wesentlichen dieselben Bestimmungen wie für jene der Repräsentanten der Gesamtgemeinde.<sup>126</sup> Aufgaben und Rechte sind detailliert in der Gemeindeordnung gesetzlich verankert, ihre Auflösung oder die Änderung ihrer Grenzen und Rechte ist nur mit hohen Mehrheiten möglich, und der höchste Repräsentant eines Ortes darf sich (Orts)Bürgermeister nennen. Es wurde von der Landesregierung auch nicht versäumt, die die Stellung der Ortsteile betreffenden Änderungen der Gemeindeordnung im Zuge der Gebietsreform in ihren Publikationen wirksam in

---

124 In solchen Beiräten sitzen neben von den Betroffenen gewählten Vertretern oft auch nicht durch demokratische Wahlen legitimierte, korporatistische Akteure. Die Wahlbestimmungen werden in der Regel durch die Hauptsatzung der Gemeinden bestimmt. Exemplarisch für die Wahl von Ausländer-, Senioren- und Behindertenbeiräten vgl. Kersting 2004, S. 182 ff.

125 Die brandenburgische Gemeindeordnung sieht optional die Bildung von Ausländerbeiräten und anderen Gremien vor, überläßt die weitere Ausgestaltung aber der Hauptsatzung, vgl. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg, Paragraph 25.

126 Vgl. Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg, Abschnitt 9.

Szene zu setzen.<sup>127</sup> Ortsteilstrukturen wurden gezielt als Ersatz für die gemeindliche Unabhängigkeit dargestellt.

Daß Ortschaftsverfassungen auch kohärenter gestaltet werden können, beweist ein Blick auf andere Bundesländer: So verfügen die Ortsteile in einigen Ländern weder über Entscheidungsrechte noch finanzielle Mittel und werden durch die Gemeindevertretung gewählt,<sup>128</sup> wodurch ihr Charakter als rein beratendes Gremium mit geringerer demokratischer Legitimation verdeutlicht wird. Die von den Ortsanwohnern direkt gewählten Beiräte anderer Bundesländer wiederum verfügen im Sinne einer echten Dezentralisierung über ein eigenes, nicht zweckgebundenes Budget und weitgehende Entscheidungsrechte, welche ihnen von der Gemeindevertretung nicht ohne weiteres wieder entzogen werden können.<sup>129</sup>

Aus den genannten Gründen sind die brandenburgischen Ortsteile institutionell weder Fleisch noch Fisch. Ihre demokratische Legitimation ist hoch, ihr Spielraum gering. Wie bereits weiter oben befürchtet wurde, könnte dies für die Wirkung dieses Instruments nichts Gutes bedeuten. Die Erwartung des Bürgers an die neue Institution muß durch ihre hohe Legitimation und dadurch, daß der brandenburgische Gesetzgeber die Ortsteile gezielt als Ersatz für die selbständige Gemeinde dargestellt hat, hoch sein, kann aber durch die institutionelle Ausstattung mit Rechten kaum erfüllt werden. Der Bürger dürfte dies zumindest zu Beginn nicht leicht durchschauen. Eine hierin begründete Intransparenz der neuen Strukturen kann aber leicht zu Politikverdrossenheit und damit letztlich zu einem weiteren Rückgang der Partizipationsbereitschaft auf kommunaler Ebene führen.

Ist dem tatsächlich so und sollten die Ortsteile dann mittel- und langfristig nicht lieber abgeschafft werden? Eine Einschätzung, nach der sie lediglich symbolisch existieren, während die von Effizienzerwägungen und Finanzzwängen dominierte Politik von anderen gemacht wird, ist sicherlich angemessen, wenn allein die institutionelle Ausgestaltung und die Frage betrachtet wird, wer entscheidet. Es wäre aber zu kurz gegriffen, im Sinne Carl Schmitts einem Kult rund um die Dezision zu erliegen.<sup>130</sup> Kommunale Entscheidungsprozesse sind

127 Vgl. z.B. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2001, S. 8 ff.

128 Dies ist beispielsweise in Schleswig-Holstein der Fall - vgl. Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, Paragraphen 47a bis 47f. Für einen Gesamtüberblick über die Ortschaftsverfassungen nach Bundesland vgl. Schwarz 2007, S. 806 ff.

129 So z.B. die Ortsteile im Saarland und in Sachsen, vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Paragraphen 66-69 u. Kommunalselfbstverwaltungsgesetz Saarland, Paragraphen 70-77.

130 Nach Schmitt ist derjenige Akteur souverän, der die letzte Entscheidung treffen kann, vgl. z.B. Schmitt 2004, S. 19.

ein komplexer Prozeß: Neben den für die brandenburgischen Ortsteile wenig vorteilhaften institutionellen Arrangements geht es dabei auch um Akteure sowie deren Strategien, Ressourcen und Beziehungen untereinander.<sup>131</sup> Die Höhe des Einflusses auf eine Entscheidung ist letztlich das Ergebnis einer Mischung aus mehreren Faktoren. Es erscheint in diesem Zusammenhang möglich, daß die Orte eine wichtigere Rolle spielen, als dies die institutionellen Rahmenbedingungen vermuten lassen. Eine Betrachtung ihrer Funktionstüchtigkeit kann sich daher nicht nur mit den formellen Vorgaben in den Gesetzestexten befassen, es müssen auch die sonstigen Ressourcen betrachtet werden, die einem Ortsbürgermeister oder -beirat zur Verfügung stehen könnten, um auf die verschiedenen Phasen des kommunalen Entscheidungsprozesses Einfluß zu nehmen. Dies soll Gegenstand des nächsten Kapitels sein.

---

131 Vgl. Bogumil 2002, S. 34.



## 4 Trotzdem mitmischen

Ortsbeiräte und -bürgermeister als Akteure im kommunalen Entscheidungsprozeß

### 4.1 Akteure und Phasen des kommunalen Entscheidungsprozesses

#### a) Akteure in den Kommunen

Der kommunale Entscheidungsprozeß ist fragmentiert. Die Fragmentierung resultiert aus der Zahl und Heterogenität der Teilnehmer am kommunalpolitischen Geschehen. Sie führt zu einem undurchsichtigen Beziehungsgeflecht und einem ständig wechselnden Kräftegleichgewicht zwischen den Akteuren<sup>132</sup> und weicht von der Vorstellung eines in wichtigen Angelegenheiten (allein) entscheidenden Rates ab, der von einer vorbereitenden und ausführenden Verwaltung sekundiert wird.<sup>133</sup> Die verschiedenen Akteure lassen sich in diesem Zusammenhang idealtypisch in formelle und informelle sowie Akteure von übergeordneten Planungsebenen untergliedern:<sup>134</sup>

Bereits ausgeführt wurde, daß sich Bund und Länder als *übergeordnete Akteure* bedeutende Entscheidungs- und Handlungsspielräume in den Gemeinden offenhalten und somit die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns vorgeben. Weitere zu berücksichtigende übergeordnete Ebenen sind die Kreise, gegebenenfalls Mittelbehörden und Ämter sowie einzelne Akteure, die dort tätig sind.

Auf Gemeindeebene selbst existieren wiederum verschiedene *formelle Akteure*. Wie der Name schon sagt, sind diese dadurch charakterisiert, daß sie aufgrund von Gesetzen, Satzungen oder ähnlichem formell eine Rolle im Entscheidungsprozeß zugewiesen bekommen haben. Von zentraler Bedeutung sind in dieser Kategorie der Gemeinderat und die Verwaltung mit dem Bürgermeister an ihrer Spitze. Sie bilden trotz der Fragmentierung von Kommunalpolitik die Mitte des *gemeindlichen politisch-administrativen Systems*.<sup>135</sup> Neben diesen

132 Vgl. Reuber 1999, S. 66.

133 Vgl. Naßmacher/Naßmacher 1999, S. 284.

134 Vgl. z.B. Reuber 1999, S. 61 ff.

135 Vgl. Bogumil 2002, S. 7.

wichtigsten formellen Akteuren sind unter anderem auch politische Parteien zu nennen, die auf lokaler Ebene genauso wie auf Bundes- oder Landesebene am Prozeß der politischen Willensbildung mitwirken sollen.<sup>136</sup> Weiterhin handelt es sich auch bei Ortsbeiräten und -bürgermeistern um Akteure, die bei auf den Ort bezogenen Maßnahmen primär eine formelle Stellung im kommunalen Entscheidungsprozeß einnehmen, da diese in der Gemeindeordnung geregelt ist.

Die *informellen Akteure* schließlich setzen sich aus äußerst unterschiedlichen Einzelpersonen und Gruppierungen der gesellschaftlichen Sphäre zusammen, die weder von ihren Zielen noch von ihren Möglichkeiten, diese durchzusetzen, vergleichbar sind. Daß ihre Position nicht gesetzlich festgeschrieben ist, muß keinen schwächeren Einfluß auf lokale Entscheidungen und Maßnahmen begründen. Als wichtigste informelle Akteure werden dabei Gruppen und Gremien aus den Bereichen Gewerbe, Verbände und Vereine genannt.<sup>137</sup>

Nicht nur die Zahl und Heterogenität der Teilnehmer an Kommunalpolitik allein spricht jedoch für die Komplexität des Vorgangs, zu Entscheidungen zu gelangen; auch die gerade vorgestellte Einteilung in Kategorien stellt eine grobe Vereinfachung dar. In der Praxis besitzen Akteure oft nicht nur eine einzige Position im kommunalen Entscheidungsprozeß, sie gehören vielmehr mehreren formellen und informellen Netzwerken und Gremien an<sup>138</sup> und pflegen enge Beziehungen untereinander. Es kann also durchaus geschehen, daß ein Gemeindevertreter (oder Ortsbeirat) gleichzeitig auch ein Kreistagsmandat innehat und darüber hinaus noch einer für die Gemeinde bedeutenden wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht. Den Teilnehmern des kommunalen Entscheidungsprozesses werden auf diese Weise zusätzliche Räume eröffnet, Entscheidungen auf mehreren, oftmals informellen Wegen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dies gilt selbst für Akteure, die eigentlich eine formelle Stellung in der Kommunalpolitik einnehmen. Der Einfluß eines Akteurs kann daher nicht ausschließlich daran festgemacht werden, welche Rolle er primär in der Kommune einnimmt und mit welchen Rechten diese versehen ist; auch weitere von ihm ausgeübte Tätigkeiten sowie Netzwerke, die von ihm gepflegt werden, sind von Bedeutung.

---

136 Vgl. Grundgesetz, Art. 21. Abs. 1.

137 Vgl. Reuber 1999, S. 67.

138 Vgl. ebd., S. 66.

## b) Phasen des Entscheidungsprozesses

Der kommunale Entscheidungsprozeß ist nicht nur in bezug auf seine Teilnehmer, sondern ebenfalls durch seine verschiedenen Etappen fragmentiert. Auch dies eröffnet den Akteuren Möglichkeiten, Entscheidungen zu beeinflussen, und unterstreicht das Bild eines komplexen Beschlußfindungsprozesses, welcher nicht allein von Rat und Verwaltung bestimmt wird. Es kommt demnach nicht nur darauf an, *wer* bei Entscheidungen ein Mitspracherecht hat, sondern ebenso, *wann* er dieses nutzen kann. Selbst wenn die Vorgänge in der Praxis sich nicht immer an diesem Muster orientieren, wird idealtypisch zwischen *Entscheidungsinitiative*, *Entscheidungsvorbereitung* und *formeller Entscheidung* differenziert.

Am Anfang eines kommunalen Entscheidungsprozesses steht dabei die Entscheidungsinitiative. In dieser Phase wird definiert, welche Probleme politischer Lösungen bedürfen. Weiterhin werden bereits Lösungsansätze in den Raum gestellt und Alternativen verworfen.

Eine große Zahl gesellschaftlicher Fragen kennzeichnet sich zunächst dadurch, daß auf eine politische Regelung verzichtet wird.<sup>139</sup> Durch notwendige Schwerpunktsetzungen aufgrund knapper Ressourcen beziehungsweise die Gegensätzlichkeit mancher Probleme bleiben Sachverhalte ungelöst. Es kommt also nicht nur darauf an, was entschieden wird, sondern auch darauf, was nicht entschieden wird. Soll eine Frage schließlich politisch gelöst werden, werden mit der Initiative hierzu auch schon Antworten vorgegeben: Wer ein Problem erkennt, hat zumeist auch eine Vorstellung, wie dieses gelöst werden könnte, wodurch wiederum andere Lösungsalternativen ausgeschlossen oder in den Hintergrund gedrängt werden.<sup>140</sup>

Wer spielt in dieser wichtigen Phase des kommunalen Entscheidungsprozesses eine Rolle? Prinzipiell kann die Forderung nach einer politischen Lösung eines Problems von vielen Seiten kommen, wird aber durch verschiedene Faktoren begünstigt: Kommen Interessen, Druck, Problemnähe und Sachverstand zusammen, ist dies eine Mischung, die zur Ergreifung der Initiative beiträgt.<sup>141</sup>

Der Beschluß von Maßnahmen im Zusammenhang mit im Vorfeld identifizierten Problemen bedarf weiterhin der Vorbereitung. Zuständig hierfür ist prinzipiell die Gemeindeverwaltung, welche in spezialisierte Dezernate untergliedert ist und in diesen die notwendige Fachkompetenz herstellt. Durch die zunehmende Zahl und Komplexität von

139 Vgl. Naßmacher/Naßmacher 1999, S. 307 ff.

140 Vgl. ebd., S. 309 ff.

141 Vgl. Gisevius 1997, S. 88.

Entscheidungen und Maßnahmen auch auf kommunaler Ebene wird ihr ein Bedeutungszuwachs attestiert.<sup>142</sup> Die ehrenamtlich wirkenden Gemeindevertreter können dagegen kaum noch den nötigen Sachverstand aufbieten, um Verwaltungsvorlagen mehr als oberflächlich zu beleuchten. Dies gilt auch für die spezialisierteren Gemeindeausschüsse, die Verwaltungsvorlagen oft nur marginal verändern, während die Mehrheit der eingereichten Vorschläge unmodifiziert bleibt.<sup>143</sup>

Der Vorbereitung einer Entscheidung kommt somit eine immer wichtigere Rolle zu. Auf diese Weise rückt die Frage in den Vordergrund, wer außer der Verwaltung an dieser Vorbereitung mitwirkt. Das Machtvakuum, welches eine Gemeindevertretung hinterläßt, die zunehmend weniger Kontrolle ausüben kann, wird nicht von der Administration allein gefüllt.<sup>144</sup> Zum einen kann sie aus Erwägungen der Bürgernähe und -beteiligung jederzeit freiwillig Kontakt mit engagierten Akteuren aufnehmen. Zum anderen ist sie aber bei Beschlüssen, die eine gewisse politische Bedeutung oder Sprengkraft besitzen, durchaus darauf angewiesen, sich bereits im Vorfeld der notwendigen Unterstützung zu versichern.<sup>145</sup> Es bildet sich auf diese Weise nicht selten ein Gremium von Vorentscheidern, die zwischen Handlungsalternativen, Zielen und Prioritäten wählen,<sup>146</sup> bevor die Gemeindevertretung als Ganzes überhaupt von einem anstehenden Beschluß erfährt.

