

Erschienen in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/1998, S. 29-38

Lokale Ebene im Umbruch: Aufbau und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland

I Einleitung¹

Mit dem Systemwechsel in der DDR und der deutschen Vereinigung begann ein umfassender gesellschaftlicher und politischer Transformationsprozeß, der auch auf der lokalen Ebene zu umwälzenden Veränderungen des politischen Institutionensystems führte. Der institutionelle Umbruch und Neubau der ostdeutschen kommunalen Verwaltungsstrukturen vollzog sich seit dem Untergang des DDR-Staates in einem verwaltungshistorisch beispiellosen „Zeitraffer“, in dem die ostdeutschen Kommunen angesichts des singulären Problemdrucks institutionelle Umbruchprozesse in wenigen Jahren zu bewältigen hatten, die sich in den westdeutschen Kommunen in vierzig Jahren abspielten.

Dabei lassen sich zwei Phasen unterscheiden, deren erste mit den demokratischen Kommunalwahlen in der Noch-DDR am 6. Mai 1990 und dem Inkrafttreten der neuen DDR-Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 einsetzte („Gründungsphase“²). Seit Mitte 1990 durchliefen die kommunalen Strukturen im Übergang von der zentralistischen DDR-Staatsorganisation zur Integration in das föderative Verfassungs-, Rechts- und Aufgabenmodell der Bundesrepublik einen fundamentalen institutionellen Neubau. Ihr folgte - mit Beginn der zweiten kommunalen Wahlperiode (Dezember 1993 in Brandenburg, Juni 1994 in den übrigen vier neuen Bundesländern) - eine zweite Veränderungswelle, die durch neue Kommunalverfassungen der ostdeutschen Bundesländer, die Kreisgebietsreformen und schließlich die unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ geführte Verwaltungsmodernisierungsdebatte ausgelöst wurde. Im folgenden Beitrag soll die Entwicklungsdynamik dieses Transformationsprozesses unter der Fragestellung nachgezeichnet

werden, inwieweit der Umbau der ostdeutschen Kommunalstrukturen durch den Sog der Integrationslogik und damit durch den Transfer des 'Westmodells' geprägt war oder ob sich auf kommunale Ebene spezifisch ostdeutsche Eigenentwicklungen, eventuell sogar Innovationen, die über das traditionelle Institutionenmodell westdeutscher Kommunen hinausgehen, Geltung verschafft haben.

Nachdem einleitend die Ausgangs- und rechtlichen Rahmenbedingungen des Systemwechsels auf kommunaler Ebene kurz zu erläutern sind, sollen in den folgenden Abschnitten die institutionell-organisatorischen sowie personellen Aspekte des politisch-administrativen Umbruchs in den kommunalen Arenen Ostdeutschlands beleuchtet werden. Abschließend werden einige Aussagen zur beginnenden Modernisierungsbewegung sowie zur Leistungs- und Handlungsfähigkeit der neuen kommunalen Institutionen zu treffen sein.

II. Ausgangs- und Rahmenbedingungen des Systemwechsels auf kommunaler Ebene

1. Die Stellung der Kommunen im DDR-Staat

Entsprechend dem Prinzip des „demokratischen Zentralismus“, das die „Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der Staatsmacht“ gewährleisten sollte, fungierten die Räte, Vertretungsorgane und Kommissionen in den Kreisen, Städten und Gemeinden der DDR als (örtliche) „Organe der sozialistischen Staatsmacht“³. War damit einerseits das in der deutschen Verfassungs- und Verwaltungstradition wurzelnde Institut der kommunalen Selbstverwaltung abgeschafft worden, sollte andererseits mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Prinzip der „doppelten Unterstellung“ vor allem die Einbindung der lokalen Räte in eine durchgängige vertikale Anweisungs- und Kontrollstruktur, die vom jeweiligen Fachministerium über die Fachabteilungen (sog. „Fachorgane“) in den Bezirksverwaltungen bis in die Räte der Kreise

und Städte reichte, sichergestellt werden⁴. Die Organisationsstruktur der Verwaltung in den Kreisen, Städten und Gemeinden, war durch die Unterteilung in „Fachorgane“ charakterisiert, die von haupt- und zum Teil auch von ehrenamtlich tätigen Ratsmitgliedern geleitet wurden. Die örtlichen Räte, die bis Ende 1989 in den kreisfreien Städten (Stadtkreisen) aus 18 und in den Kreisen aus 19 Mitgliedern bestanden, während für kreisangehörige Städte - je nach Einwohnerzahl - eine „Ratsgröße“ von zwischen 5 und 13 Mitgliedern vorgeschrieben war⁵, wurden aus den Reihen der „örtlichen Volksvertretungen“ gewählt, welche ihrerseits nach Zahl und Zusammensetzung durch die „Nationale Front“ unter Führung der SED festgelegt wurden. Der Führungsanspruch der SED machte sich darüber hinaus durch personelle Verflechtungen zwischen örtlichen Räten und SED-Kreisleitungen sowie die Besetzung wichtiger lokaler Schlüsselpositionen durch SED-Mitglieder und zudem dadurch geltend, daß „direkte Weisungen“⁶ im Rahmen von Dienstbesprechungen erteilt wurden. Während sowohl gemessen an der Personalstärke als auch hinsichtlich ihrer Machstellung und Handlungsfähigkeit die Kreise und kreisfreien Städte in der DDR die „maßgebliche Vollzugsebene zentralistischer Lenkung, Kontrolle und Leistungserbringung“ darstellten, kam den kreisangehörigen Gemeinden in der Staatsorganisation der DDR allenfalls eine „Kümmerfunktion“ zu⁷.

2. *Rechtlicher Rahmen des Umbruchs*

Die rechtliche Grundlage für den Umbruch der politisch-administrativen Strukturen auf der Kommunalebene wurde mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR am 17. Mai 1990 (Kommunalverfassung)⁸ geschaffen, welches noch durch die DDR-Volkskammer verabschiedet worden war und - durch den Einigungsvertrag als Landesrecht der neuen Bundesländer übergeleitet - das bis dahin geltende DDR-Gesetz über die örtlichen

Volksvertretungen in der Fassung vom 4. Juli 1985 ablöste. Einerseits wird in diesem entscheidenden Schritt eine Anknüpfung an die deutsche Verfassungstradition sowie rechtliche Angleichung an das Kommunalmodell der Bundesrepublik sichtbar, die auch als exogene Pfadabhängigkeit und rezipierende Institutionalisierung beschrieben werden kann⁹. Andererseits zeugen vor allem die basisdemokratischen und partizipativen Elemente der DDR-Kommunalverfassung (Bürgerantrag, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren), die eine bewußte Anknüpfung an die „friedliche Revolution“ des Jahres 1989 erkennen lassen, bereits von Prozessen der Eigenentwicklung und innovativen Abwandlung des westdeutschen Modells. Auch in den neuen Kommunalverfassungen, die zwischen 1993 und 1994 in den Landtagen der neuen Bundesländer verabschiedet wurden und die als besonders markante Veränderung die Direktwahl des Bürgermeisters sowie dessen mögliche Abwahl enthalten¹⁰, findet die lokaldemokratische Aufbruchstimmung der Wendezeit ihren sichtbaren Ausdruck.

3. *Erosion der alten Machtstrukturen*

In den Städten und Kreisen fand der politisch-institutionelle Umbruch vor allem darin sichtbar seinen Ausdruck, daß sich als eine Resultat der Bürger- und Protestbewegungen lokale Runde Tische formierten¹¹, die - in der Form einer „quasi-revolutionären Doppelherrschaft“¹² - bis zu den neuen Kommunalwahlen an den maßgeblichen personellen und organisatorischen Entscheidungen beteiligt waren. Sowohl in die Stadtverordnetenversammlungen und Kreistage als auch in die örtlichen Räte kam politische Bewegung zudem dadurch, daß unter dem Druck der lokalen Bürgerbewegungen und in Folge des massiven Protestes weiter Teile der Bevölkerung Abgeordneten der Altparteien das Mandat entzogen wurde und Vertreter der Bürgerbewegung kooptiert wurden, ferner dadurch, daß viele Abgeordnete ihr Mandat niederlegten oder sich faktisch zurückzogen. Vielfach wurden nach der Abwahl einzelner oder

sämtlicher Ratsmitglieder neue Amtsträger benannt und lokale „Interimsregierungen“ gebildet. Zielte die Umbruchbewegung in den Kreisen und Städten einerseits konsensual auf die Ablösung der alten Machtstrukturen und die Etablierung neuer politischer Kräfte, zeichneten sich andererseits - wie weiter unten zu zeigen ist - auffällige lokale Varianzen in den Umbruchpfaden sowie insbesondere hinsichtlich des Kräfteverhältnisses zwischen alten und neuen Akteursgruppen ab, die mithin Ausdruck einer endogen bestimmten Eigenentwicklung in den ostdeutschen Kommunen sind.

III. Umbruch des kommunalen Institutionensystems

Nach den Kommunalwahlen standen die Kommunen und ihr neues, demokratisch legitimes Führungspersonal zunächst vor der Aufgabe, den paradigmatischen Umbruch vom „lokalen Staatsorgan“¹³ zum Aufgaben- und Institutionenmodell der kommunalen Selbstverwaltung möglichst rasch zu vollziehen, um handlungsfähige Verwaltungen zur Bewältigung des akuten Problem- und Handlungsdrucks zu schaffen.

1. Wandel des kommunalen Aufgaben- und Zuständigkeitsmodells

Mit dem neuen Zuständigkeits- und Aufgabenmodell wurden zunächst eine Reihe von Aufgaben vollständig obsolet, vor allem jene, die auf der Einbindung der lokalen Ebene in die zentralgesteuerte Staatswirtschaft basierten (z.B. Preiskontrolle). Zudem waren Aufgaben entsprechend der Kompetenzverteilung im föderalen Bundesstaat sowohl an die Landesebene (Schul-, Umwelt- und Landwirtschaftsverwaltung) als auch an den Bund (Arbeits- und Finanzverwaltung) abzugeben. Andererseits gingen neue Aufgabenbereiche in die Zuständigkeit der lokalen Ebene über. Das betrifft zum einen die Zuständigkeiten der kommunalen Selbstverwaltung, z. B. die kommunale Planungshoheit. Überdies sahen sich die ostdeutschen Kreise und Gemeinden aber auch mit einer Reihe

neuer Aufgaben konfrontiert, die sie im Modus übertragener staatlicher Aufgaben als Teil des föderalen Verwaltungssystems wahrzunehmen hatten und die z. T. mit Übernahme ganzer Verwaltungsteile inklusive deren Personal verbunden war. Beispielsweise ging das in der DDR bei der Volkspolizei angesiedelte Paß- und Meldewesen in die Zuständigkeit der lokalen Verwaltungen über, ebenso die zuvor als untere Behörde des Bauministeriums organisierte Bauaufsicht (Erteilung von Baugenehmigungen)¹⁴. Schließlich hatten die Kommunen mit dem Inkrafttreten des Kommunalvermögensgesetzes vom 6. Juli 1990¹⁵ eine Reihe sozialer und kultureller Einrichtungen zu übernehmen, deren Träger in der DDR überwiegend andere staatliche Ebenen (Ministerien, Bezirksverwaltungen) oder „Volkseigene Betriebe“ gewesen sind. Mit dieser Re-Kommunalisierung der sog. nachgeordneten Einrichtungen wurde eine massive Aufgaben-, Organisations- und Personallawine (siehe unten) ausgelöst, deren Hauptlast die kreisfreien Städte zu tragen hatten.

2. *Umbau der Organisationsstrukturen*¹⁶

Die kommunalen Akteure standen damit vor der Aufgabe, eine dem gewandelten Zuständigkeitsmodell angemessene Aufbau- und Ablauforganisation zu schaffen. Dies bedeutete zunächst, die bisherige Abteilungs- und Sachgebietsgliederung aufzulösen und aus den strukturellen und personellen Teileinheiten zusammen mit den von außen hinzugekommenen Verwaltungsteilen und Personalstäben eine neue administrative Struktur zu konstruieren. Charakteristisch für die Institutionalisierungsprozesse in der „Gründungsphase“ war zunächst eine dominante Grundorientierung am „westdeutschen Modell“, die der Integrationslogik des „Institutionentransfers“¹⁷ folgte. Die lokalen Akteure orientierten sich an den Basismustern des traditionellen administrativen Organisationsmodells, insbesondere an der hierarchisch-vertikalen Gliederung von Dezernaten und Ämtern sowie an dem

funktionalen und institutionellen Nebeneinander von Querschnittsämtern (Organisation, Personal, Recht, Finanzen) und Facheinheiten. Wesentliche Orientierungspunkte boten in diesem Prozeß die Organisationsmodelle der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) und die Empfehlungen des Deutschen Städtetags, die den kommunalen Akteuren oft auf dem Wege der Verwaltungshilfe und im Rahmen von Städtepartnerschaften vermittelt wurden.