Ist eine entsprechende Entscheidungsvorlage schließlich ausgearbeitet, ist der letzte Akt des kommunalen Entscheidungsprozesses die formelle Verabschiedung einer Maßnahme in der Gemeindevertretung. Ihm vorgeschaltet sind die Beratung von Vorlagen in den Ausschüssen und auch die Beratung in den Fraktionen der politischen Parteien, sofern diese ausreichend Bedeutung besitzen und es sich um ein wichtiges Thema handelt. Ersteres ist vor allem in größeren Gemeinden der Fall.<sup>147</sup>

Der verbindliche Beschluß einer Maßnahme ist also in aller Regel nur noch die formelle Absegnung einer bereits in den vorhergehenden Schritten – Entscheidungsinitiative und -vorbereitung sowie Ausschuss- und eventuell Fraktionsarbeit – von zahlreichen mitwirkenden Akteuren erarbeiteten Vorlage.<sup>148</sup>

---

142 Vgl. z.B. Reuber 1999, S. 63 ff.

143 Vgl. Naßmacher/Naßmacher 1999, S. 313.

144 Vgl. Reuber 1999, S. 66.

145 Vgl. Fürst 1975, S. 76.

146 Vgl. Gisevius 1997, S. 91.

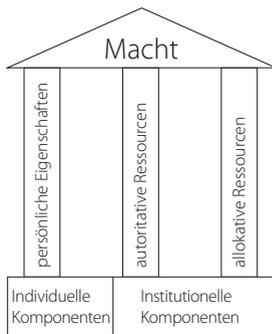
147 Vgl. Holler/Naßmacher 1976, S. 163.

148 Vgl. ebd., S. 155.

Die brandenburgischen Ortsvertreter müssen dabei von der Gemeinde, zumindest was ihre Anhörungsrechte betrifft, formell erst zu einem sehr späten Zeitpunkt des Entscheidungsprozesses, nämlich vor der Beschlußfassung<sup>149</sup> hinzugezogen werden, und ein Ortsbeirat, der in diesem Moment eine divergierende Meinung vertritt, dürfte angesichts des vorher Gesagten einen Beschluß kaum noch umstoßen können. Nichtsdestotrotz ist es möglich, daß auch die dezentralen Vertretungskörperschaften von den dargestellten Räumen profitieren, die sich in den verschiedenen Phasen der Beschlußfindung auch anderen Akteuren als Gemeindevertretung und Verwaltung bieten und früher und wirksamer an kommunaler Politik beteiligt werden.<sup>150</sup>

## 4.2 Ressourcen

Im vorigen Abschnitt war die Rede von zahlreichen Akteuren, die an verschiedenen Etappen des kommunalen Entscheidungsprozesses teilnehmen. Was jedoch befähigt einen Akteur hierzu? Welche Faktoren entscheiden darüber, ob er sich mit seinen Interessen durchsetzen kann oder nicht? Diese in bezug auf kommunale Entscheidungsprozesse zentrale Fragestellung<sup>151</sup> soll hier mit der *Macht* der Teilnehmenden erklärt werden: Akteurshandeln erzeugt eine Situation, die ohne dieses Handeln



nicht eingetreten wäre. Um eine von ihnen gewünschte Situation durchzusetzen oder eine ungewünschte zu verhindern, bedürfen Akteure einer ausreichenden Machtstellung.<sup>152</sup> Diese erhalten sie durch Ressourcen, die ihnen zur Verfügung stehen. Dreierlei Arten von Ressourcen können unterschieden werden (Abb. 5): individuelle, allokative und autoritative Ressourcen.

Abb. 5: *Machtressourcen kommunaler Akteure*  
(Quelle: Reuber 1999, S. 320)

149 Vgl. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg, Paragraph 54a, Abs. 1.

150 Naßmacher/Naßmacher 1999 zählen Ortsbeiräte gar zur Gruppe der potentiellen Vorentscheider, vgl. S. 319.

151 Nach Bogumil existieren zwei zentrale Forschungsprobleme im Zusammenhang mit kommunalen Entscheidungsprozessen: zum einen die Frage, wer mit welchen Interessen entscheidet und zum anderen die Ermittlung des Einflusses der verschiedenen Kommunalverfassungen hierauf, vgl. Bogumil 2002, S. 8 ff.

152 Vgl. Giddens, S. 65 ff.

*Individuelle* Ressourcen werden aufgrund des eigenen persönlich-biographischen Hintergrundes und des Werdeganges erworben. Sie umfassen unter anderem Werte, Einstellungen, Fähigkeiten, Charakter und sonstige auf die Person bezogenen Eigenschaften. Diese können die Position eines Akteurs je nach Ausprägung befördern oder schwächen.

*Allokative* Ressourcen dagegen bezeichnen das äußere, physisch-gegenständliche Umfeld des Handelns und die daraus resultierende Kontrolle über materielle Objekte.<sup>153</sup> Diese sind oftmals räumlich lokalisiert<sup>154</sup> und von den einzelnen Handelnden daher nur schwer beziehungsweise gar nicht zu beeinflussen. In den Kommunen sind es beispielsweise die Gemeindegröße oder die finanziellen oder demographischen Rahmenbedingungen, die das Wirken vor Ort im positiven wie im negativen Sinne beeinträchtigen können.

*Autoritative* Ressourcen zielen schließlich auf die Position eines Akteurs in Politik oder Gesellschaft ab. Einmal ist damit die formelle Stellung gemeint, die er innerhalb eines Systems einnimmt und die ihn autorisiert, gewisse Funktionen auszuüben. Dies ist zunächst nichts anderes als die in Kapitel 3 für die brandenburgischen Ortsteile beschriebene institutionelle Ausstattung eines Akteurs mit Rechten und Befugnissen. Zu den autoritativen Ressourcen zählen aber auch informelle Kontakte und Netzwerke mit anderen Teilnehmern des kommunalen Entscheidungsprozesses, auf die der Einzelne aufgrund seiner Position(en) gegebenenfalls zurückgreifen kann und die es ihm ermöglichen, über formell nicht vorgesehene Wege Einfluß auszuüben.

Die *Kombination* jener drei Arten von Ressourcen ist es dabei, die die Stellung der Akteure im kommunalen Entscheidungsprozeß sowie die Wahl von Mitteln und Strategien wesentlich beeinflusst. Welche Ressourcen die Position der brandenburgischen Ortsteile in der Gemeinde zusätzlich zu ihren institutionellen Rechten beeinträchtigen oder stärken könnten, soll im folgenden behandelt werden.

---

153 Vgl. Empter 1988, S. 80 ff.

154 Vgl. Reuber 1999, S. 320 ff.

## 4.3 Ressourcen der Ortsteile im kommunalen Entscheidungsprozeß

### a) Allokative Ressourcen

Individuelle und allokativen Ressourcen geben die Rahmenbedingungen vor, in denen das Handeln der Ortsbeiräte und -bürgermeister stattfindet. Erstere beziehen sich auf die inneren, in der einzelnen Person liegenden Faktoren und stellen die Grundausrüstung eines Akteurs dar, sind allerdings nur schwer zu erfassen, weswegen sie hier nicht so ausführlich behandelt werden wie die allokativen, externen Bedingungen.

Externe, vor allem materielle Umstände des Handelns beeinträchtigen den Umfang der Gestaltungsmöglichkeiten der Akteure sowohl im Ort als auch in der Gemeinde. Dabei ist weiter oben schon angeführt worden, daß gerade bei geringen Handlungsspielräumen ein Konkurrenzverhältnis zwischen den staatlichen Instanzen entstehen kann, welches die Gefahr mit sich bringt, daß diese ihre Befugnisse mit Hilfe von verschiedenen Sicherheitsmaßnahmen argwöhnisch gegen andere verteidigen.<sup>155</sup> Damit drängt sich die Frage auf, ob Ortsteile mit günstigeren externen Voraussetzungen einen höheren Einfluß auf den kommunalen Entscheidungsprozeß haben, oder ob die Beziehung zwischen Ort und Gemeinde auch dann von Professionalität geprägt ist, wenn die Rahmenbedingungen hierfür eher ungünstig sind. In diesem Zusammenhang sollen im weiteren Verlauf vor allem zwei Faktoren getestet werden: die geographische Lage der Gemeinden als Indikator für ökonomische Rahmenbedingungen und die Art des Gemeindegemeinschaftszusammenhanges. Natürlich gibt es noch zahlreiche andere physisch-materielle Größen, wie zum Beispiel die Einwohnerzahl des Ortes, die der Gesamtgemeinde, oder das Verhältnis zwischen den beiden.<sup>156</sup> Jedoch sind die beiden vorher genannten Aspekte nach Auffassung des Verfassers ausreichend, um den generellen Einfluß allokativer Ressourcen auf die Zusammenarbeit zwischen Ort und Gemeinde zu betrachten.

Was die geographische Lage betrifft, kann zwischen dem engeren Verflechtungsraum rund um Berlin, dem sogenannten „Speckgürtel“, und der brandenburgischen Peripherie unterschieden werden. Zu ersterem zählen die Gemeinden des Umlandes, die vom Berliner Zentrum aus bis zu 60 Kilometer entfernt sind;<sup>157</sup> letztere umfaßt alle anderen Ge-

<sup>155</sup> Vgl. Kapitel II.4.c).

<sup>156</sup> Größere Gemeinden erfreuen sich im allgemeinen z.B. größerer Personalressourcen und einer größeren Finanzkraft, verfügen also über höhere allokativen Ressourcen, vgl. Reuber 1999, S. 320.

<sup>157</sup> Vgl. Eickelpasch/Pfeiffer 1998, S. 11.

biete. Die Unterscheidung zwischen Verflechtungsraum und Peripherie dient dabei vor allem als Indikator für wirtschaftliche und demographische Aspekte, die sich in beiden Regionen deutlich voneinander abheben: Der engere Verflechtungsraum ist brandenburgischer Wachstumsmotor, weist ein vergleichsweise niedriges Arbeitslosigkeitsniveau auf<sup>158</sup> und kann auch auf einen kontinuierlichen Zuwanderungsfluß aus anderen Regionen bauen, welcher den Gemeinden zusätzliche Ressourcen verschafft. In der Peripherie besteht dagegen nur ein schwaches Wirtschaftswachstum, und die Bevölkerungszahlen sind rückläufig.<sup>159</sup> Je nachdem, ob und inwiefern allokativen und hier finanzielle und demographische Ressourcen eine Rolle spielen, könnten Gemeinden in einer prosperierenden Region des Speckgürtels somit viel eher bereit sein, Verantwortung zu delegieren und den Ortsteilen mehr Einfluß auf den kommunalen Entscheidungsprozeß zu gewähren, als Gemeinden in der Peripherie.

Eine weitere allokativen Größe ist die Art des Gemeindezusammenschlusses und damit die Frage, ob dieser freiwillig oder durch Anwendung von Zwang erfolgte. Bezog sich die geographische Lage auf den Handlungsspielraum der Gemeinden, geht es hier um jenen der Ortsteile. Im Zuge der Gebietsreform verloren zahlreiche Kommunen per Neugliederungsgesetz ihre Selbständigkeit, daher sind heute in fast jeder Einheitsgemeinde Ortsteile wider Willen zu finden. Dabei ist zu befürchten, daß per Gesetz zum Ortsteil gewordene Gemeinden tendenziell weniger Einfluß auf die kommunalen Entscheidungsprozesse nehmen können. Hierfür sind nicht nur subjektive Ressentiments von Bedeutung, die sich bei den Akteuren über den Vollzug der Territorialreform gebildet haben könnten, sondern auch konkrete, materielle Größen: Während der Freiwilligkeitsphase waren sowohl der Landesgesetzgeber wie auch manch eine um ihren Fortbestand kämpfende größere Kommune bemüht, Anreize für fusions- beziehungsweise eingliederungsbereite Partner zu schaffen. In dem Moment, indem aufgrund der Neugliederungsgesetze unwillige Gemeinden nicht mehr zur Reform überredet werden mußten, bestand für großzügige Übergangsregelungen, die Gewährung finanzieller Prämien, weitreichende Entscheidungsrechte oder auch nur eine kollegiale Zusammenarbeit jedoch kein Bedarf mehr.<sup>160</sup> Dieselben Befürchtungen gelten auch für die Möglichkeit, in den Gebietsänderungsvertrag Mechanismen aufzunehmen, mit deren Hilfe das Zusammentreffen von

---

158 Im Jahr 2003 war die Erwerbslosenquote im engeren Verflechtungsraum um 6 % niedriger als im brandenburgischen Durchschnitt, vgl. Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik 2004, S. 49.

159 Vgl. Vesper 2001, S. 283 ff.

160 Vgl. Kapitel 3.1.b).

Vertretern der nachmaligen Ortsteile mit Akteuren der Gesamtgemeinde institutionalisiert werden kann, zum Beispiel die Vereinbarung von regelmäßigen Treffen zwischen Ortsbürgermeistern und hauptamtlichem Gemeindebürgermeister.<sup>161</sup>

Ob eine Benachteiligung bei ungünstigen Rahmenbedingungen tatsächlich stattfindet, ist ein Untersuchungsgegenstand des empirischen Teils. In dessen Vorfeld muß jedoch noch geklärt werden, über welche autoritativen Ressourcen die Ortsvertreter verfügen können.

#### b) Autoritative Ressourcen

Während individuelle und allokativen Ressourcen den Rahmen des Handelns vorgeben, ist das Erlangen von autoritativen Ressourcen weniger determiniert. Die im Titel dieser Arbeit erwähnten Strategien, die Ortsbeiräte und -bürgermeister verfolgen können, um sich mehr Einfluß auf den kommunalen Entscheidungsprozeß zu sichern, müssen daher im Erwerb autoritativer Ressourcen bestehen. Gemeint sind hier nicht jene, die ihnen aus der aus den ortsteilbezogenen Regelungen in der Gemeindeordnung hervorgehenden Autoritätsposition ohnehin zustehen. Es geht vielmehr um Einfluß, der aus *zusätzlichen* Stellungen, die Ortsvertreter in der fragmentierten Gemeinde einnehmen können, sowie informellen Kontakten erwächst, die sie im Zusammenhang mit ihren Aufgaben pflegen. Im folgenden sollen einige dieser potentiellen Ressourcen vorgestellt werden.