3. Lokale Institutionalierungsvarianten und -strategien

Ist einerseits als markantes Merkmal der Institutionenbildung in Ostdeutschland herauszustellen, daß grundlegende Muster traditionell-westdeutscher Verwaltungsorganisation transferiert wurden, lassen sich andererseits in den lokalen Ausformungen dieser Strukturvorgaben deutliche Ansätze institutioneller Eigenentwicklung erkennen. So wurden innerhalb des rezipierten organisationsstrukturellen Rahmens vielfältige inkrementelle Veränderungen als Anpassungen der Dezernats- und Ämterstrukturen an die Anforderungen „vor Ort“ vorgenommen. Typischerweise veränderten die Akteure Anzahl und Struktur der Dezernate im Verlauf der ersten Wahlperiode mehrfach - häufig in Reaktion auf die hohe Fluktuation des neuen Leitungspersonals in der ersten Phase der Transformation. Zudem lösten sich diese konkreten Organisationsentscheidungen von der Bindungskraft des KGSt- oder Partnerkommune-Modells und sind maßgeblich von institutionellen Improvisationen bestimmt, die in der Tendenz auf eine Straffung der - anfangs oft zu kleinteilig ausgestalteten - Verwaltungsstruktur hinausliefen. Mit fortschreitender Konsolidierung der neuen Kommunalverwaltungen verlagerte sich zudem das Steuerungszentrum tendenziell auf die Ebene der hauptamtlichen Leitungskräfte in der Verwaltung (insbesondere auf die Haupt- und Personalämter), während die „Kommunalparlamente“, die unmittelbar nach der ersten

Kommunalwahl und in Fortführung des Entscheidungsstils der „Runden Tische“ die lokale Arena bestimmt hatten, an Einfluß und Entscheidungsmacht verloren¹⁸.

4. „Zweite Veränderungswelle“

Nach den paradigmatischen Umbrüchen der „Gründungsphase“ bedeutete das Ende der ersten Wahlperiode einen erneuten Einschnitt und unterbrach den administrativen Konsolidierungsprozeß der ersten Wahlperiode: Die Kommunalgesetzgebung der neuen Länder veränderte die institutionellen Rahmenbedingungen der Kommunalverwaltungen noch einmal erheblich und setzte die Kreise und Städte unter einen erneuten Veränderungsdruck. Vor allem für die Landkreise bedeutete die seit 1994 in den neuen Bundesländern vollzogenen Kreisgebietsreformen praktisch eine Neugründung, z.T. in den Maßstabsstrukturen von Großkreisen¹⁹. Räumliche Zusammenführung, Neuaufbau und Konsolidierung der Verwaltungsstrukturen waren neben der Neuordnung der Kreisinfrastruktur und der kreislichen Beteiligungen die vordringlichsten Aufgaben der neu gewählten Leitungskräfte. Auch auf der Ebene der kreisfreien Städte lösten die neuen Kommunalverfassungen, die mit Beginn der zweiten Wahlperiode in Kraft traten, erhebliche Veränderungen aus²⁰. Im Zusammenspiel mit den veränderten Machtkonstellationen in den Kommunalvertretungen führten diese Regelungen zu einer Reduzierung der Zahl und strukturellen Neuordnung der Dezernate.

IV Personelle Auswirkungen des politisch-administrativen Umbruchs

1. Ablösung der kommunalen Eliten²¹

Der politische Bruch, der mit der Auflösung der alten Räte besiegelt wurde, kam in einem weitgehenden Elitenaustausch zum Ausdruck, der

sich nach der Kommunalwahl vom 6. Mai 1990 in den kommunalen Arenen der Noch-DDR ereignete²². So waren etwa drei Viertel der 1990 gewählten Kommunalvertreter "Neupolitiker", die nach der Wende erstmals ein politisches Mandat übernahmen, und nur ein Viertel "Altpolitiker", die bereits vor der Wende eine politische Funktion, insbesondere durch ein Mandat bei einer örtlichen Volksvertretung, innehatten²³. Unbeschadet zahlreicher Mandatsniederlegungen in der ersten Wahlperiode²⁴ und einer beträchtlichen Reduzierung der Mitgliederzahlen in den Kommunalvertretungen aufgrund veränderter kommunalrechtlicher Regelungen, bestätigte sich dieses zahlenmäßige Übergewicht der "Neupolitiker" (mit einem Anteil von zwei Dritteln) im Ergebnis der zweiten Kommunalwahlen 1993/1994. Auch bei den "Verwaltungsspitzen" und administrativen Leitungspositionen (Landräte, (Ober-)Bürgermeister, Beigeordnete, Dezernenten und Amtsleiter) erfolgte - zumindest in den Landkreisen und kreisfreien Städten - ein nahezu vollständiger Elitenwechsel. Dieser wird vor allem darin augenfällig, daß fast drei Viertel der neuen (Ober-)Bürgermeister und Landräte, über die Hälfte der Beigeordneten und Dezernenten und ebenfalls mehr als die Hälfte der Amtsleiter "neupersonelle" Amtsinhaber waren - eine Konstellation, die (bei einer bemerkenswert hohen politischen "Überlebensrate" der Landräte und (Ober-)Bürgermeister "der ersten Stunde") auch die zweite kommunale Wahlperiode bestimmte²⁵. Während indes der größte Teil der ehemaligen Ratsmitglieder die Kommunalverwaltungen verließ, fand sich ein - wenn auch deutlich geringerer - Teil der Ratsmitglieder in Sachbearbeiter- oder Amtsleiter-, vereinzelt auch in Beigeordneten- oder gar Oberbürgermeister- oder Landratspositionen wieder. Der Anteil westdeutscher Amtsinhaber, die vor allem in Wirtschafts-, Finanz- oder Hauptamtsdezernaten eingesetzt wurden, dagegen ist unter den neuen kommunalen Führungspersonen eher gering (in der Regel unter 20%)²⁶.

Ein auffallend einheitliches Gesamtbild gewinnt die neue kommunale Elite in Ostdeutschland dadurch, daß sie sich mehrheitlich aus Seiten- und Quereinsteigern zusammensetzt, die nach der Wende aus verwaltungsfremden Berufsbereichen, insbesondere Wirtschaftsbetrieben, Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen rekrutiert wurden und über ein vorwiegend technisch-naturwissenschaftlich geprägtes Ausbildungsprofil verfügen. Sowohl bei den Kommunalpolitikern als auch beim administrativen Führungspersonal überwiegen technische, naturwissenschaftliche oder medizinische Ausbildungsabschlüsse gegenüber juristisch-verwaltungsbezogenen²⁷, worin sich eine nahezu spiegelbildliche Umkehrung des Qualifikationsprofils in den Kommunen der alten Bundesländer geltend macht.

2. *Personalentwicklung*

Die personelle Situation in den ostdeutschen Kommunen, einschließlich der kreisfreien Städte (Stadtkreise) und Landkreise, war zur Wendezeit zunächst dadurch charakterisiert, daß diese über verhältnismäßig schmale Personalstäbe verfügten²⁸, weil ein Großteil der sozialen und kulturellen Einrichtungen in der DDR von überörtlichen staatlichen Organisationen oder von "Volkseigenen Betrieben" getragen wurde. Im Verlauf des organisatorischen und personellen Umbruchs und vor allem als Folge der (Rück-) Übertragung ("Re-Kommunalisierung") einer Vielzahl sozialer und kultureller Einrichtungen (vgl. Abschnitt III.1) schnellten jedoch zwischen Mitte 1990 und Ende 1991 die Beschäftigtenzahlen binnen weniger Monate um ein Vielfaches - in einigen Großstädten auf 5.000 oder auch 10.000²⁹ - empor. Im Ergebnis dieser gewaltigen Organisations- und Personallawine hatten die ostdeutschen Kommunen etwa doppelt so viele Beschäftigte pro 1.000 Einwohner (42) wie die westdeutschen Kommunen (21)³⁰, wobei vor allem im Sozial- und Gesundheitsbereich eine - gemessen an

westdeutschen Vergleichszahlen - besonders ausgeprägte personelle Überbesetzung zu konstatieren war.

Im Gegensatz zu den ostdeutschen Landesregierungen, denen mit der sog. „Warteschleifenregelung“³¹ eine Möglichkeit eingeräumt worden war, überzähliges Personal „abzuwickeln“, konnten die Kommunen nur auf das (im Einigungsvertrag niedergelegte und bis Ende 1993 verlängerte) ordentliche Sonderkündigungsrecht³² zurückgreifen, von dem sie im Ergebnis jedoch eher zurückhaltend Gebrauch machten. Um Kündigungen weitestgehend zu vermeiden und nicht zuletzt unter dem Druck der lokalen Personal- und Gewerkschaftsvertretungen, wurde die Personalreduzierung, die insbesondere von den Landesregierungen angemahnt worden war, statt dessen über Auflösungsverträge in Verbindung mit Abfindungsangeboten und Altersübergangsgeldern sowie durch die Vereinbarung von Teilzeitbeschäftigung³³ verfolgt. Darüber hinaus wurden die kommunalen Stellenbestände ab etwa 1993 durch die Übergabe (nachgeordneter) sozialer und kultureller Einrichtungen an freie Träger und die Ausgliederung bzw. Privatisierung kommunaler Eigenbetriebe entlastet. Vor besondere personalwirtschaftliche Probleme sahen sich vor allem die Landkreise im Ergebnis der Kreisgebietsreformen 1993/94 gestellt, da durch die Zusammenlegung von mitunter bis zu drei „Altkreisen“ zu einem neuen „Großkreis“ gewaltige Personalüberhänge entstanden³⁴. Auch im Zuge der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunalverwaltungen als Bestandteil der Funktionalreform kam es erneut zu personellen Zuwächsen, da die Kommunen eine Vielzahl staatlicher Bediensteter zu übernehmen hatten.

Die dramatischen personalstrukturellen Umbrüche und Anpassungsprozesse, die sich in den ostdeutschen Kommunen nach der Wende ereigneten, werden schließlich darin augenfällig, daß die Zahl der Kommunalbediensteten zwischen 1991 und 1995 um ein Drittel abnahm (von 662 Tsd. auf 438 Tsd.). Auch darin, daß die „Beschäftigtendichte“

auf 28 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner in 1995 zurückging, wird eine deutliche Annäherung an westdeutsche Vergleichsgrößen sichtbar. Andererseits ist als eine hervorstechende Eigenheit der kommunalen Personalsituation in Ostdeutschland die Tatsache herauszustellen, daß diese nach wie vor nur sehr wenig Personal verbeamtet haben (2% des Personalbestandes gegenüber 21% in westdeutschen Kommunen)³⁵, worin sich unter anderem die zurückhaltende Verbeamtungspolitik ostdeutscher kommunaler Dienstherren auch in Bereichen mit hoheitlichem Aufgabenbezug (z. B. in unteren Bauaufsichtsbehörden) geltend macht.

V. Lokale Reform- und Modernisierungspolitik

1. Zielrichtung und Umfang der lokalen Modernisierungspolitik

In den ostdeutschen Kommunen waren die verwaltungspolitischen Strategien in der „Gründungsphase“ vorrangig auf den Aufbau und die Konsolidierung traditioneller Verwaltungsstrukturen gerichtet, während Innovationsansätze, in dieser Zeit eine untergeordnete Rolle spielten bzw. den administrativen Aufbauprozess kaum berührten. Zumal angesichts des spezifischen Problemgehaltes lokaler Politik in Ostdeutschland, der den Blick auf die krisenhafte soziale und ökonomische Situation lenkte, erblickten die Akteure in der Diskussion um das „Neue Steuerungsmodell“ lange Zeit eine luxuriöse Modeerscheinung der westlichen Verwaltungswelt. In den westdeutschen Kommunen hingegen verbreitete sich der international seit den 80er Jahren unter dem Stichwort „New Public Management“ geführte Reformdiskurs über eine betriebswirtschaftlich angeleitete grundlegende Modernisierung der öffentlichen Verwaltung seit Beginn der 90er Jahre „wie ein Buschfeuer“³⁶. Das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) als deutsche Variante dieses Modernisierungsmodells konzipierte „Neue

Steuerungsmodell“ zielt im wesentlichen auf eine an Kriterien der Anreiz- und Ergebnissteuerung orientierte Reorganisation der Verwaltung mittels einer Rahmensteuerung über Zielvereinbarungen („Kontraktmanagement“), einer Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung und eines Berichtswesens („Controlling“)³⁷.

Mit dem Übergreifen dieser Modernisierungsdiskussion auf die ostdeutsche kommunale Arena, die nicht zuletzt durch die sich zuspitzenden Haushaltsengpässe motiviert war³⁸, wurden die Akteure immer weniger mit einem einheitlichen Leitbild zur Transformation der kommunaladministrativen Institutionen konfrontiert. Insbesondere seit Mitte der 90er Jahre zeigte sich im Hinblick auf das Ausmaß und den Umfang der kommunalen Modernisierungsaktivitäten, daß - wie unter anderem Umfragen des Deutschen Städtetags und Landkreistages belegen - der Reformdiskurs in Ostdeutschland zusehends an Boden gewonnen hat. Gab 1994/95 etwa die Hälfte der befragten ostdeutschen Städte (52% gegenüber 84% der westdeutschen Städte) an, Reformvorhaben durchzuführen³⁹, waren es 1996 bereits 72% (gegenüber 90% in westdeutschen Städten). Diese Tendenz in Richtung einer Angleichung an die Modernisierungspraxis in den westdeutschen Kommunen gilt vor allem für die (größeren) Städte, während die Kreise aufgrund des umfassenden Strukturumbruchs der Kreisneugliederung - von einzelnen Vorreitern abgesehen - der Entwicklung zunächst „hinterherliefen“.