Zunächst ist in der Literatur vielfach hervorgehoben worden, daß eine erfolgversprechende Strategie für Ortsbeiräte und -bürgermeister darin besteht, sich auch in die *Gemeindevertretung* wählen zu lassen und dort die Anliegen des Ortes zu vertreten.<sup>162</sup> Ein Gemeindevertreter hat allein schon durch sein Stimmrecht, welches über die Anhörungs- und Beratungsrechte der Ortsvertreter hinausgeht, ein anderes Gewicht. Des weiteren ist er oftmals permanentes Mitglied in Ausschüssen und gegebenenfalls in politischen Fraktionen, hat also zahlreichere Möglichkeiten, sich an den verschiedenen Phasen des kommunalen Entscheidungsprozesses zu beteiligen, als Ortsbeiräte. Dabei sind letztere durchaus in einer vorteilhaften Position, ein Mandat in der Gemeinde zu erlangen, denn Ortszugehörigkeit ist ein wichtiges Wahlkriterium: Für niedersächsische

161 So wurde beispielsweise zwischen der Stadt Beelitz und den umliegenden Gemeinden vereinbart, daß der hauptamtliche Bürgermeister mindestens einmal im Quartal Beratungen mit den Ortsbürgermeistern halten muß, auf Antrag von zwei Ortsbürgermeistern können auch außerordentliche Beratungstermine angesetzt werden. Vgl. Gebietsänderungsvertrag zur Bildung einer neuen Stadt Beelitz, Paragraph 4, Abs. 5.

162 Vgl. z.B. Holler/Naßmacher 1976, S. 171; Duve 2005, S. 83; Franzke 2006, S. 24.

Kommunen nach der dortigen Gebietsreform wurde beispielsweise nachgewiesen, daß die meisten gewählten Gemeindevertreter nur in ihrem eigenen Ort eine signifikante Stimmenanzahl erhielten, nicht in anderen.<sup>163</sup>

Bei früheren Gebietsreformen wurde ebenfalls festgestellt, daß die Schaffung größerer territorialer Einheiten auf kommunaler Ebene den Einfluß der *Parteien* begünstigt, denen es nun gelingt, auch außerhalb großer Kerngemeinden Kandidaten aufzustellen.<sup>164</sup> Parteizugehörigkeit oder der Kontakt mit Parteien könnte daher auch in den neuen brandenburgischen Einheitsgemeinden eine zunehmende Rolle spielen, so daß es auch für Ortsbeiräte und -bürgermeister zu empfehlen wäre, Parteiarbeit für sich in Erwägung zu ziehen.

Neben der Möglichkeit, weitere Funktionen in der Gemeinde auszuüben und über diese die Anliegen des Ortsteils zu vertreten, besteht für die Ortsbeiräte und -bürgermeister auch die Option, in ihrer Stellung informelle *Netzwerke* zu verschiedensten Akteuren zu pflegen. Normativ betrachtet sind ihre wichtigsten Ansprechpartner dabei zunächst die Protagonisten vor Ort, die sie repräsentieren und betreuen sollen: Wenn auf Gemeindeebene wahrgenommen wird, daß die dezentralen Vertretungskörperschaften einen signifikanten Beitrag dazu leisten, den Willen und die Bereitschaft der Bürger zu erhalten, auch in der neuen Gemeinden öffentliches Engagement zu zeigen und selbständig Aufgaben zu erledigen, die sie auch früher wahrgenommen haben, kann sich dies positiv auf die Zusammenarbeit mit der auf diese Weise von Aufgaben und Ausgaben entlasteten Kommune auswirken.<sup>165</sup> Gelingt es den Ortsbeiräten und -bürgermeistern weiterhin, als Sprachrohr zu fungieren und die Interessen der verschiedenen Anwohner zu erkennen und zu artikulieren,<sup>166</sup> befähigt sie dies auch, eine Stellung als wichtiger Ansprechpartner der Gemeinde in allen örtlichen Fragen einzunehmen.

Natürlich sind Ortsbeiräte in ihren Kontakten aber nicht auf das von ihnen repräsentierte Gebiet beschränkt. Wie gezeigt, sind Verwaltung und Gemeindevertretung die wichtigsten Akteure der kommunalen Ebene, und es kann sich daher lohnen, auch außerhalb der institutionellen Mechanismen den Kontakt zu ihnen oder zu anderen am kommunalen Entscheidungsprozeß Beteiligten zu suchen. Es ist in der Vergangenheit darüber hinaus auch

---

163 34 der 42 Befragten kommunalen Amts- und Mandatsinhaber dreier niedersächsischer Gemeinden unterstrichen die Wichtigkeit der Ortszugehörigkeit; von 25 gewählten Mandatsinhabern konnten nur zwei bei den Kommunalwahlen auf einen größeren Stimmensanteil aus anderen Ortsteilen zurückgreifen, vgl. Derlien/Queis 1986, S. 170 ff.

164 Vgl. Derlien/Queis 1986, S. 149 ff.

165 Vgl. Metzger/Sixt 2004, S. 25.

166 Vgl. Kapitel 2.3.b).

vorgekommen, daß die Beiräte verschiedener Ortsteile sich untereinander absprechen, um ein bestimmtes gemeinsames Anliegen voranzutreiben. Ortsübergreifende Koalitionen wurden dabei vor allem in den Gemeindevertretungen beobachtet,<sup>167</sup> sind aber auch außerhalb denkbar.

Wie für die allokativen Ressourcen gilt jedoch auch hier, daß nicht alle autoritativen Größen erfaßt werden können, die eventuell eine Wirkung auf die Stellung der dezentralen Vertretungskörperschaften in der Gemeinde haben. Ämter oder Netzwerke der Ortsvertreter auf gemeindeübergordneten Planungsebenen werden in dieser Studie beispielsweise vernachlässigt. Dennoch sollte es mit der dargestellten Auswahl an Faktoren möglich sein, Aussagen darüber zu treffen, wie die Beiräte und Bürgermeister versuchen, den kommunalen Entscheidungsprozeß zu beeinflussen und welche Strategien Erfolg versprechen. Ist ein höherer Einfluß der Ortsteile aus demokratietheoretischer Perspektive aber überhaupt wünschenswert?

#### 4.4 Zu demokratietheoretischer Kritik an Ortsstrukturen in fragmentierten Entscheidungsprozessen

Die Fragmentierung des kommunalen Entscheidungsprozesses zugunsten von Partikularinteressen ist eine mögliche Kehrseite von innergemeindlichen Untergliederungen, wie bereits in Kapitel 2 ausgeführt wurde.<sup>168</sup> Zwar können die brandenburgischen Ortsteile aufgrund ihrer trotz allem für ihre Rolle in der Gemeinde maßgeblichen institutionellen Ausstattung allein nur eine schwache Wirkung entfalten. Jedoch eröffnet der kommunale Entscheidungsprozeß mit seinen verschiedenen Stadien und der gegenseitigen Verflechtung der an ihnen beteiligten Akteure neue Möglichkeiten, um Interessen durchzusetzen und ruft somit erneut die Gefahr eines Steuerungsverlustes der demokratisch legitimierten Gemeindevertretung auf den Plan.

Die Annahme, das Wirken der Ortsbeiräte und -bürgermeister würde den von den Anwohnern der Gesamtgemeinde gewählten Rat und das von ihm vertretene Gemeinwohl schwächen<sup>169</sup> sowie Kommunalpolitik noch undurchschaubarer und schwerfälliger machen, kann jedoch nicht pauschal getroffen werden. Auch ohne innergemeindliche Untergliederungen wird dem kommunalen Entscheidungsprozeß ein

<sup>167</sup> Duve gibt an, daß in 59 % der von ihm analysierten Fälle solche Koalitionen zustande gekommen sind, Vgl. ebd. S. 87.

<sup>168</sup> Vgl. Kapitel 2.4.d).

<sup>169</sup> Vgl. Kersting 2004, S. 199.

Übergewicht der Verwaltung, ein hoher Verflechtungsgrad zwischen den Akteuren und die Verschiebung von Beschlüssen in nur zweifelhaft legitimierte Vorentscheidergremien bescheinigt.<sup>170</sup> Ob Ortsstrukturen diese Tendenzen noch spürbar befördern, darf bezweifelt werden. Was andererseits die mancherorts idealisierte Gemeindevertretung und ihre Befähigung angeht, den politischen Willensbildungsprozeß zu steuern und von anderen Akteuren unabhängige Entscheidungen zu treffen, erhält sie diesbezüglich in Wirklichkeit schon seit langer Zeit schlechte Noten.<sup>171</sup> Einen Verlust der Steuerungskapazitäten des Rates ausgerechnet durch die Ortsteile zu befürchten hieße also, die Stellung beider zu überschätzen. Die Sekundierung der Gemeindevertretung durch andere demokratisch legitimierte Akteure und insbesondere durch dezentrale Vertretungskörperschaften ist somit normativ nicht von vornherein kritisch zu betrachten. Im Gegenteil wäre es viel eher fragwürdig, wenn gerade den brandenburgischen Ortsbeiräten trotz der aus ihrer Urwahl resultierenden hohen demokratischen Legitimierung ein wirkliches Mitspracherecht verwehrt bliebe.<sup>172</sup>

Schließlich ist die Stärkung von Partikularinteressen in den Kommunen durch dezentrierte, innergemeindliche Strukturen in fragmentierten Entscheidungsprozessen zwar nicht völlig ausgeschlossen und wird im weiteren Verlauf auch untersucht. Demokratietheoretisch betrachtet ist ein über die institutionellen Regelungen hinausgehender Einfluß der brandenburgischen Ortsteile aber trotz dieser Bedenken eher als Chance zu verstehen, ihre Handlungsspielräume an die in sie gesetzten Erwartungen und ihr Legitimitätsniveau anzupassen. Wie und unter Rückgriff auf welche Ressourcen diese Chance von den Ortsbeiräten und -bürgermeistern genutzt wird, ist Gegenstand des nächsten Kapitels, das sich mit der Auswertung der empirischen Ergebnisse befaßt.

---

170 Vgl. Bogumil 2002, S. 34 ff.

171 Vgl. unter vielen anderen z.B. Fürst 1975, S. 75; Berkemeier 1998, S. 67 ff.

172 Vgl. Kapitel 3.3.

# 5 Starke Ortsteile für Brandenburg?

Strategien für Ortsbeiräte und -bürgermeister

## 5.1 Untersuchungsmethodik

Für den beschriebenen Untersuchungsgegenstand wurde auf einen für diese Arbeit entworfenen schriftlichen Fragebogen zurückgegriffen,<sup>173</sup> der überwiegend standardisierte Fragen enthält. Er wurde 155 Ortsbürgermeistern zugesandt. Der Ortsbürgermeister erschien in der Tat als bester Ansprechpartner zur Beurteilung des Einflusses und der Funktion der Ortsteile in der Gemeinde. Die Stärke dieser Untersuchung, einmal die Repräsentanten der Orte zu Wort kommen zu lassen, bedeutet jedoch auch, daß die Auffassungen anderer Gemeindeakteure und der Bürger, welche rollenbedingt eventuell einen anderen Standpunkt einnehmen, nicht berücksichtigt werden konnten. Als weitere Schwächen der gewählten Methode können darüber hinaus jene gelten, die schriftlichen postalischen Befragungen generell zugeschrieben werden.<sup>174</sup>

Die Ortsteile der folgenden, teils im engeren Verflechtungsraum rund um Berlin und teils in der brandenburgischen Peripherie liegenden amtsfreien Gemeinden<sup>175</sup> wurden erfaßt: Wandlitz, Nordwestuckermark, Uckerland, Schipkau, Neuhausen/Spree, Groß Kreutz (Havel), Schwielowsee, Stahnsdorf, Wiesenburg/Mark, Löwenberger Land, Mühlenbecker Land, Steinhöfel, Tauche, Grünheide (Mark), Großbeeren, Rangsdorf und Nuthe-Urstromtal.

---

<sup>173</sup> Vgl. Anhang.

<sup>174</sup> So kann beispielsweise die Ernsthaftigkeit der Antworten nicht überprüft werden. Weiterhin können der Befragung oder dem Untersuchungsgegenstand ablehnend gegenüberstehende Personen weniger gut erreicht werden, als dies bei einem persönlichen Interview der Fall wäre. Zu den methodischen Mängeln schriftlicher Befragungen vgl. auch Schnell/Hill/Esser 2005, S. 359 ff.

<sup>175</sup> Die Bildung von Ortsteilen ist zwar auch in den ohnehin dezentraleren amtsangehörigen Kommunen möglich – vgl. Müller 2006, S. 12. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich jedoch auf Einheitsgemeinden, da eventuelle negative Auswirkungen der zentralisierenden Gebietsreform dort eher zum Tragen kommen und somit auch Art und Reichweite der kompensatorischen Wirkung der Ortsteile deutlicher sichtbar sind.

Der Rücklauf der Fragebögen betrug mit 74 Antworten 48 %. Angesichts der parallel stattfindenden Kommunalwahlen, des mitunter damit verbundenen reduzierten Zeitbudgets der Befragten sowie einer tendenziell eher geringen Bereitschaft, schriftliche Fragebögen zu beantworten, ist dies eine sehr zufriedenstellende Erhebungsgrundlage. Sie zeugt vom Interesse der Ortsbürgermeister an der Thematik und ermöglicht im weiteren Verlauf, klare Aussagen über ihre Handlungspräferenzen und die Rolle und Funktionstüchtigkeit der Ortsteile in den brandenburgischen Einheitsgemeinden<sup>176</sup> zu treffen.

## 5.2 Anhörungs-, Antrags- und Entscheidungsrechte und Gesamteinfluß der Ortsteile

Wichtigste Grundlage für das Handeln der Ortsbeiräte und -bürgermeister sind trotz den in Kapitel 4 formulierten Gesichtspunkten ihre in Gemeindeordnung und Gebietsänderungsvertrag festgehaltenen Anhörungs-, Vorschlags- und Antrags- sowie Entscheidungsrechte. Wie bereits vermutet wurde, weist der Landesgesetzgeber den brandenburgischen Ortsteilen dabei eine vor allem beratende Rolle zu. Insbesondere die Reichweite der Anhörungsrechte, aber auch jene der Vorschlags- und Antragsrechte wird von der Mehrheit der Ortsbürgermeister als ausreichend eingestuft. Die häufige Nutzung dieser Rechte belegt zusätzlich die relative Zufriedenheit mit ihnen (Abb. 6 u. 7).

Wie beurteilen Sie die folgenden Rechte der Ortsteile?					
	völlig	eher	teils/teils	eher nicht	nicht
		ausreichend			
Anhörungsrechte	38 % (28)	28 % (21)	26 % (19)	7 % (5)	1 % (1)
Vorschlags- und Antragsrechte	35 % (25)	17 % (12)	40 % (29)	8 % (6)	0 % (0)
Entscheidungsrechte	6 % (4)	10 % (7)	32 % (23)	27 % (19)	25 % (18)

Abb. 6: Zufriedenheit mit den Ortsteilrechten (In Klammern: Zahl der Nennungen)

<sup>176</sup> Die im folgenden erscheinenden Zahlen, Daten, Grafiken und Bewertungen ergeben sich, sofern sie nicht mit einer gesonderten Quellenangabe versehen sind, aus der Auswertung der Fragebögen und werden im Sinne der Lesbarkeit nicht mit Einzelverweisen versehen.