2. *Inhalte und Verlaufsmuster der Verwaltungsmodernisierung*

Typischerweise faßte die Modernisierungsbewegung in den kommunalen Arenen dadurch Fuß, daß die kommunale Diskussion hierüber zunächst in verwaltungsinternen Projektgruppen institutionalisiert wurde, in denen - oft mit der Vorgabe, zur Lösung der Finanzkrise beizutragen - Reformvorschläge und erste Einführungsschritte konzipiert wurden. Während die Interessenvertretung der Beschäftigten zumeist aktiv in

diesen Projektgruppen mitwirken, spielen die Ratsmitglieder eine eher untergeordnete Rolle, so daß sich die aktuelle Modernisierungsbewegung als ein überwiegend verwaltungsintern ablaufender Prozeß darstellt, der über formale politische Partizipationsformen (Ratsbeschluß, Unterrichtung von Fachausschüssen) zumeist nicht hinausgeht.

Inhaltlich konzentriert sich das Reformgeschehen vor allem auf die Einführung einzelner betriebswirtschaftlicher Instrumente des „Neuen Steuerungsmodells“. Insbesondere das Konzept der „Produktsteuerung“ stellt bei einer Vielzahl reformaktiver Kommunen den Ausgangspunkt der Modernisierungsprozesse etwa dergestalt dar, daß flächendeckende Produktkataloge erstellt oder Produktdefinitionen pilotartig in ausgewählten Dezernaten und Ämtern erprobt werden. Darüber hinaus besteht ein wesentlicher Schwerpunkt der Modernisierungspolitiken in der Einführung einer zunächst inputorientierten Budgetierung (Budgetzuweisung und -flexibilisierung ohne Produktbildung). Häufig stehen diese Budgetierungsansätze jedoch in unmittelbarem Zusammenhang mit finanziellen Konsolidierungserwartungen. Da die „Inputbudgetierung“ zudem keine umfassenden Veränderungen in den Strukturen und Abläufen erfordert, bleibt offen, ob mit dieser Einstiegsstrategie ein finanzpolitisch verengtes Modernisierungsverständnis oder der Beginn einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform verbunden ist.

Durch das „Neue Steuerungsmodell“ inspirierte organisationsstrukturelle Innovationen, die den Wegfall ganzer Hierarchieebenen nach sich ziehen können, sind mit erheblichem Planungsaufwand, aber auch mit den größten mikropolitischen Widerständen verbunden und daher in den ostdeutschen Kommunen bislang nur in einigen Vorreiterkommunen anzutreffen⁴⁰. Andererseits deuten verschiedene Fallbeispiele darauf hin, daß die ostdeutschen Kommunen mit Fortschreiten des Modernisierungsprozesses auch zunehmend organisationsstrukturelle Innovationen planen und umsetzen. Neben Strukturreformen auf der

Ebene einzelner Fachbereiche und dem Aufbau von Controllingeinheiten zur Steuerung der Facheinheiten und/oder der kommunalen Beteiligungen lassen sich erste Ansätze einer umfassenden Reorganisation der Gesamtverwaltung durch die Einführung eines sog. Fachbereichsmodells oder von Konzern- und Holdingelementen⁴¹ beobachten.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß der Modernisierungsprozeß in den ostdeutschen Kommunen zwar noch am Anfang steht und zwei Jahre nach dem Ende des politisch-administrativen Transformationsprozesses noch kein erneuter grundlegender Umbau der Verwaltung erwartet werden konnte. Die teilweise rückblickend geäußerte Kritik, im Zuge des Institutionentransfers seien „veraltete zentralistische westliche Verwaltungsmodelle in ostdeutsche Kommunen“⁴² eingeführt worden, trifft empirisch zu. Jedoch bot die durch Zeit- und Wissensknappheit und ein hohes Maß an Unsicherheit geprägte Transformationssituation keine gute Gelegenheitsstruktur für Innovationen. Andererseits ist seit 1995 eine zunehmende Angleichung der Reformpraxis in ostdeutschen Kommunen an den westdeutschen Modernisierungsstand erkennbar. Die ostdeutschen Akteure haben mit dem pragmatischen Einstieg in die Reformpraxis über kleinteilige Innovationsschritte eine bemerkenswerte Flexibilität bewiesen. Als Schlüsselproblem des weiteren Reformprozesses bleibt jedoch die bislang wenig entwickelte politische Steuerung der lokalen Modernisierungspolitiken durch die Kommunalvertretungen bestehen.

VI. Zur Handlungs- und Leistungsfähigkeit der neuen kommunalen Institutionen

Lassen die vorliegenden empirischen Befunde zur Institutionenbildung und beginnenden Modernisierungsbewegung in den ostdeutschen Kommunen einerseits den Schluß zu, daß die institutionelle

Transformation weitgehend zum Abschluß gekommen ist und es nunmehr zunehmend um eine Konsolidierung, Optimierung und auch verstärkt um eine innovative Umgestaltung der Verwaltungsstrukturen geht, stellt sich andererseits die Frage, welche Auswirkungen der umfassende Institutionen- und Personalumbruch auf das Handeln der Akteure und damit die Handlungsfähigkeit der neuen kommunalen Institutionen hatte. Als neuralgische Dimension des Verwaltungshandelns soll dabei zum Abschluß dieses Beitrags das Problem der Rechtsanwendung herausgegriffen werden.

Einerseits ist daran zu erinnern, daß das Recht in der DDR eine allenfalls untergeordnete Rolle spielte. Die Handlungspraxis in der Verwaltung war stärker durch „Billigkeitsdenken“ und situative Einzelfallentscheidungen nach politischen Machbarkeitskriterien⁴³ gekennzeichnet, weniger durch stringentes Rechtsbindungsdenken. Dies ist offensichtlich eine (von mehreren) Ursachen dafür gewesen, daß die Rechtsqualität der Verwaltungsentscheidungen ostdeutscher Verwaltungen in der Anfangszeit deutlich hinter westlichen Standards zurückblieb⁴⁴. Rechtskenntnisse sowie praktische Fertigkeiten der Rechtsanwendung mußten im Rahmen der Beratungstätigkeit durch die westlichen Partnerkommunen, auf dem Wege berufsbegleitender Fortbildungsprogramme⁴⁵ und zum großen Teil auch durch „learning on the job“ zunächst einmal angeeignet werden.

Andererseits hatte die rechtliche Regelungslogik zweifellos erhebliche rollen- und verhaltenskonditionierende Wirkung - vermutlich auch dann, wenn ein entsprechendes Vertrauen in die Steuerungsfunktion des Rechts unter den Akteuren noch wenig Wurzeln geschlagen hatte. Dies belegen unter anderem die zügige Angleichung der Rechtsanwendungsqualität in vielen Verwaltungsbereichen an „westliche Normalität“⁴⁶. Als ein weiteres (ergänzendes) Indiz für den voranschreitenden Anpassungs- und Einübungsprozeß kann zudem der empirische Befund angeführt werden, daß die ostdeutsche Bevölkerung

als Verwaltungsklienten die Leistungsfähigkeit der administrativen Institutionen im zeitlichen Verlauf zunehmend positiv einschätzt und ein Institutionenvertrauen entwickelte, das sich in seinen Grundzügen an das der Westdeutschen angeglichen hat⁴⁷. So duldet es insgesamt keinen Zweifel, daß das ostdeutsche Institutionensystem mittlerweile bemerkenswert gut funktioniert und darin den massiven Professionalisierungsprozeß sichtbar macht, der seit der Wende stattgefunden hat⁴⁸.

Schließlich gibt es Anhaltspunkte dafür, daß sich ein spezifisch ostdeutsches Handlungs- und Implementationsmodell zu formieren beginnt, das durch einen flexibleren und pragmatischeren Zugriff auf das Recht gekennzeichnet ist⁴⁹. Hierin könnten sich - so ist zu vermuten - zum einen die Handlungsorientierungen der (technisch-naturwissenschaftlich ausgebildeten) Seiten- und Quereinsteiger sowie andererseits kognitiv-mentale „Hinterlassenschaften“ (*lagacies*) der DDR-Vergangenheit, nicht zuletzt aber auch die besondere Anforderungsstruktur und der Problemdruck der Transformationssituation geltend machen. So wird den lokalen Rechtsanwendern mitunter ein besonderes Maß an Anpassungsflexibilität deshalb abverlangt, weil das - in seinen Grundmustern transferierte - gesetzgeberische Modell vielfach auf das zu lösende (ostdeutsche) Problem nicht paßt⁵⁰. Der handlungspragmatische Umgang mit den Rechtsvorschriften hat dabei oft die Funktion, bestehende Regeln gezielt an die spezifisch ostdeutschen bzw. lokalen Problemsituationen anzupassen und dabei „Grauzonen“ geltenden Rechts bewußt zu nutzen.

VII. Schluß

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß der politisch-administrative Transformationsprozeß einerseits stark durch die Integrationslogik des

als Beitritt nach § 23 GG vollzogenen Einigungsprozesses bestimmt war, die vor allem in der Anfangsphase in einer weitgehenden Rezeption des westdeutschen Institutionenmodells ihren sichtbaren Ausdruck fand. Andererseits werden in den lokalen Ausformungen dieses Modells und den variierenden Institutionalierungsstrategien wichtige Dimensionen einer ostdeutschen Eigenentwicklung augenfällig. Die neueren Modernisierungsprojekte, die zum Teil über das traditionell-bürokratische Organisations- und Handlungsmodell hinausgreifen, lassen zudem deutliche Ansätze institutioneller Innovation erkennen. Um Aussagen über den Erfolg des Institutionentransfers treffen zu können stellt sich mit fortschreitender Konsolidierung der Verwaltungsstrukturen verstärkt die Frage nach der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der neuen kommunalen Institutionen. Dabei zeigt sich einerseits, daß es auffällige Angleichungstendenzen ostdeutscher Handlungspraktiken an westdeutsche Vollzugsmuster und Performanzen gibt. Andererseits deutet einiges darauf hin, daß die ostdeutschen kommunalen Akteure eine spezifische Handlungs-, Rechtsanwendungs- und Entscheidungspraxis auszubilden beginnen, die in scharfem Kontrast zu dem nach wie vor bürokratisch-legalistisch akzentuierten Vollzugsmodell westdeutscher Prägung steht.

¹ Der Beitrag beruht - neben der zitierten Literatur - auf Ergebnissen des von der Hans-Böckler-Stiftung und der ÖTV von 1994 bis 1996 geförderten Forschungsprojekts „Verwaltungspolitik in Mecklenburg-Vorpommern“, vgl. Kai Wegrich / Wolfgang Jaedicke / Sabine Lorenz / Hellmut Wollmann, Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland, Basel u.a. 1997.

² Vgl. Hellmut Wollmann, Institutionenbildung in Ostdeutschland. Rezeption, Eigenentwicklung oder Innovation?, in: Andreas Eisen / Hellmut Wollmann (Hrsg.), Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik, Opladen 1996, S. 79-112.

³ Vgl. Udo Bullmann / Wito Schwanengel, Zur Transformation territorialer Politikstrukturen. Landes- und Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern, in: Susanne Benzler / Udo Bullmann / Dieter Eißel (Hrsg.), Deutschland-Ost vor Ort. Anfänge der lokalen Politik in den neuen Bundesländern, Opladen 1995, S. 195; Wolfgang Bernet / Helmut Lecheler, Zustand einer DDR-Stadtverwaltung vor den Kommunalwahlen vom 6.5.1990, in: Landes- und Kommunalverwaltung (1991) 2, S.

68-71; Wolfgang Bernet, *Gemeinden und Gemeinderecht im Regimewechsel*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 36/93, S. 30.

⁴ Die andere Seite der „doppelten Unterstellung“ jedoch, die der Räte unter die örtlichen Volksvertretungen, erwies sich demgegenüber weitestgehend als Fiktion, da letzteren keine politisch initiativ und kontrollierende, sondern allenfalls eine legitimierend-darstellende Rolle zukam. Vgl. Hellmut Wollmann, *Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation*, in: Hellmut Wollmann / Hans-Ulrich Derlien / Klaus König / Wolfgang Rensch / Wolfgang Seibel, *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen 1997, S. 262.

⁵ Vgl. Deutscher Städtetag, *Herstellung kommunalen Eigentums und Vermögens in den neuen Bundesländern*. DST-Beiträge zur Kommunalpolitik. Reihe A (1990) 12, Köln 1990.