Wie oft wurden diese Rechte genutzt?					
	sehr oft	oft	eher selten	selten	nie
Anhørungsrechte	15 % (11)	60 % (45)	21 % (16)	4 % (3)	0 % (0)
Vorschlags- und Antragsrechte	10 % (7)	57 % (40)	27 % (19)	6 % (4)	0 % (0)
Entscheidungsrechte	3 % (2)	30 % (20)	29 % (19)	26 % (17)	12 % (8)

Abb. 7: Häufigkeit der Nutzung der Ortsteilrechte (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Was die Entscheidungsrechte der Orte betrifft, bietet sich allerdings ein unvoreilhaftes Bild. Weil die Gemeindeordnung diesbezüglich nur sehr begrenzte Möglichkeiten vorsieht, die Entscheidungen der Ortsteile von der Gemeinde überstimmt werden können und in manchen Fällen seitens der Gemeinden von vornherein davon Abstand genommen wurde, überhaupt Entscheidungsrechte zu delegieren, werden diese von 52 % der Ortsbürgermeister als unzureichend bewertet<sup>177</sup> und dementsprechend auch viel seltener als die anderen Rechte genutzt (Abb. 6 u. 7). Hier wird noch einmal besonders deutlich, daß die Aufwertung der Ortsteile im Rahmen der Gebietsreform keine echte Dezentralisierung darstellt.

Da Beschlüsse umso schwieriger zu beeinflussen sind, je weiter ihre Planung schon fortgeschritten ist, ist neben der Reichweite der einzelnen Rechte aber auch der Zeitpunkt des kommunalen Entscheidungsprozesses, zu dem sie genutzt werden können, von Bedeutung für die Durchsetzungsfähigkeit eines Akteurs. Während Entscheidungen aus dem eigenen Zuständigkeitsbereich hiervon nicht betroffen sind und Vorschläge prinzipiell zu jeder Zeit eingebracht werden können, gilt diese Problematik im Zusammenhang mit den Ortsteilen besonders für ihre Anhørungsrechte. Hier stellt sich jedoch heraus, daß die Frage, wann diese genutzt werden können, durch die institutionellen Arrangements nicht erklärt wird. Die in bezug auf die Anhørungsrechte in der Gemeindeordnung festgehaltene Formulierung, die Ortsteile seien „vor der Beschlussfassung“<sup>178</sup> zu hören, macht offenbar unterschiedliche Interpretationen möglich. Immerhin 40 % der Ortsteilbürgermeister gaben an, in der Regel bereits bei der Ausarbeitung von Entscheidungen hinzugezogen zu werden, während ihre restlichen Kollegen vor konkrete Vorlagen gestellt werden (Abb.8).

177 Eine andere empirische Studie ist hier zu dem Ergebnis gekommen, daß die Entscheidungsrechte der Ortsteile ausreichend seien. Diese basiert jedoch auf einer Befragung der hauptamtlichen Gemeindebürgermeister, nicht der Ortsbürgermeister, vgl. Duve 2005, S. 84.

178 Gemeindeordnung für das Land Brandenburg, Paragraph 54a, Abs. 1.

Zu welchem Zeitpunkt werden Sie von der Gemeinde bei Ihren Ortsteil betreffenden Beschlüsse eher hinzugezogen?

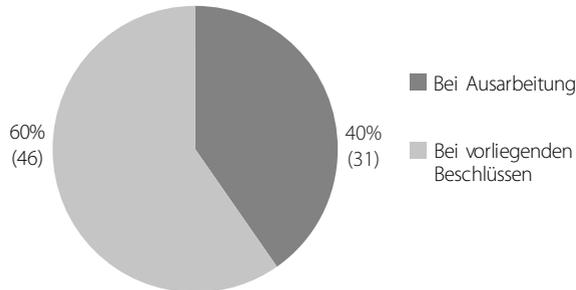


Abb. 8: Zeitpunkt der Einbeziehung der Ortsteile in den Entscheidungsprozeß  
(In Klammern: Zahl der Nennungen)

Der Gesamteinfluß der Ortsteile auf die sie betreffenden Entscheidungen ist in den Augen der Ortsbürgermeister schließlich durchaus genügend (Abb. 9): Nur 29 % der Befragten werteten ihn als „gering“ oder „äußerst gering“, die große Mehrheit dagegen räumte sich selbst deutlich mehr Gewicht im kommunalen Entscheidungsprozeß ein. Die Tatsache, daß gerade die beiden Extreme, den Einfluß der Ortsteile entweder als „sehr hoch“ oder „äußerst gering“ einzuschätzen, nur sehr selten vertreten waren, ist dabei positiv zu bewerten. Sie spricht einerseits dafür, daß ortsbezogene Partikularinteressen nicht über dem Gemeinwohl und den Interessen der Gesamtgemeinde stehen, andererseits bedeutet sie aber auch, daß die Wünsche der Ortsteile und der örtlichen Vertretungskörperschaften ernstgenommen werden.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, daß Unzufriedenheit über die institutionelle Ausstattung vor allem in bezug auf die Entscheidungsrechte besteht. Die Antrags- und Anhörungsrechte bilden dagegen eine durchaus gute Basis für die wirksame Vertretung örtlicher Interessen. Daß es einigen Ortsbürgermeistern dabei gelingt, früher am kommunalen Entscheidungsprozeß beteiligt zu werden als anderen und die Beurteilung des Gesamteinflusses der Ortsteile durch die Befragten doch sehr unterschiedlich ausfällt, weist aber auch auf die Existenz von über jene Rechte hinausgehende Faktoren hin, die das Abschneiden der Ortsteile beeinflussen. Im folgenden sollen daher weitere Ressourcen betrachtet werden, auf die die Ortsbeiräte und -bürgermeister zurückgreifen können.

Wie hoch schätzen Sie den generellen Einfluß der Ortsteile auf die Sie betreffenden Entscheidungen ein?

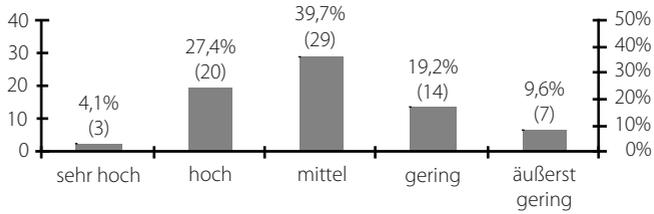


Abb. 9: Gesamteinfluß der Ortsteile (In Klammern: Zahl der Nennungen)

### 5.3 Individuelle Ressourcen

Das Selbstverständnis sowie persönliche Einstellungen, Eigenschaften und Fähigkeiten des Ortsbürgermeisters als Person können natürlich den Erfolg seiner Amtsführung beeinflussen. Solche Faktoren sind jedoch im einzelnen nur schwer meßbar. Trotzdem soll hier der Versuch unternommen werden, ein kurzes Profil der Befragten zu zeichnen, das natürlich keineswegs vollständig sein kann:

Der durchschnittliche Ortsbürgermeister ist ein älterer, auf Orts- und Gemeindeebene gesellschaftlich ausgesprochen engagierter Herr – unter den 155 Angeschriebenen waren nur 31 Frauen – und nimmt nicht selten auch Verantwortung in weiteren öffentlichen Funktionen wahr.

Bei einem Blick auf die Altersstruktur sticht zunächst hervor, daß sich vor allem Ältere als Repräsentanten ihres Ortsteils engagieren. Die Mehrheit der Befragten hatte das 55. Lebensjahr zum Zeitpunkt der Untersuchung bereits erreicht (Abb. 10), 35 % gaben darüber hinaus an, nicht mehr berufstätig zu sein. Dies weist auf zweierlei hin: Zum einen ist es nicht mehr berufstätigen Menschen offenbar eher möglich, Zeit für ehrenamtliches Engagement aufzubringen, zum anderen läßt die Altersstruktur jedoch auch den Schluß zu, daß jüngere Anwohner sich weniger mit ihrem Ort identifizieren oder anderen Formen von Engagement dem klassischen Ehrenamt den Vorzug geben.<sup>179</sup>

<sup>179</sup> Zum Wandel von Form, Motivation und Organisation freiwilligen Engagements vgl. Heinze/Strünck 1999, S. 174 ff.

Wie alt waren die Ortsbürgermeister zum Zeitpunkt der Befragung?

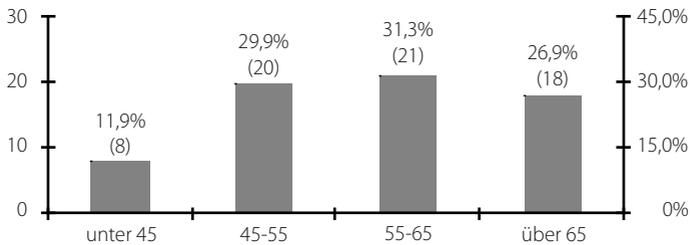


Abb. 10: Altersstruktur der Ortsbürgermeister (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Neben ihrer Tätigkeit als Ortsbürgermeister übten die meisten Befragten in der Tat auch weitere klassisch-ehrenamtliche Tätigkeiten in Ort und Gemeinde aus. Auf die Bedeutung von Vereinen für die Qualität des örtlichen Lebens ist in der Literatur ausreichend hingewiesen worden,<sup>180</sup> dementsprechend gaben auch 68 % der Befragten an, in mindestens einem Verein tätig zu sein. 45 % der Ortsbürgermeister waren gleichzeitig auch Gemeindevertreter, 19 % engagierten sich in der Freiwilligen Feuerwehr. Weitere, weniger häufige Nennungen umfaßten die Kirche, Bürgerinitiativen, den Kreistag sowie Beiräte auf Gemeindeebene und Parteien.

Aus diesem Bild ergibt sich, daß drei individuelle Faktoren es den Amtsträgern offenbar erleichtern, die von ihnen erwartete Schnittstellenfunktion zwischen Gemeinde und Anwohnern des Ortsteils hinreichend auszufüllen: ein angemessenes Zeitbudget, die enge Verbundenheit mit dem Ort und idealerweise auch mit der Gemeinde sowie die Bereitschaft, sich im Rahmen des klassischen Ehrenamtes zu engagieren.

## 5.4 Allokative Ressourcen

### a) Freiwilliger oder erzwungener Zusammenschluß

Neben diesen individuellen Faktoren können auch externe Bedingungen eine Rolle für den Einfluß eines Akteurs spielen. Diese ergeben sich für die Ortsteile zunächst aus der Art des Gemeindezusammenschlusses. Gemeinden, die ohne Zwang in den Verlust ihrer Selbständigkeit einwilligten, waren in einer besseren Situation, Übergangsregelungen sowie dauerhafte Arrangements auszuhandeln, die ihren Einfluß in der Ge-

<sup>180</sup> Vgl. z.B. Zimmer 1998, S. 247 ff. u. S. 267; Wehling 1986, S. 94.

meinde befördern. Unter den Befragten waren dabei jene, die einem freiwillig entstandenen Ortsteil vorstehen, leicht in der Mehrheit (Abb. 11).

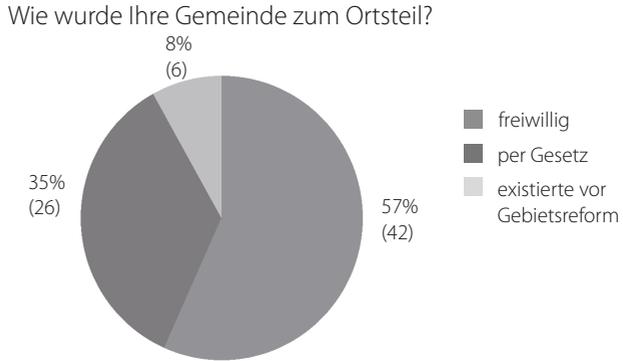


Abb. 11: Entstehung des Ortsteils (In Klammern: Zahl der Nennungen)

In bezug auf konkrete, im Gebietsänderungsvertrag vereinbarte Mechanismen zur Einbindung der dezentralen Vertretungskörperschaften in die kommunale Politik ist dabei ein deutlicherer Unterschied zwischen freiwillig und gegen ihren Willen aufgelösten Kommunen zu verzeichnen. Unter den 39 % der Befragten, die angaben, daß solche Mechanismen existieren, waren fast nur Bürgermeister aus freiwillig zum Ortsteil gewordenen Gemeinden (Abb. 12). Die Annahme, daß diese für ihr Wirken auf günstigere Rahmenbedingungen zählen können, hat sich hier somit bestätigt.

Wurden im Gebietsänderungsvertrag Mechanismen vereinbart, die ein regelmäßiges Zusammentreffen mit Gemeindeakteuren ermöglichen?

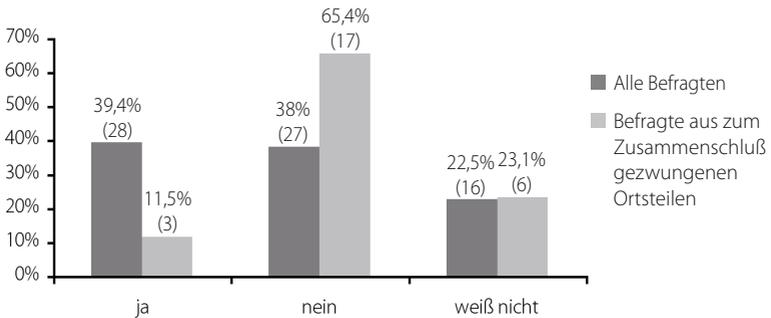


Abb. 12: Im Gebietsänderungsvertrag vereinbarte Mechanismen und Gremien (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Was die allgemeinen Konsequenzen der Art des Reformvollzuges an den ehemaligen Kommunen für deren Verhältnis zur neuen Einheitsgemeinde betrifft, bietet sich jedoch ein weniger eindeutiges Bild: Die Auswirkungen ihrer Entstehung werden von den Repräsentanten von per Gesetz gebildeten Ortsteilen zwar tatsächlich etwas, jedoch nicht bedeutend schlechter bewertet (Abb. 13). Ortsteile wider Willen fühlen sich somit nicht besonders benachteiligt; vielmehr sieht die Gesamtheit der Befragten die Durchführung der Reform mit gemischten Gefühlen. Auch wenn die allokativen Ressourcen also aufgrund der Art des Vollzugs der Gebietsreform variieren können, werden diesbezüglich ungünstigere Rahmenbedingungen von der Gemeinde zumindest nicht zum Anlaß genommen, Ortsteile generell und vorsätzlich zu übergehen.

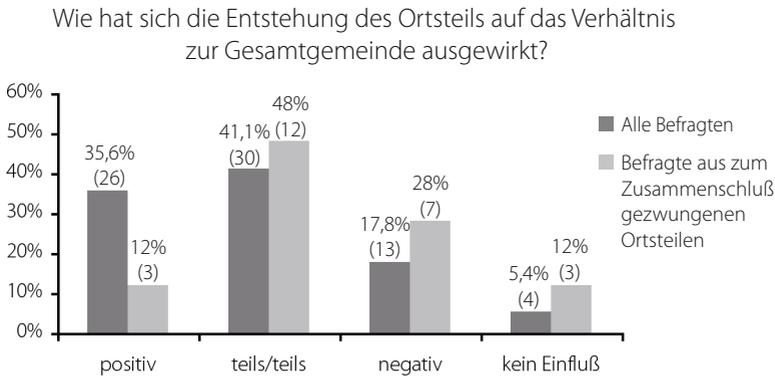


Abb. 13: Auswirkungen des Reformvollzugs auf das Verhältnis zwischen Gemeinde und Ortsteil (In Klammern: Zahl der Nennungen)

## b) Speckgürtel oder Peripherie

Als weiterer allokativer Faktor ist die geographische Lage der Ortsteile und Gemeinden zu nennen. Da die physisch-materiellen und in diesem Fall besonders die ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen des Handelns regional deutlich voneinander abweichen können, hat die Geographie eine nicht unerhebliche Bedeutung für die lokalen Gestaltungsspielräume. In Brandenburg besteht ein Unterschied dabei vor allem zwischen dem dynamischen engeren Verflechtungsraum rund um Berlin und der Peripherie, in der sich die Mehrheit der hier untersuchten Ortsteile befindet (Abb. 14).

## Liegt Ihr Ortsteil im Speckgürtel oder in der Peripherie?

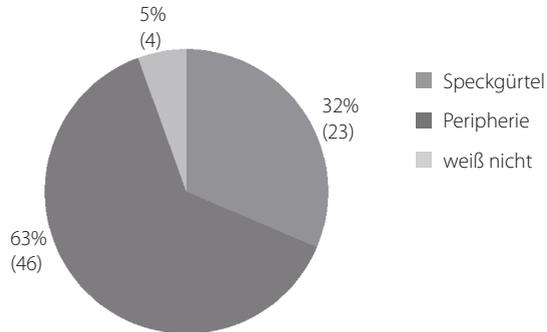


Abb. 14: Die geographische Lage der Ortsteile (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Tatsächlich haben die Ortsteile und Gemeinden des Berliner Speckgürtels bei der allgemeinen finanziellen Situation Vorteile und erfreuen sich auch eines höheren Zuzuges von Auswärtigen (Abb. 15 u. 16): Während 78 % der Ortsbürgermeister im Speckgürtel die finanzielle Situation als überwiegend gut bewerten, sind es nur 23 % ihrer Kollegen aus der Peripherie. Ein vergleichbares Bild bietet sich bei der Zuwanderung in den eigenen Ortsteil: Auch deren Niveau wurde im engeren Verflechtungsraum auf deutlich höhere Werte geschätzt als in den von Berlin entfernten Teilen Brandenburgs, wo 75 % der Befragten sie als schwach oder nicht vorhanden bewerteten.

## Wie beurteilen Sie die finanzielle Situation der Gesamtgemeinde?

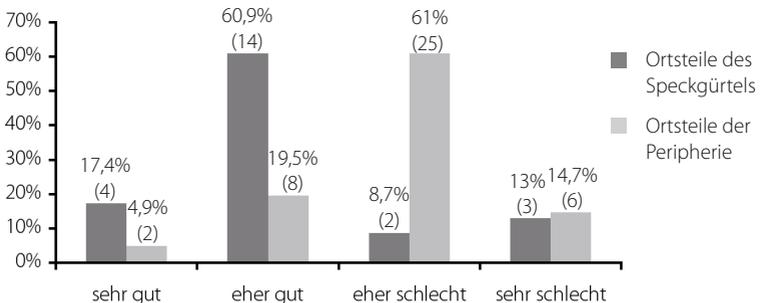


Abb. 15: Finanzielle Situation der Gemeinden (In Klammern: Zahl der Nennungen)

### Wie stark war in den vergangenen Jahren die Zuwanderung in Ihren Ortsteil?

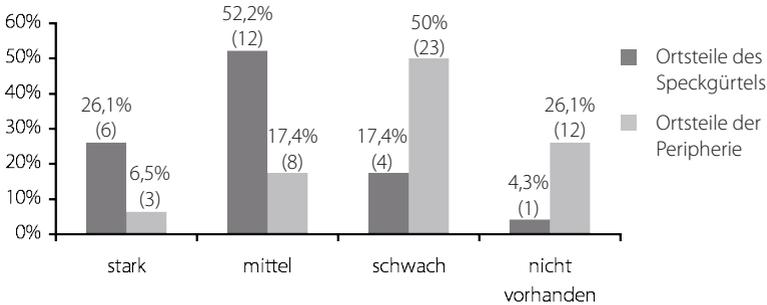


Abb. 16: Zuwanderung in den Ortsteil (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Die Auswirkungen von Finanzen und Demographie auf die Kooperation zwischen Gemeinde und Ortsteilen sind in der Praxis jedoch ähnlich begrenzt wie jene, die aus der Art und Weise des Gemeindegemeinschaftszusammenhanges hervorgehen (Abb. 17). Wird die finanzielle Situation positiv bewertet, scheint die Kommune im Urteil der Teilnehmer der Umfrage zwar eher zur Zusammenarbeit mit den Orten bereit. Dennoch legen die meisten Gemeinden auch dann eine professionelle Haltung gegenüber den Ortsteilen an den Tag, wenn finanzielle Ressourcen knapp sind oder es sich nicht um einen unter demographischen Aspekten dynamischen Ortsteil handelt, dieser der Gemeinde also weder in Bezug auf potentiell engagierte neue Bürger noch auf erhöhte Steuer- und Abgabenaufkommen zusätzliche Ressourcen beschaffen kann. Eine Benachteiligung durch diese Faktoren sahen nur wenige der Befragten. In diesem Sinne kann der Auffassung empirisch widersprochen werden, bei knappen Ressourcen entstünde eine destruktive Konkurrenzsituation zwischen den Akteuren – diese ist größtenteils ausgeblieben. Alles in allem hat die Beschaffenheit der äußeren Rahmenbedingungen des Handelns in Ort und Kommune zwar besonders bei günstigen Umständen eine gewisse fördernde Bedeutung, sie ist jedoch nicht überzubewerten.

Wie beurteilen Sie den Einfluß folgender Faktoren auf die Zusammenarbeit des Ortsteils mit der Gemeinde?				
	positiv	kein Einfluß	negativ	weiß nicht
Finanzielle Situation der Gemeinde	36 % (27)	38 % (28)	23 % (17)	3 % (2)
Zuwanderung in den Ortsteil	17 % (12)	63 % (44)	14 % (10)	6 % (4)

Abb. 17: *Einfluß von finanzieller Situation und Zuwanderung auf das Verhältnis zwischen Gemeinde und Ortsteil (In Klammern: Zahl der Nennungen)*

## 5.5 Autoritative Ressourcen

Als letzter relevanter Faktor, der die Durchsetzungsfähigkeit der Ortsbeiräte und -bürgermeister auf Gemeindeebene beeinflussen kann, sind autoritative Ressourcen anzuführen. Bereits behandelt wurden hierbei die Rechte, die den Ortsvertretern gesetzlich zustehen. Die Strategie eines erfolgreichen Ortsbürgermeisters muß es aber sein, auf verschiedene Arten zusätzliche Ressourcen zu erwerben und so seine Machtposition bei der Interaktion mit anderen Akteuren zu verbessern. Dabei versprechen manche Mittel mehr Erfolg als andere (vgl. Abb. 18). Die hier abgefragten Instrumente sollen in der Folge näher erläutert werden.

Haben folgende Faktoren den Einfluß ihres Ortsteils in der Gesamtgemeinde vergrößert?			
	ja	nein	weiß nicht
Mandate in der Gemeindevertretung	69 % (50)	28 % (20)	3 % (2)
Netzwerke mit Akteuren im Ortsteil	68 % (48)	25 % (18)	7 % (5)

Abb. 18: *Zusätzliche autoritative Ressourcen (In Klammern: Zahl der Nennungen)*

### a) Mandate in der Gemeindevertretung

Mandate in der Gemeindevertretung zu erlangen wird von den Befragten unter allen getesteten autoritativen Ressourcen jenseits von Anhörungs-, Antrags- und Entscheidungsrechten als wichtigstes Mittel angesehen, um den eigenen Einfluß in der Kommune zu steigern (Abb.18). Zwar darf, wie bereits ausgeführt wurde, die Bedeutung der Gemeinde-

vertretung oder der Ausschüsse als Einheit nicht überschätzt werden.<sup>181</sup> Dies muß jedoch nicht für ihre einzelnen Mitglieder gelten, die natürlich über bedeutendere institutionelle Möglichkeiten als Ortsbeiräte und -bürgermeister verfügen.

In 75 % der untersuchten Fälle ist es dabei mindestens einem Ortsvertreter gelungen, sich auch in die Vertretungskörperschaft der Einheitsgemeinde wählen zu lassen, in über einem Drittel der Fälle waren gleich mehrere Personen aus dem eigenen Beirat dort vertreten (Abb. 19). Diese Zahlen bestätigen, daß Orts- und Ortsbeiratszugehörigkeit gleichzeitig bedeutende Wahlkriterien auf Gemeindeebene sind. Wie viele Mandate ein Ortsteil aber letztlich auf sich vereinen kann, hängt neben diesem Faktor auch von anderen Größen, zum Beispiel von seiner hier nicht abgefragten Einwohnerzahl im Verhältnis zu jener der Gesamtgemeinde ab.<sup>182</sup> Auch wenn die Chancen auf ein Mandat somit zwar generell gut sind, können manche Ortsteile gar keine eigenen Vertreter in die Gemeindevertretung entsenden und diese von den Befragten besonders geschätzte Artikulationsmöglichkeit somit auch nicht für sich nutzen.

Wieviele Mitglieder des Ortsbeirates sind gleichzeitig Gemeindevertreter?

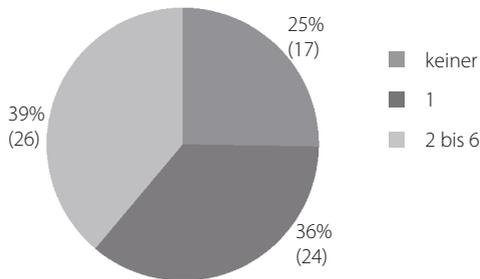


Abb. 19: Ortsbeiräte in der Gemeindevertretung (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Wie wirkt sich ein doppeltes Mandat in Ort und Gemeinde nun konkret auf die Arbeit in beiden Vertretungskörperschaften aus? Ein gutes Drittel der Befragten gab diesbezüglich an, die den Ortsteil betreffenden Anliegen eher gleich über die „eigenen“ Ratsmitglieder vorzubringen, anstatt die formellen Verfahren rund um Anhörungs- und Vorschlagsrechte zu verfolgen (Abb. 20).

<sup>181</sup> Vgl. Kapitel 4.4.

<sup>182</sup> Vgl. Duve 2005, S. 84.

Werden Anliegen Ihres Ortsteils eher über den Ortsbeirat oder den/die eigenen Gemeindevertreter vorgebracht?

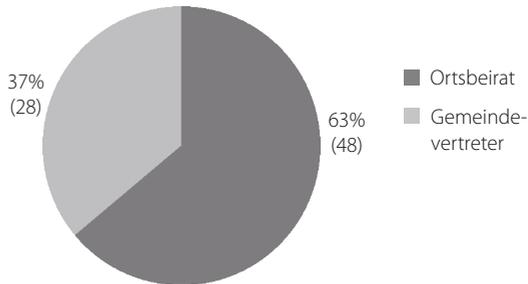


Abb. 20: Wege der Interessenartikulation (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Daß in den Kommunalvertretungen dabei grundsätzlich auch Ortspolitik betrieben wird, kann darüber hinaus mit der Auffassung der Hälfte der Umfrageteilnehmer belegt werden, die Träger eines doppelten Mandates würden ihr Verhalten im Rat oftmals vor allem an den Bedürfnissen des Ortsteils und nicht an der Gesamtgemeinde orientieren (Abb. 21). Das ist zwar zunächst einmal eine gute Nachricht für die Ortsteile, doch inwiefern wird die Gemeinwohlorientierung von Kommunalpolitik dadurch beeinträchtigt? Gegen eine größere Beeinträchtigung kann eingewandt werden, daß auch Bundestags- und Landtagsabgeordnete die Interessen des Wahlkreises wahren, für den sie im Parlament sitzen. Ratsmitglieder, die die Anliegen jenes Gemeindeteils vertreten, in welchem sie die meisten Stimmen gewinnen konnten, tun nichts anderes. Weiterhin muß ein Amtsinhaber, welcher sein Amt hauptsächlich für die Vertretung von Ortsinteressen nutzt, erst einmal seine Kollegen überzeugen. Schließlich ist auch nicht erwiesen, ob die Gemeindevertreter, die kein Ortsmandat besitzen, unabhängiger von geographischen Bindungen agieren oder doch in ähnlicher Weise örtliche Interessen vertreten. Ob ein Doppelmandat also tatsächlich in signifikantem Maße Partikularinteressen fördert, darf bezweifelt werden. Die Befragten schätzen es im positiven Sinne vielmehr als wichtige zusätzliche Artikulationsmöglichkeit.

Woran richten Ortsbeiräte, die gleichzeitig Gemeindevertreter sind, ihre Politik aus?

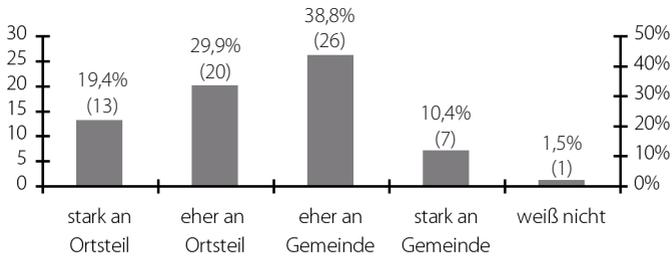


Abb. 21: Ortspolitik in der Gemeindevertretung (In Klammern: Zahl der Nennungen)

b) Netzwerke mit Akteuren im eigenen Ortsteil

Ortsteile sind keine Institutionen, die ausschließlich zum Wohle der Anwohner geschaffen wurden, sie erfüllen auch einen Zweck für die Gesamtgemeinde, und je nachdem wie erfolgreich sie dabei sind, kann dies auch Auswirkungen auf ihren dortigen Einfluß mit sich bringen: Neben der Aufgabe, sich über die Anliegen und Probleme der Akteure im eigenen Zuständigkeitsbereich zu informieren und diese gegenüber der Gemeinde zu vertreten, sind Beiräte und Bürgermeister in der Pflicht, die Ansässigen in die Einheitsgemeinde zu integrieren und deren Mitwirkungsbereitschaft am lokalen Leben zu fördern. Eine Vertretungskörperschaft, die lediglich eine reine Forderungshaltung verfolgt, macht sich dagegen schnell unbeliebt.<sup>183</sup> Im Selbstverständnis der Ortsbürgermeister ist diese Verantwortung sehr präsent: Fast alle Befragten gaben an, daß die Förderung von Bürgerengagement in ihrer Arbeit einen zentralen Platz einnimmt (Abb. 22).

<sup>183</sup> Vgl. Metzger/Sixt 2004, S. 24.