⁶ Vgl. Wolfgang Bernet (Anm. 3), 31.

⁷ Vgl. Hellmut Wollmann (Anm. 4), S. 260 ff.

⁸ Ausführlich zur DDR-Kommunalverfassung siehe Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), *Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in der DDR*, Baden-Baden 1990, darin insbesondere: Siegfried Petzold, *Der Übergang zur kommunalen Selbstverwaltung - Bestandteil des demokratischen Erneuerungsprozesses in der DDR*; Otto N. Bretzinger, *Die Kommunalverfassung der DDR. Ihre Einordnung in die Tradition und ihr Beitrag zur Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts*, Baden-Baden 1994; Gerd Schmidt-Eichstaedt u. a., *Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung). Kommentar*, Köln 1990; Hellmut Wollmann, *Regelung kommunaler Institutionen in Ostdeutschland zwischen „exogener Pfadabhängigkeit“ und endogenen Entscheidungsfaktoren*, in: *Berliner Journal für Sozialforschung* 5 (1995) 4, S. 497-514.

⁹ So fand die traditionelle „Janusköpfigkeit“ der Kreise als kommunale Selbstverwaltung einerseits und untere staatliche Verwaltungsbehörde andererseits Eingang in die DDR-Kommunalverfassung. Für eine ausführlichere Darstellung vgl. Hellmut Wollmann, *„Echte Kommunalisierung“ der Verwaltungsaufgaben: Innovatives Schlüsselkonzept für umfassende Funktionalreform?*, in: *Landes- und Kommunalverwaltung* (1997) 4, S. 105-109.

¹⁰ Vgl. Hellmut Wollmann, *Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“*, in: Max Kaase / Andreas Eisen / Oscar W. Gabriel / Oskar Niedermayer / Hellmut Wollmann, *Politisches System*, Opladen 1996, S. 106 ff.; Hans-Ulrich Derlien, *Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution*, in: Oscar W. Gabriel / Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Kommunalwissenschaftliche Analysen*, Bochum 1994, S. 55 ff.; Dian Schefold / Maja Neumann, *Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung oder Dezentralisierung?*, Basel u.a. 1995; sowie Franz-Ludwig Knemeyer, *Gemeindeverfassungen*, in: Roland Roth / Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bundeszentrale für politische Bildung, Neuaufgabe, Bonn 1998 (i. E.).

¹¹ Vgl. Frank Berg / Martin Nagelschmidt / Hellmut Wollmann, *Kommunaler Institutionenwandel. Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozeß*, Opladen 1996; ferner Christoph Boock, *Vom Bürgerforum in die Stadtverwaltung. Erfahrungen aus Jena*, in: Susanne Benzler / Udo Bullmann / Dieter Eißel (Anm. 3), S. 49-74; Dirk Meisel, *Kommunale Selbstverwaltung im Umbruch: Entscheidungsprozesse in einer ostdeutschen Stadt nach der Wende*, Erfurt-Vieselbach 1995, S. 14 ff.

¹² Hellmut Wollmann (Anm. 10), S. 109.

¹³ Sighard Neckel, *Das lokale Staatsorgan. Kommunale Herrschaft im Staatssozialismus der DDR*, in: *Zeitschrift für Soziologie* (1992) 4, S. 252-268.

¹⁴ Christoph Boock (Anm. 11), S. 59.

¹⁵ Diesem Gesetz zufolge sollte „volkseigenes Vermögen, das kommunalen Aufgaben und Dienstleistungen dient, ... den Gemeinden, Städten und Landkreisen kostenlos übertragen“ werden (§ 2 Abs. 2 Kommunalvermögensgesetz). Vgl. Deutscher Städtetag, Städte im Aufbruch. Fünf Jahre kommunale Selbstverwaltung in den neuen Ländern, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik (1995) 21, S. 20-23.

¹⁶ Vgl. zum folgenden die Fallstudien in Kai Wegrich u.a. (Anm.1) und in Frank Berg u.a. (Anm. 11).

¹⁷ Gerhard Lehmbuch, Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland, in: Wolfgang Seibel / Arthur Benz / Heinrich Mäding (Hrsg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden-Baden 1993.

¹⁸ Vgl. Stefan Lutz / Kai Wegrich, Transformation und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern. Vom Aufbau „von oben“ zur Reform „von unten“, in: Andreas Eisen / Hellmut Wollmann (Hrsg.), Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik, Opladen 1996, S 260 ff.

¹⁹ Vgl. Horst Damskis: Zur Entwicklung der kommunalen Gebietsreform in den neuen Bundesländern. Difu-Materialien 11/93, Berlin 1993.

²⁰ So sind in den neuen Gemeinde- und Landkreisordnungen z.B. Regelungen zur Begrenzung der Zahl der Wahlbeamten (Landrat bzw. Oberbürgermeister und Beigeordnete) enthalten.

²¹ Zu den folgenden Daten vgl. Thomas R. Cusack / Bernhard Weßels, Problemreich und konfliktgeladen: Lokale Demokratie in Deutschland 5 Jahre nach der Vereinigung. Arbeitspapier FS III 96-203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1996.

²² Frank Berg u. a. (Anm. 11).

²³ Vgl. ausführlich Hellmut Wollmann (Anm. 10), S. 110 ff. mit weiteren Nachweisen.

²⁴ Vgl. Fouzieh Melanie Alamir / Frank Berg, Datenreport Personal und Führungskräfte in den Kreisen und Kommunen der neuen Bundesländer. KSPW-Datennacherhebung, unveröffentl. Ms., Humboldt-Universität Berlin 1996, S. 15; ferner Dirk Meisel (Anm. 11).

²⁵ Dieses Bild dürfte jedoch in den kreisangehörigen Gemeinden des ländlichen Raums nur zum Teil zutreffen, da davon auszugehen ist, daß diese einen erheblichen Teil der ehemaligen DDR-Bürgermeister wiederwählten.

²⁶ Zur Einstellung von „Westpersonal“, vgl. Patrick Diekelmann, Verwaltungshilfe. Teilrecherche im Rahmen des KSPW-Projektes „Kommunaler Institutionenwandel“, unveröffentl. Ms., Humboldt-Universität Berlin 1995.

²⁷ vgl. Thomas R. Cusack / Bernhard Weßels (Anm. 21).

²⁸ Zwischen 250 und 350 Beschäftigten in den sog. Kernverwaltungen der kreisfreien Städte und Landkreise; dazu kamen etwa 600 weitere Bedienstete in sog. nachgeordneten Einrichtungen, vgl. Frank Berg u. a. (Anm. 11).