### Welchen Stellenwert hat in Ihrer Arbeit die Förderung bürgerschaftlichen Engagements?

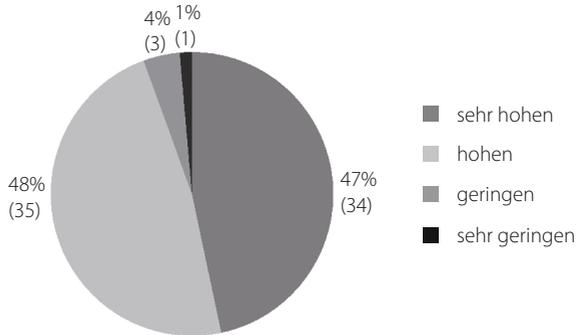


Abb. 22: Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch die Ortsbeiräte (In Klammern: Zahl der Nennungen)

In diesem Sinne wird Kontakt zu den verschiedensten örtlichen Akteuren gepflegt. Da die Ortsbürgermeister, wie bereits gezeigt, oft selbst Mitglieder in mehreren lokalen Vereinen sind, ist der Umgang mit diesen naturgemäß besonders häufig (Abb. 23). Weitere Netzwerke bestehen mit Bürgerinitiativen (sofern vorhanden), Kirchen und vor allem auch mit einzelnen Bürgern. In mehreren Fällen gaben die Befragten über die vom Verfasser vorgegebenen Antwortoptionen hinaus an, Beziehungen zu ortsansässigem Gewerbe, Rentnern, Kindertagesstätten oder der freiwilligen Feuerwehr zu unterhalten. Das Spektrum der Akteure wird durch die regelmäßigen Kontakte der Ortsbürgermeister somit durchaus gut abgedeckt und ermöglicht ihnen neben der Motivation der Bürger zu mehr Engagement natürlich auch, sich über die örtlichen Interessenlagen auf dem laufenden zu halten und der Gemeinde in allen ortsbezogenen Fragen eine zentrale Bezugsperson zu sein.

Wie oft pflegen Sie Kontakt zu folgenden Akteuren des Ortsteils?					
	sehr häufig	häufig	eher selten	selten	nie
Vereine	41 % (29)	51 % (37)	4 % (3)	3 % (2)	1 % (1)
Bürgerinitiativen	12 % (7)	27 % (16)	32 % (19)	12 % (7)	17 % (10)
Kirche	13 % (10)	23 % (17)	34 % (25)	22 % (16)	8 % (6)
Herausgehobene Bürger	15 % (9)	51 % (32)	15 % (9)	13 % (8)	6 % (4)

Abb. 23: Lokale Netzwerke (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Für den Einfluß der Ortsvertreter in der Kommune ist es jedoch nicht nur relevant, daß Bürgerengagement überhaupt gefördert wird, sondern ebenfalls, daß die maßgeblichen Stellen auf Gemeindeebene diese Tätigkeit wahrnehmen und schätzen. Auch dies ist der Fall. Fast alle Gemeinden wissen nach dem Urteil der Ortsbürgermeister sehr gut um deren Verdienst für das örtliche Engagement und die Eigenverantwortlichkeit der Bürger (Abb. 24). Vor dem Hintergrund, daß auch die Sprachrohrfunktion der Ortsvertreter gegenüber der Gemeinde nur durch das vorherige Erfassen der verschiedenen Interessen mit Hilfe der Kontaktpflege im Ort möglich ist, verwundert es nicht, daß aus Sicht der Befragten die dortigen Netzwerke auch für ihren Einfluß auf Gemeindeebene eine herausragende Bedeutung haben (Abb. 18).

Sind Sie der Meinung, daß Sie von der Gemeinde als Förderer bürgerlichen Engagements wahrgenommen werden?

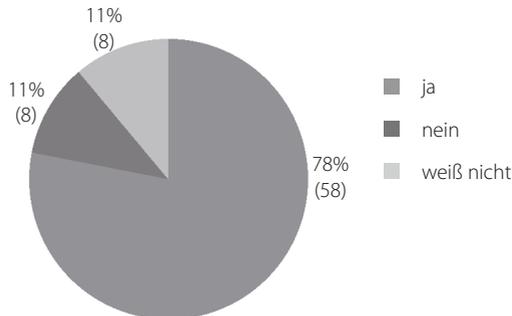


Abb. 24: Der Wert der Ortsbeiräte aus Sicht der Gemeinde (In Klammern: Zahl der Nennungen)

### c) Netzwerke mit anderen Akteuren

Die Kontakte eines Ortsvertreters sollten aber selbstverständlich nicht an den Ortsgrenzen Halt machen. Es kann auch sinnvoll sein, über diese Grenzen hinaus und abseits von Anhörungs- und Antragsrechten Netzwerke mit anderen Teilnehmern des kommunalen Entscheidungsprozesses zu etablieren, da sich so die Chancen vergrößern, eventuell auch die sogenannten Vorentscheider für die Anliegen des Ortes zu gewinnen. Bereits erwähnt wurde dabei die Möglichkeit, im Gebietsänderungsvertrag Mechanismen zu institutionalisieren, die ein regelmäßiges Zusammenkommen von Akteuren aus Ort und Gemeinde ermöglichen. Ein reger Informationsaustausch findet jedoch auch auf informellen Wegen statt, vor allem mit der Verwaltung und dem Bürgermeister als deren Spitze (Abb.25). Dieser muß vor dem Hinter-

grund der zentralen Stellung, die die Verwaltung im kommunalen Entscheidungsprozeß einnimmt, gesehen werden und zeigt auch, daß sich die Ortsbürgermeister über diese durchaus im Klaren sind. Nur 27 % beziehungsweise 21 % der Befragten gaben dagegen an, häufig mit ortsteilfremden Mitgliedern der Gemeindevertretung oder mit Beiräten anderer Ortsteile in Beziehung zu stehen, auch wenn die Mehrheit manchmal durchaus auch auf solche Kontakte zurückgegriffen hat.

Wie oft bestehen informelle Kontakte mit folgenden Akteuren?					
	sehr häufig	häufig	eher selten	selten	nie
Bürgermeister	25 % (18)	36 % (26)	20 % (15)	15 % (11)	4 % (3)
Verwaltung	22 % (16)	61 % (45)	9 % (7)	8 % (6)	0 % (0)
Ortsbeiräte anderer Ortsteile	4 % (3)	17 % (13)	25 % (19)	28 % (22)	26 % (20)
Gemeindevertreter anderer Ortsteile	5 % (4)	22 % (16)	30 % (22)	26 % (19)	17 % (12)

Abb. 25: Netzwerke auf Gemeindeebene (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Dabei schätzen die Ortsbürgermeister den Nutzen jener institutionalisierten und informellen Netzwerke auf Gemeindeebene im Vergleich zu den örtlichen geringer ein – nur die Hälfte der Befragten war der Meinung, daß diese ihren Einfluß auf Gemeindeebene steigern können (Abb. 18). Gleichwohl war ein großer Teil der Befragten auch der Ansicht, daß sie über solche Beziehungen des öfteren zu einem früheren Zeitpunkt am kommunalen Entscheidungsprozeß beteiligt wurden, als dies sonst der Fall gewesen wäre (Abb. 26).

Wie häufig war es über Netzwerke mit anderen Gemeindeakteuren möglich, früher zu Projekten Stellung zu nehmen, als dies im Rahmen der formellen Anhörungsrechte der Fall gewesen wäre?

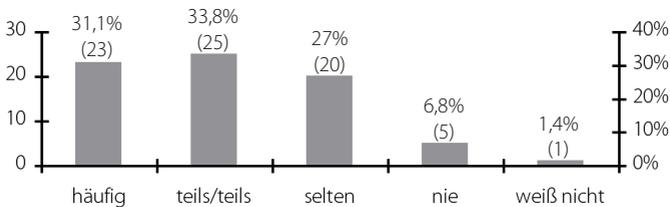


Abb. 26: Beteiligung am kommunalen Entscheidungsprozeß über Netzwerke (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Was schließlich im speziellen ortsübergreifende Bündnisse inner- oder außerhalb der Gemeindevertretung angeht, werden diese trotz der Tatsache, daß Kontakt zwischen den Beiräten verschiedener Orte eher selten besteht, bei Vorliegen von konkreten Anliegen in vielen Fällen eingegangen (Abb.27) und dabei durchaus als nützlich empfunden (Abb. 18).

Die Strategie, Netzwerke jenseits des eigenen Ortsteils zu pflegen, dient neben einer früheren Beteiligung an Entscheidungsprozessen somit auch dazu, bei ähnlichen Interessenlagen anderer Akteure Bündnispartner für die eigenen Anliegen zu gewinnen. Diese werden vor allem in der vorentscheidenden Verwaltung, seltener aber auch bei Beiräten anderer Ortsteile und den auch als Einzelakteure und in den Ausschüssen agierenden Gemeindevertretern gesucht.

Wie oft wurden gemeinsame Standpunkte mit Ortsvertretern anderer Ortsteile erarbeitet?

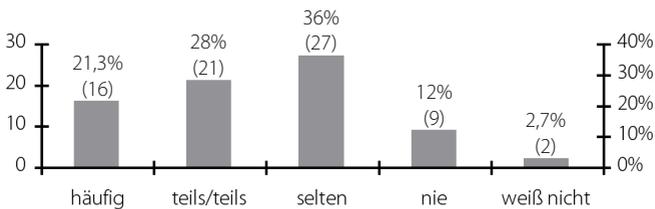


Abb. 27: Bündnisse mit anderen Ortsteilen (In Klammern: Zahl der Nennungen)

#### d) Verkehr mit Parteien

Als letzte untersuchte autoritative Ressource ist der Verkehr mit Parteien zu nennen. Weil diese in größeren territorialen Einheiten eher in der Lage sind, eigene Personalstrukturen zu unterhalten, könnten sie und die politischen Fraktionen in den Gemeindevertretungen durch eine Gebietsreform an Bedeutung gewinnen. Ist dies der Fall, würde es auch für die Ortsbeiräte attraktiv werden, die Zusammenarbeit mit ihnen zu suchen. Empirisch hat sich dies allerdings nicht bestätigt. Eine deutliche Mehrheit der Ortsbürgermeister war der Meinung, daß sich der Einfluß der Parteien auf den kommunalen Entscheidungsprozeß nach der Reform nicht verändert habe. Wenn er sich verändert hat, ist er allenfalls gesunken (Abb. 28).

Wie hat sich der Einfluß der Parteien in der Gemeinde nach der Gebietsreform entwickelt?

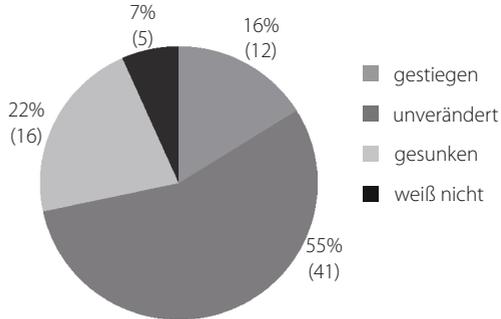


Abb. 28: Parteien nach der Gebietsreform (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Innerhalb der dezentralen Vertretungskörperschaften selbst ist Parteizugehörigkeit nur wenig populär. In der Hälfte der untersuchten Fälle kommt sie gar nicht vor und nur 5 % der Befragten gaben an, daß sie innerhalb des eigenen Ortsbeirates ein häufiges Phänomen sei (Abb. 29). Es verwundert daher nicht, daß der Verkehr mit Parteien im Urteil der Ortsbürgermeister kaum dazu geeignet ist, den eigenen Einfluß in der Gemeinde zu steigern (vgl. Abb. 18).

Wie weit verbreitet ist Parteimitgliedschaft innerhalb Ihres Ortsbeirates?

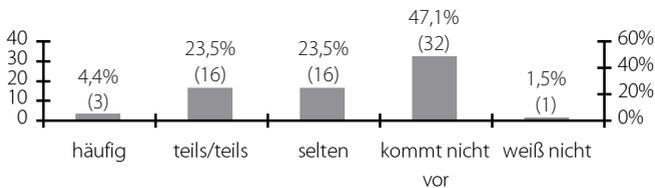


Abb. 29: Parteimitgliedschaft von Ortsbeiräten (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Der bescheidene Wert, den die Befragten den Parteien für die Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene beimessen, mag dabei auf ihre Schwäche in den östlichen Bundesländern und darauf zurückzuführen sein, daß die Reform bei ihren Kritikern zu zusätzlicher Politik- und Parteiverdrossenheit geführt und Vorurteile gefestigt hat. Weiterhin haben abstrakte Parteiprogramme auf kommunaler Ebene oft nur einen unzu-

reichenden Bezug zu realen Sachentscheidungen, die viel eher von externen Faktoren wie Leistungsverpflichtungen und Anreizprogrammen bestimmt werden.<sup>184</sup> Dennoch haben sich immerhin 43 % der Ortsbürgermeister schon einmal mit einem konkreten Anliegen an eine Partei gewandt (Abb. 30), und unter diesen Befragten hatte eine knappe Mehrheit auch den positiven Eindruck, daß die Zusammenarbeit mit lokalen Parteigremien ihre Position auf Gemeindeebene befördert hat (Abb. 31). Der Nutzen dieser autoritativen Ressource ist somit nicht generell zu verneinen, auch wenn sie unter allen untersuchten autoritativen Ressourcen als diejenige gewertet wird, die die geringste Hilfe darstellt.

Haben Sie schon einmal bewußt versucht, in einer Ihren Ortsteil betreffenden Frage, die Unterstützung einer Partei zu gewinnen?

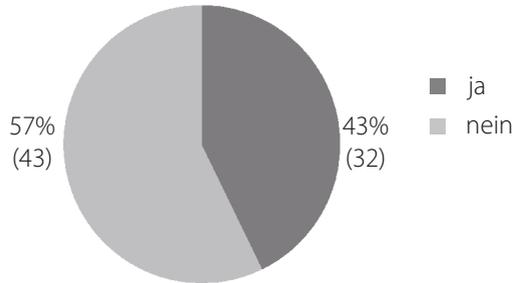


Abb. 30: Netzwerke mit lokalen Parteigremien (In Klammern: Zahl der Nennungen)

Waren die Ortsbürgermeister, die sich bereits mit Anliegen an politische Parteien gewandt haben, der Meinung, daß diese Ihren Einfluß auf Gemeindeebene befördert haben?

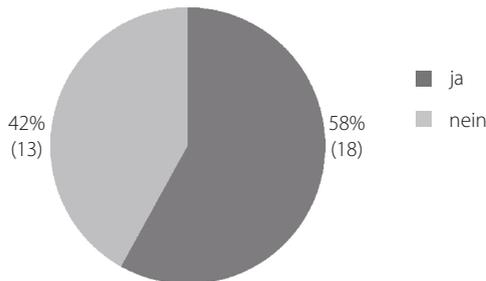


Abb. 31: Zur Relevanz von Netzwerken mit lokalen Parteigremien (In Klammern: Zahl der Nennungen)

184 Vgl. Duve 2005, S. 53.

## 6 Fazit

Die brandenburgischen Ortsteile können ihren Zweck erfüllen, nämlich eine Schnittstelle zwischen Gemeinde und Bürger zu bilden, Kommunalpolitik wieder zu den von ihr Betroffenen zurückzubringen und lokales Engagement zu fördern. Starke Ortsteile für Brandenburg sind dabei trotz, nicht wegen ihrer institutionellen Ausgestaltung durch den Landesgesetzgeber möglich.

Im folgenden soll diese Erkenntnis anhand des theoretischen Hintergrundes dieser Arbeit und der eingangs formulierten Untersuchungsthese zusammengefaßt sowie ein kurzer Ausblick in die Zukunft der Ortsteile gegeben werden.

Die in der ersten Untersuchungsthese geäußerte Vermutung, daß die brandenburgischen Ortsteile vom Land nur ungenügend mit Rechten ausgestattet wurden, hat sich in bezug auf die Entscheidungsrechte bewahrheitet. Während Anhörungs- und Antragsrechte zur Zufriedenheit genutzt werden, herrscht eine große Enttäuschung über die Reichweite jener Angelegenheiten, die im eigenen Ermessen geregelt werden können.

Dieses Ergebnis spiegelt den Dekonzentrationscharakter der gesetzlichen Regelungen zu den brandenburgischen Ortsteilen wider. Der Landesgesetzgeber hat, worüber sich die Ortsbürgermeister im klaren sind, zahlreiche Sicherheitsmaßnahmen vorgesehen, die ein autonomes Handeln der innergemeindlichen Einheiten verhindern: Welche Entscheidungsrechte überhaupt delegiert werden können, ist in der Gemeindeordnung explizit definiert. Die Gemeindevertretung besitzt gegen Beschlüsse des Ortsbeirats ein Vetorecht, die Zuweisung von finanziellen Mitteln ist zweckgebunden.

In dezentrierten Strukturen steht die Fragmentierung kommunaler Politik und Verwaltung zugunsten von Partikularinteressen dabei eher weniger zu befürchten als bei den weiterreichenden Dezentralisierungen. Die mit der Gemeindegebietsreform intendierte Schaffung gleicher Lebensverhältnisse durch Erhöhung und Angleichung von Verwaltungskraft und finanziellem Spielraum der Gemeinden sollte durch die Ortsteile nicht wieder konterkariert werden. Dagegen besteht jedoch die Gefahr, daß die neuen Institutionen zu schwach sind, um die Anliegen der von ihnen repräsentierten Bürger wirksam zu vertreten, was bei diesen zu Politikverdrossenheit und sinkendem Engagement führen kann. Dies ist vor allem auch deshalb zu befürchten, weil

die Ortsteile parallel zu ihrer geringen Ausstattung mit Rechten mit einer hohen demokratischen Legitimation durch ihre unmittelbare Wahl durch die Ortsansässigen ausgestattet wurden und die Kohärenz beider Regelungen äußerst zweifelhaft erscheint.

Diesbezüglich ging die zweite Untersuchungsthese davon aus, daß die Ortsteile mehr Einfluß auf die sie betreffenden Entscheidungen nehmen, als dies aufgrund ihrer bloßen Ausstattung mit Rechten angenommen werden sollte. Warum dem tatsächlich so ist, kann mit verschiedenen Ressourcen erklärt werden, auf welche die Ortsbeiräte und -bürgermeister im Verlauf des kommunalen Entscheidungsprozesses möglicherweise zurückgreifen. Natürlich zählen hierzu zunächst einmal individuelle Eigenschaften, Werte und Einstellungen der Befragten. Daneben spielen aber auch autoritative und allokativen Ressourcen eine Rolle. Nicht alle untersuchten Faktoren haben sich dabei als in gleicher Weise bedeutend erwiesen, so daß manche Strategien mehr Erfolg versprechen als andere.

Wichtigste Hilfe für die Beiräte und Bürgermeister ist es, wenn es möglichst vielen unter ihnen gelingt, auch in die Gemeindevertretung gewählt zu werden. Gemeindevertretern stehen sowohl mehr institutionelle als auch informelle Möglichkeiten zur Verfügung, in den kommunalen Entscheidungsprozeß einzugreifen und dabei nicht nur beratend zu wirken, sondern auch zu entscheiden. Viele Befragte sehen den Rat dabei vor allem als Bühne an, auf der Ortsinteressen vertreten werden. Ob eine Wahl jedoch letztlich glückt, hängt neben dem eigenen Engagement auch von Faktoren wie der Ortsgröße oder der politischen Zugehörigkeit ab.

Weiterhin wurde es als hilfreich bewertet, Netzwerke und Kontakte mit Bürgern, Vereinen und anderen Akteuren im Ort zu unterhalten. In diesem Zusammenhang werden die Beiräte auf Gemeindeebene als wichtiger Ansprechpartner in örtlichen Angelegenheiten und als Förderer und Wahrer von lokaler Identität und bürgerschaftlichem Engagement anerkannt und geschätzt. Dieser Umstand ist zu begrüßen, zeigt er doch, daß gerade die gewissenhafte Erfüllung ihrer originären Aufgaben den Ortsvertretern mehr Gewicht in der Gemeinde verleiht.

Neben diesen beiden wichtigsten Faktoren können auch der regelmäßige Austausch mit Gemeindeakteuren wie dem Bürgermeister, Verwaltungskräften oder Gemeindevertretern sowie Netzwerke mit Ortsbeiräten aus anderen Ortsteilen von Nutzen sein. Über diese gelingt es teilweise, früher von geplanten Maßnahmen zu erfahren und Bündnispartner für die eigenen Anliegen zu finden.

Als weniger hilfreich hat sich dagegen die Arbeit in oder mit Parteien erwiesen. Zwar räumt der kommunale Entscheidungsprozeß den in der Gemeindevertretung existierenden politischen Fraktionen ein gewisses Gewicht ein, in den meisten Gemeinden sind die Parteistrukturen aber offenbar auch nach der Gebietsreform zu schwach ausgeprägt, um eine bedeutende Rolle zu spielen, oder die Parteiprogramme sind zu allgemein gehalten, um den Ortsbeiräten bei ihren konkreten Anliegen weiterzuhelfen. Teilweise ist wohl auch anhaltendes Mißtrauen gegen Parteipolitik auf kommunaler Ebene ein zu berücksichtigender Faktor.

Ebenfalls weniger bedeutend für das Verhältnis zwischen Ortsteil und Gemeinde sind allokativer Ressourcen. Dies ist vor allem für die Ortsteile in der wirtschaftlich schwächeren brandenburgischen Peripherie ein erfreuliches Ergebnis. Die mit Hilfe der Fragebögen untersuchte Knappheit finanzieller Mittel oder demographische Probleme führen nicht dazu, daß die Anliegen der Ortsteile in den Kommunen übergangen werden. Die Gemeinde ist trotzdem zur Kooperation bereit und verzichtet auf eine Monopolisierung ihrer weniger werdenden Rechte und geringen Handlungsspielräume gegen den Einfluß anderer Akteure. Demokratietheoretische Befürchtungen, daß dezentrale Strukturen bei knapper werdenden Ressourcen wenig Sinn machen, da es nichts zu verteilen gibt, haben sich hier nicht bestätigt. Eine systematische Benachteiligung der per Neugliederungsgesetz zum Verlust der Selbständigkeit gezwungenen Gemeinden konnte genausowenig erkannt werden, selbst wenn es diesen in nur geringerem Ausmaße gelungen ist, ihren Einfluß mit Hilfe von Vereinbarungen im Gebietsänderungsvertrag zu stärken. Auch dies spricht für einen zumindest in den meisten Fällen professionellen Umgang zwischen den Akteuren in Ort und Gemeinde.

Im Ergebnis der Analyse der verschiedenen Ressourcen kann dementsprechend festgehalten werden, daß Ortsbürgermeister ihren Erfolg zu einem nicht geringen Teil selbst in der Hand haben und für mehr Einfluß in der Gemeinde vor allem gute Netzwerker sein müssen. Wie ist dies demokratietheoretisch zu bewerten?

In der dritten Untersuchungsthese wurde unterstellt, daß sich die Untergliederung der brandenburgischen Gemeinden positiv auf den Demokratiegehalt der kommunalen Selbstverwaltung auswirkt. Mit dem weiter oben Gesagten ist dabei schon einiges vorweggenommen worden. Die Bedenken, dezentrale Einheiten ohne eigene Entscheidungsspielräume könnten die in sie gesetzten Erwartungen mitunter nicht erfüllen und so zu Politikverdrossenheit führen, wurden

widerlegt: Obwohl damit freilich noch nicht gesagt ist, ob der Bürger dies genauso sieht, wurde der Einfluß des eigenen Ortsteils auf die sie betreffenden Entscheidungen vom Gros der Bürgermeister als ausreichend bewertet.

Was wiederum Befürchtungen rund um eine überproportionale Vertretung von lokalen Partikularinteressen in der Gemeinde angeht, wurde bereits festgestellt, daß diese bei einer Dekonzentration eher unbegründet sind. In der Befragung konnten keine Anhaltspunkte dafür gefunden werden, daß örtliche Anliegen im kommunalen Entscheidungsprozeß einen alle anderen Erwägungen dominierenden Einfluß hätten. Die Studie brachte zwar das Ergebnis, daß Ortsbeiräte, die gleichzeitig Gemeindevertreter sind, ihr Amt nicht selten dazu nutzen, die spezifischen Interessen des Ortes eher als jene der Gesamtgemeinde zu vertreten. Da lokale Zugehörigkeiten aber schon immer eine gewichtige politische Ressource waren, ist auch dies keine Verschlechterung zur vorhergehenden Situation.

Fallen beide Bedenken aber größtenteils weg, bleiben zumindest potentiell die positiven Wirkungen dezentralisierender Maßnahmen: Kurzfristig bestehen diese vor allem in einer integrativen Wirkung, die die gestiegene räumliche und emotionale Entfernung des Bürgers zu seiner Gemeinde nach der Gebietsreform teilweise kompensiert. Mittel- und langfristig dagegen liegen sie auch in einer verbesserten Artikulation lokaler Interessen, einer daraus abgeleiteten effektiveren Verteilung von Ressourcen und der Wahrung von lokalem Engagement. Für die Förderung all dieser Effekte durch engagierte Ortsbeiräte und -bürgermeister wurden in der Untersuchung auch Hinweise gefunden.

Wie sieht nun die Zukunft der brandenburgischen Ortsteile aus? Der Gesetzgeber nimmt für die neue Legislatur (2008-2013) noch einige die Ortsteile betreffende Änderungen an der Kommunalverfassung vor,<sup>185</sup> die die Lehren der vergangenen fünf Jahre enthalten: Die „Ortsbürgermeister“ werden in Zukunft wieder „Ortsvorsteher“ heißen, um demokratietheoretisch bedenklichen, zu hohen Erwartungen an das Amt durch den Bürger nicht durch die Bezeichnung Vorschub zu leisten. Weiterhin ist es jetzt auch möglich, daß auf Wunsch der Anwohner nur der Name des Ortsteils erhalten bleibt, jedoch auf eine Vertretungskörperschaft verzichtet werden kann. Mit dieser Maßnahme trägt die Landespolitik dem Umstand Rechnung, daß örtliche Identitäten mit der Zeit eventuell auch schwächer werden – ein Indiz hierfür ist,

---

185 Vgl. Böttcher/Graf 2008, S. 25.

daß sich vor allem Ältere in den örtlichen Gremien engagieren. Die Entwicklung der Ortsbeiräte ist damit weitgehend offen. Zumindest solange die lokale Identität stark ausgeprägt ist, bieten sie trotz einer mangelnden Ausstattung mit Rechten auch über die Abfederung negativer Folgen der Gemeindegebietsreform hinaus eine gute Möglichkeit, Engagementbereitschaft zu fördern und für Bürger und Kommune nutzbar zu machen. Für viele brandenburgische Gemeinden werden sie somit auch mittel- und langfristig zu einem festen Bestandteil des lokalen Lebens.



# Literaturverzeichnis

- Andersen, Uwe/Woyke, Richard: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2003.
- Albrecht, Peter-Georg: Hoffnungsträger oder Randerscheinung? Bürgerengagement in der Kommune, in: Bellers, Jürgen//Frey, Rainer (Hrsg.): Einführung in die Kommunalpolitik, München 2000, S. 9–27.
- Arnim, Hans Herbert von: Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung- am Volk vorbei, München 2002.
- Berkemeier, Karl-Heinz: Kommunalpolitisches Engagement: Zwischen Ehrenamt und Profession, in: Wollmann, Hellmuth/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1998.
- Blankart, Charles B.: The Process of Government Centralization: A Constitutional View, in: Constitutional Political Economy, Vol. 11, No. 1, S. 27–39.
- Bogumil, Jörg: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte, in ders.: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen, Opladen 2002, S. 7–54.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden 2005.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunalen Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin 2002, S. 71–92.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden 2006.
- Böttcher, Karl-Ludwig/Graf, Jens: Kommunalverfassung des Landes Brandenburg. Textsammlung mit einer erläuternden Einführung, Potsdam 2008.
- Bröhmer, Jürgen: Transparenz als Verfassungsprinzip. Grundgesetz und Europäische Union, Tübingen 2004.
- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen: Das Land Brandenburg. Kleine politische Landeskunde, 4. überarbeitete Auflage, Potsdam 2005.

- Buß, Annette: Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung. Zur Machtverteilung zwischen Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsorgan bei Urwahl der Bürgermeister, Gießen 2000.
- Cheema, Shabbir/Rondinelli, Dennis: From Government Decentralization to Decentralized Governance, in: Cheema, Shabbir/Rondinelli, Dennis (Hrsg.): Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices, Washington D.C. 2007, S. 1–21.
- Cohen, Joshua: Deliberation and Democratic Legitimacy, in: Hamlin, Alan/Petit, Philippe (Hrsg.): The good polity, Oxford 1989, S. 17–34.
- Damkowski, Wulf/Rösener, Anke: Auf dem Weg zum aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept, Berlin 2003.
- Derlien, Hans-Ulrich/Queis, Dyprand von: Kommunalpolitik im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem, Baden-Baden 1986.
- Dudenverlag (Hrsg.): Duden. Rechtschreibung der deutschen Sprache, Mannheim 1991.
- Duve, Thomas: Kommunale Entscheidungsprozesse in Einheitsgemeinden. Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozeß in den neuen Einheitsgemeinden im Land Brandenburg, Hamburg 2005.
- Eickelpasch, Alexander/Pfeiffer, Ingo: Die wirtschaftliche Bedeutung Berlins für den Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg, Berlin 1998.
- Empter, Stefan: Handeln, Macht und Organisation. Zur interaktionistischen Grundlegung sozialer Systeme, Augsburg 1988.
- Franzke, Jochen: Actor Strategies and Institutional Arrangements in new Unitary Municipalities. Cases from the German Federal State Brandenburg, Paper presented at the Annual Conference of the European Group of Public Administration in Milan 2006.
- Fürst, Dietrich: Kommunale Entscheidungsprozesse. Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse, Baden-Baden 1975.
- Gebietsänderungsvertrag zur Bildung einer neuen Stadt Beelitz, in: Amtsblatt für das Amt Beelitz. Beelitzer Nachrichten, 12. Jg., Nr. 12, S. 1.
- Gemeindeordnung für das Land Brandenburg in der Fassung vom 22. Juni 2005.
- Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen in der Fassung vom 14. Juni 1999.
- Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28. Februar 2003.
- Gern, Alfons: Sächsisches Kommunalrecht, München 2000.
- Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg in der Fassung vom 22. März 2004.