²⁹ Hellmut Wollmann (Anm. 10), S. 128; Gertrud Kühnlein, Fortbildung und Personalpolitik in ostdeutschen Verwaltungen, Berichtsentwurf Ms., Sozialforschungsstelle Dortmund 1996, S. 44 ff.

³⁰ Bezugsjahr 1991, vgl. Sabine Lorenz / Helmut Wollmann, Kommunales Personal, in: Roland Roth / Hellmut Wollmann (Anm. 10).

³¹ Hierzu Peter Hauck-Scholz, Voraussetzungen und Folgen der „Warteschleife“, in: Landes- und Kommunalverwaltung (1991) 7, S. 225-228.

³² Hierzu siehe Fred Henneberger, Personalentwicklung in den öffentlichen Verwaltungen der neuen Bundesländer, in: Deutschland-Archiv (1995) 4, S. 392-403; Manfred Weiss/ Thomas Kreuder, Das „Sonderkündigungsrecht“ nach dem Einigungsvertrag, in: Arbeit und Recht, 42 (1994), S. 12-21.

³³ So war der Personalrückgang in den ostdeutschen Kommunen mit einer Verdoppelung der Teilzeitquote von 13% in 1991 auf fast 27% in 1995 verbunden und

lag damit 1995 sogar höher als in den westdeutschen Kommunen. Vgl. Sabine Lorenz / Hellmut Wollmann (Anm. 30).

³⁴ Siehe hierzu die Fallstudien in Kai Wegrich u. a. (Anm. 1).

³⁵ Bezugsjahr 1994, vgl. Sabine Lorenz / Hellmut Wollmann (Anm. 30).

³⁶ Christoph Reichard, Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin 1994; vgl. zur Modernisierungsdiskussion Christoph Reichard / Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u.a. 1996; Frieder Naschold, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin 1995; Ralf Clasen / Eckhard Schröter / Helmut Wiesenthal / Hellmut Wollmann, Effizienz und Verantwortung. Reformempfehlungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung, Humboldt-Universität Berlin Institut für Sozialwissenschaften 1996. Hubert Heinelt (Hrsg), Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege der Ressourcenmobilisierung, Opladen 1997.

³⁷ Vgl. ausführlicher auch zu den politischen Implikationen des Modells: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht 6/1993, Köln.

³⁸ Nach Erhebungen des deutschen Städtetages sehen 91% der ostdeutschen Kommunen im Zwang zur Haushaltskonsolidierung den maßgeblichen Anstoß für die Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen, vgl. Deutscher Städtetag, Umfrage zur Verwaltungsmodernisierung, 1995; Deutscher Städtetag, 2. Umfrage zur Verwaltungsmodernisierung. Befragungsergebnisse, 1996.

³⁹ Deutscher Städtetag (Anm. 38), Manfred Willhöft, Modernisierungszug der deutschen Kreise nicht mehr zu bremsen - oder Wenn einer eine Reise tut... In: Der Landkreis 66 (1996) 10, S. 455-460.

⁴⁰ So ging aus der Studie des Deutschen Städtetages hervor, daß 1994/95 in gerade sechs der 126 angeschriebenen ostdeutschen Städte und 1996 in sogar nur fünf Städten Umstrukturierungen im Bereich „Personal/Organisation“ bereits umgesetzt wurden.

⁴¹ Zum konzeptionellen Hintergrund vgl. Christoph Reichard 1994 (Anm. 36); zu empirischen Beispielen siehe Kai Wegrich u. a. (Anm. 1).

⁴² Reichard 1994 (Anm. 36), S. 68.

⁴³ Zum „Rechtsnihilismus“ in der DDR vgl. Heidrun Pohl, Entwicklung des Verwaltungsrechts, in: Klaus König (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen in der DDR, Baden-Baden 1991, S. 236 f.; Wolfgang Bernet / Helmut Lecheler (Anm.3), S. 40.

⁴⁴ So die Einschätzung von Verwaltungsrichtern „der ersten Stunde“, die zum Teil angaben, in der frühen Aufbauphase über die Hälfte der Verwaltungsbescheide rechtlich beanstandet zu haben, vgl. Eckhard Schröter, Institutionelle Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den neuen Bundesländern, KSPW-Expertise, unveröffentl. Ms., Humboldt-Universität Berlin 1996.

⁴⁵ Zur Fortbildung des Verwaltungspersonals in Ostdeutschland nach der Wende vgl. ausführlich Petra Füssgen / Cornelia Grundmann: Fortbildung im Rahmen der deutschen Einheit - sind wir auf dem richtigen Weg?, in: Verwaltung und Fortbildung 21 (1993) 1, S. 3-25; Gertrud Kühnlein Verwaltungshilfe durch Fortbildung - Erwartungen und Umsetzungsverfahren auf kommunaler Ebene, in: Dieter Grunow (Hrsg.), Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität, Bielefeld 1996; Gertrud Kühnlein (Anm. 29).

⁴⁶ So die Einschätzungen kompetenter Beobachter mit Blick auf die Rechtsqualität von Baugenehmigungsentscheidungen. Zu optimistischen Prognosen geben auch die Einschätzungen mehrerer Präsidenten von Verwaltungsgerichten in den neuen Ländern Anlaß, vgl. Eckhard Schröter (Anm. 44).

⁴⁷ Vgl. Hans-Ulrich Derlien / Stefan Löwenhaupt 1996, Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, in: Hellmut Wollmann u.a (Anm. 4), S.417-472.

⁴⁸ Vgl. die zahlreichen Beiträge von Eisold zum Aufbau der Finanzverwaltung in den neuen Ländern, z. B. Peter Eisold, „Steuerbeamte“ in der DDR - woher nehmen?, in:

Deutsche Steuerzeitung (1990) 13-14, S. 328-329, ders., Finanzämter funktionieren - kein Chaos in den Finanzämtern der Ex-DDR, in: Deutsche Steuerzeitung (1991) 9, S. 259-261, ders., Thüringer Finanzämter selbstbewußt, in: Deutsche Steuerzeitung (1996) 4, S. 105-108.

⁴⁹ Dieter Grunow, Lernprozesse und Performanz-Entwicklung in der Verwaltung der neuen Bundesländer. Beobachtungen und Bewertungen aufgrund einer empirischen Untersuchung der Verwaltungshilfe in Brandenburg. KSPW-Expertise, verv. Ms., Juli 1996, S. 14.

⁵⁰ Dies zeigen Untersuchungen aus dem Bau- und Planungsbereich sowie aus dem Bereich der Wohnungspolitik, vgl. Dirk Meisel, Zwischen Restriktion und Anpassungsflexibilität (Diss.), Opladen 1997 .