- Gemeindetag Brandenburg: Entwurf des Gemeindereformgesetzes ist Mogelpackung, Pressemitteilung vom 11.01.01.
- Giddens, Anthony: Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, Frankfurt a. M. 1995.
- Gisevius, Wolfgang: Leitfaden durch die Kommunalpolitik, Bonn 1997
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Beck-Texte im dtv, 39. Auflage, München 2004.
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert: Neue Formen des Regierens auf der lokalen Ebene, in: Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Egner, Björn/König, Christine: Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden 2005.
- Heinze, Rolf/Strünck, Christoph: Individualismus und Engagement. Das Ehrenamt im Strukturwandel, in: Alemann, Ulrich v./Heinze, Rolf/Wehrhöfer, Ulrich (Hrsg.): Bürgergesellschaft und Gemeinwohl: Analyse, Diskussion, Praxis, Opladen 1999, S. 169–181.
- Hermes, Nadim: Maßstab und Grenzen der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise, Hamburg 2007.
- Holler, Wolfgang; Naßmacher, Karl-Heinz: Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung, in: Frey, Rainer (Hrsg.): Kommunale Demokratie, Bonn 1976, S. 141–181.
- Iancu, Diana-Camelia/Ostaaïjen, Julius van: Centralisation is dead. Long live Centralization!, in Franzke, Jochen/Boogers, Marcel/Ruano, José M./Schaap, Linze (Hrsg.): Tensions between local governance and local democracy, Den Haag 2007, S. 271–290.
- Jungfer, Klaus: Die Stadt in der Krise. Ein Manifest für starke Kommunen, Bonn 2005.
- Kersting, Norbert: Die Zukunft der lokalen Demokratie: Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt a. M. 2004.
- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik: Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin 2006.
- Kleerbaum, Klaus-Viktor: Gemeinde- und Amtsordnung Brandenburg. Text mit Erläuterungen, Werder (Havel) 2004.
- Knemeyer, Franz: Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Eine Einführung in die Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, München 1995.
- Kodolitsch, Paul von: Liberalisierung und Privatisierung und der institutionelle Wandel in den Kommunen, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin 2002, S. 39–69.

- Kommunalselbstveraltungsgesetz Saarland in der Fassung vom 21. November 2007.
- Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (Hrsg.): Statistische Berichte. Bevölkerung und Erwerbsleben im Land Brandenburg 2003, Potsdam 2004.
- Landtag Brandenburg: Fünftes Gesetz zur landesweiten Gebietsreform. Gesetzentwurf der Landesregierung, Parlamentsdrucksache 3/5020
- Kuttenkeuler, Benedikt P.: Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz, Frankfurt a. M. 1998.
- Märkische Oderzeitung vom 18.11.2003: Wir wollen nicht als Ortsteil verkümmern. Initiative gegen Zwangseingemeindungen will bis 16. März 80.000 Unterschriften sammeln, auf: [http://gemeinde-tag-brandenburg.de/presse/moz\\_18\\_11\\_03.pdf](http://gemeinde-tag-brandenburg.de/presse/moz_18_11_03.pdf), letzter Zugriff am 29. November 2008.
- Meder, Götz: Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Amtsordnung für das Land Brandenburg. Textausgabe mit einer erläuternden Einführung, Berlin 1993.
- Metzger, Paul/Sixt, Werner: Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg. Leitfaden für Ortschaftsräte und Ortsvorsteher, Stuttgart 2004.
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg: Kommunalreform/Kabinett billigt abschließendes Gesetzespaket, Pressemitteilung vom 30.10.2002.
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.): Das neue Gemeindereformgesetz. Informationen für Bürger, Mandats- und Amtsträger, Potsdam 2001.
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.): Starke Gemeinden für Brandenburg. Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg, Potsdam 2000.
- Müller, Ernest: Die Integration von Einwohnern bei Gemeindezusammenschlüssen im Land Brandenburg. Ein Beitrag aus der Sicht der Integrationslehre von Rudolf Smend, Berlin 2006.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen 1999.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 7, München 1998.
- Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie in der Fassung vom 19.11.1808.
- Rauball, Reinhard: Die Gemeindebezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, München 1972.
- Rehm, Hannes/Matern-Rehm, Sigrid: Kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt a. M. 2003.

- Reuber, Paul: Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen, Stuttgart 1999.
- Robert, Rüdiger: Reform der Kommunal Finanzen zwischen „Flickschusterei“ und „großem Wurf“, in: Robert, Rüdiger/Kevenhörster, Paul: Kommunen in Not. Aufgaben- und Finanzverantwortung in Deutschland, München 2004, S. 35–75.
- Saldern, Adelheid von: Rückblicke: Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Kommunalpolitik, Opladen 1998.
- Scharpf, Fritz: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Wiesbaden 2006.
- Scharpf, Fritz: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M. 1999.
- Schefold, Dian/Neumann, Maja: Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung?, Berlin 1996.
- Schmitt, Carl: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, Berlin 2004.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke: Methoden der empirischen Sozialforschung, München 2005.
- Schröder, Mona: Die Ortsteilverfassung in Brandenburg. Bedeutung der neuen Ortsteilverfassung nach §§ 54–54e GO für die neue Gemeinde Oberkrämer und ihren Ortsteil Bärenklau, auf: [http://web.archive.org/web/20070625174210/http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/publ/kwi-stud\\_schroeder\\_mona\\_00.htm](http://web.archive.org/web/20070625174210/http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/publ/kwi-stud_schroeder_mona_00.htm), letzte Archivierung am 25. Juni 2007.
- Schwarting, Gunnar: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, Berlin 2005.
- Schwarz, Kyrill-Alexander: Systeme der Ortschaftsverfassung und der Bezirksgliederung, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung, S. 797–815, Berlin 2007.
- Stagarescu, Dan: Decentralised Government in an Integrating World. Quantitative Studies for OECD Countries, Heidelberg 2006.
- Sudbrock, Theres: Regionale Identität im Kreis Gütersloh. Die Auswirkungen der Gebietsreform 1973, Bielefeld 2004.
- Unruh, Georg-Christoph von: Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band. 1 – Grundlagen und Kommunalverfassung, Berlin 2007.
- Verfassungsgericht des Landes Brandenburg: Gemeindegebietsreform: Alle Verfahren abgeschlossen, Presseerklärung vom 20. Juni 2006.

- Vesper, Dieter: Gemeindefinanzen Brandenburg: Stärkung der größeren Kommunen erforderlich, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): 68. Jahrgang, Wochenbericht Nr. 18/2001, S. 281–290.
- Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf: Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2006.
- Vogelgesang, Klaus/Lübking, Uwe/Jahn, Helga: Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen-Organisation-Aufgaben, Berlin 1991
- Wehling, Hans-Georg: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1986.
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner: Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzern Stadt“, Hamburg 2005.
- Wollmann, Hellmut: Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik, Opladen 1998.
- Zimmer, Annette: Vereine und lokale Politik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1998, S. 247–263.

# Anhang

Fragebogen zur Tätigkeit der Ortsbürgermeister und -beiräte  
und deren Rahmenbedingungen (bitte ankreuzen)

## I. Formelle Rechte

### 1. Wie beurteilen Sie die folgenden Rechte der Ortsteile?

	völlig	eher	teils/teils	eher nicht	nicht
		ausreichend			
Anörungsrechte					
Vorschlags- und Antragsrechte					
Entscheidungsrechte					

### 2. Wie oft wurden diese Rechte von Ihrem Ortsteil genutzt?

	sehr oft	oft	eher selten	selten	nie
Anörungsrechte					
Vorschlags- und Antragsrechte					
Entscheidungsrechte					

### 3. Wurden Sie von der Gemeinde bei Ihren Ortsteil betreffenden Beschlüssen in der Regel eher bei der Ausarbeitung dieser hinzugezogen oder erst dann, wenn es über einen konkreten, ausgearbeiteten Vorschlag zu verhandeln galt?

Bei Ausarbeitung	Bei Vorliegen konkreter Vorschläge	weiß nicht

## II. Unabhängige Faktoren

4. Liegt Ihr Ortsteil im engeren Verflechtungsraum rund um Berlin oder in der Peripherie?

„Speckgürtel“	Peripherie	weiß nicht

5. Wie beurteilen Sie die finanzielle Situation der Gesamtgemeinde?

sehr gut	eher gut	eher schlecht	sehr schlecht	weiß nicht

6. Wie stark war in den vergangenen Jahren die Zuwanderung aus Berlin und anderen Bundesländern in Ihren Ortsteil?

stark	mittel	schwach	nicht vorhanden	weiß nicht

7. Wie beurteilen Sie den Einfluß der folgenden Faktoren auf die Zusammenarbeit des Ortsteils mit der Gemeinde:

	positiv	kein Einfluß	negativ	weiß nicht
Finanzielle Situation der Gemeinden				
Zuwanderung aus dem Osten				

8. Wie wurde Ihre Gemeinde zum Ortsteil?

freiwillig	per Gesetz	existierte vor Gebietsreform

9. Wie hat sich Ihrer Meinung nach die Art und Weise der Entstehung Ihres Ortsteils auf das generelle Verhältnis zur Gesamtgemeinde ausgewirkt?

positiv	teils/teils	negativ	kein Einfluß	weiß nicht

## III. Ortsbeiräte in der Gemeindevertretung

10. Wie viele Ortsvertreter (Ortsbürgermeister und Ortsbeirat, falls dieser vorhanden ist) sind gleichzeitig Mitglied der Gemeindevertretung?

\_\_\_\_\_ Mitglieder von insg. \_\_\_\_\_

*Wenn eigene Ortsvertreter gleichzeitig Gemeindevertreter sind:*

11. Richten diese Ihrer Meinung nach ihre Arbeit dort eher an den Bedürfnissen Ihres Ortsteils oder der Gesamtgemeinde aus?

stark an	eher an	stark an	eher an	weiß nicht
Ortsteil		Gesamtgemeinde		

12. Werden Anliegen Ihres Ortsteils eher über die Institution Ortsbeirat oder über den/die eigenen Gemeindevertreter artikuliert?

Ortsbeirat	Gemeindevertreter	weiß nicht

## IV. Ortsteilübergreifende Netzwerke

13. Wurden im Gebietsänderungsvertrag formelle Gremien oder Mechanismen vereinbart, die Ihnen ein regelmäßiges Zusammenkommen mit Gemeindeakteuren ermöglichen?

ja	nein	weiß nicht

14. Wie oft bestehen darüber hinaus Ihren Ortsteil betreffende informelle Kontakte mit folgenden Akteuren:

	sehr oft	oft	eher selten	selten	nie
Bürgermeister					
Gemeindeverwaltung					
Ortsbeiräte anderer Ortsteile					
Gemeindevertreter anderer Ortsteile					

15. Wie häufig war es Ihnen über solche Gremien und/oder informelle Kontakte möglich, früher zu den Ihren Ortsteil betreffenden Projekten Stellung zu nehmen, als dies im Rahmen der formellen Anhörungsrechte möglich gewesen wäre?

häufig	teils/teils	selten	nie	weiß nicht

16. Wie oft kam es zur Absprache und zur Vertretung gemeinsamer Standpunkte mit Gemeindevertretern oder Ortsvertretern anderer Ortsteile?

häufig	teils/teils	selten	nie	weiß nicht

#### V. Netzwerke im Ort

17. Welchen Stellenwert hat in Ihrer Arbeit die Förderung bürgerschaftlichen Engagements?

sehr hohen	hohen	geringen	sehr geringen	keinen
Stellenwert				

18. Wie oft pflegen Sie in diesem Zusammenhang Kontakt zu folgenden Akteuren innerhalb Ihres Ortsteils?

	sehr häufig	häufig	eher selten	selten	nie
Vereine					
Bürgerinitiativen					
Kirche					
herausgehobene Bürger					
Sonstige (bitte nennen)					

Sonstige:

19. Sind Sie der Meinung, dass Sie von der Gemeinde als Förderer bürgerschaftlichen Engagements wahrgenommen werden?

ja	nein	weiß nicht

## VI. Parteien

20. Wie hat sich Ihrer Meinung nach der Einfluss politischer Parteien in Ihrer Gemeinde nach der Gemeindegebietsreform entwickelt?

gestiegen	unverändert	gesunken	weiß nicht

21. Wie häufig ist Parteimitgliedschaft innerhalb Ihres Ortsbeirates (falls vorhanden)?

häufig	teils/teils	selten	kommt nicht vor	weiß nicht

22. Haben Sie schon einmal bewusst versucht, in einer Ihren Ortsteil betreffenden Frage die Unterstützung einer auf Gemeindeebene relevanten politischen Partei zu gewinnen?

ja	nein

## VII. Zusammenfassung

23. Haben folgende Faktoren den Einfluß Ihres Ortsteils in der Gesamtgemeinde befördert:

	ja	nein	weiß nicht
Mandate in der Gemeindevertretung			
Netzwerke mit Akteuren der Gesamtgemeinde			
Netzwerke mit Akteuren im Ortsteil			
Verkehr mit Vertretern anderer Ortsteile			
Verkehr mit Parteien			

24. Wie hoch schätzen Sie den generellen Einfluß der Ortsteile auf die sie betreffenden Entscheidungen ein?

sehr hoch	hoch	mittel	gering	äußerst gering

VIII. Statistische Angaben zu Ihrer Person:

Ihr ausgeübter Beruf:

---

Ihr Alter:

---

Engagieren Sie sich auf Gemeinde- oder Ortsteilebene in einer weiteren ehrenamtlichen Funktion?

(z.B. in Gemeindevertretung, Vereinen, Bürgerinitiativen o.ä.)?

Wenn ja, bitte nennen:

---

---

---

Seien Sie versichert, daß alle Angaben vollständig anonymisiert und vertraulich behandelt werden.

Wenn Sie wünschen, über die Ergebnisse der Befragung informiert zu werden, geben Sie bitte ihre E-Mail-Adresse an:

---



Im Zuge der im Jahre 2003 abgeschlossenen brandenburgischen Gemeindegebietsreform verloren zahlreiche Gemeinden ihre Selbständigkeit und wurden zu Ortsteilen. Um negative Auswirkungen dieses Zentralisierungsprozesses auf Bürgernähe und lokale Demokratie zu vermeiden, wertete der Landesgesetzgeber gleichzeitig die Stellung der Ortsteile in der Gemeindeordnung auf.

Die vorliegende Arbeit entstand gegen Ende der ersten Legislaturperiode in den neuen Strukturen und untersucht im Anschluss an generelle Überlegungen zu lokaler Demokratie und dezentralen Organismen die Möglichkeiten der Ortsbeiräte und –bürgermeister, sich in den kommunalen Entscheidungsprozessen der Einheitsgemeinden zu behaupten. Hierzu wurde eine Auswahl brandenburgischer Ortsbürgermeister schriftlich befragt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Ortsbeiräte und -bürgermeister zwar nur äußerst spärlich mit institutionellen Rechten ausgestattet sind, ihre Funktion für die lokale Demokratie aber vor allem durch informelle Einflussnahme erfüllen können.

**KWI**

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1616-8127  
ISBN 978-3-86956-094-6



9 783869 1560946