

Erschienen in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), 2001: Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Fs. für Hellmut Wollmann. Opladen: Leske + Budrich, S. 243-260.

Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern: Umbruch, Wandel und Leistungsfähigkeit der lokalen Ebene

Sabine Kuhlmann-Lorenz und Kai Wegrich

Einleitung

Die Transformation der lokalen Ebene gehört seit dem Systemwechsel in der ehemaligen DDR zu den zentralen Forschungsinteressen von Hellmut Wollmann. Die Singularität dieses „paradigmatischen Wandels“ (Wollmann 1991) der lokalen Ebene erkennend, hat Hellmut Wollmann seit Beginn des Umbruchprozesses zahlreiche Forschungsvorhaben initiiert, geleitet und durchgeführt, die die institutionelle Transformationsforschung bis heute geprägt haben. In der Abfolge der empirischen Untersuchungen wurden dabei unterschiedliche Aspekte des komplexen Transformationsgeschehens mit verschiedenen Fragestellungen thematisiert, wobei zunächst die Prozesse und Ergebnisse des „*institution building*“ im Vordergrund standen. Die Aufmerksamkeit richtete sich dann mit dem Bedeutungszuwachs des „Modernisierungsdiskurses“ um das Neue Steuerungsmodell zunehmend auf entsprechende Ansätze in den ostdeutschen Kommunen. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre rückte mit der Frage nach der Leistungsfähigkeit der neuen Kommunalstrukturen ein „blinder Fleck“ der gesamten Transformationsforschung in den Mittelpunkt, den auszufüllen Anliegen einer weiteren Reihe von Forschungsaktivitäten war. Im Folgenden wollen wir die Meilensteine dieser Forschungen bilanzieren und dabei zu einer Einschätzung über den Verlauf und die Ergebnisse des Transformationsprozesses in Ostdeutschland kommen. Dabei werden zunächst die institutionellen (1.) sowie personellen Aspekte (2.) des politisch-administrativen Umbruchs in den kommunalen Arenen Ostdeutschlands beleuchtet. Es folgen eine (evaluierende) Bilanz der kommunalen Verwaltungsmodernisierung (3.) sowie schließlich eine Analyse der Leistungs- und Handlungsfähigkeit der neuen kommunalen Institutionen. Dabei wird es jeweils darum gehen, die Entwicklungslogik und die Wirkungen des Transformationsprozesses im Spannungsfeld zwischen *exogenen Strukturvorgaben*, die aus der Logik des Institutionentransfers (Lehmbruch 1993, 1996) als dominantem Modus der Verwaltungstransformation resultieren, und *endogenen Eigenentwicklungen* und Innovationen, die der Dynamik der Institutionalisierungsprozesse innerhalb der ostdeutschen Arenen entspringen, zu skizzieren (vgl. Wollmann 1997; Eisen/Wollmann 1996).

1. Umbruch und Wandel des kommunalen Institutionensystems

Vom lokalen Staatsorgan zur kommunalen Selbstverwaltung

Ausgangspunkt der Transformation auf lokaler Ebene war ein institutionelles System, das ebenso wie andere politisch-administrative und gesellschaftliche Domänen in der DDR durch das Prinzip des ‚demokratischen Zentralismus‘, das die ‚Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der Staatsmacht‘ gewährleisten sollte, geprägt war (vgl. Bernet/Lecheler 1990). Den institutionellen Kern des „lokalen Staatsorgans“ (Neckel 1992) bildeten die Räte, Vertretungsorgane und Kommissionen in den Kreisen, Städten und Gemeinden der DDR als (örtliche) „Organe der sozialistischen Staatsmacht“. 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 werden.

Im Zuge des Systemwechsels wurden diese Strukturen durch die institutionellen Eckpfeiler der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Vorbild der Bundesrepublik ersetzt. An die Stelle des DDR-Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen in der Fassung vom 4. Juli 1985 trat am 17. Mai 1990 das noch von der Volkskammer der DDR verabschiedete Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR vom 17. Mai 1990 (DDR-Kommunalverfassung). Durch den Einigungsvertrag in das Landesrecht der neuen Bundesländer übergeleitet bildete die DDR-Kommunalverfassung den rechtlichen Rahmen für den sich anschließenden Transformationsprozess. Einerseits wird in diesem entscheidenden Schritt eine Anknüpfung an die deutsche Verfassungstradition sowie rechtliche Angleichung an das Kommunalmodell der Bundesrepublik sichtbar. 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 enthalten, findet die lokaldemokratische Aufbruchstimmung der Wendezeit ihren sichtbaren Ausdruck (vgl. dazu Wollmann 2000a).

Entwicklungsphasen der institutionellen Transformation

Der weitere Verlauf des institutionellen Umbruchs und Neubaus vollzog sich in zwei markanten Entwicklungsphasen, deren erste mit den demokratischen Kommunalwahlen in der

Noch-DDR am 6. Mai 1990 einsetzte („Gründungsphase“, Wollmann 1996). 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 Um- und Neubau. Das neue, demokratisch legitimierte Führungspersonal stand dabei zunächst vor der Aufgabe, den paradigmatischen Umbruch vom „lokalen Staatsorgan“ zum Aufgaben- und Institutionenmodell der kommunalen Selbstverwaltung möglichst rasch zu vollziehen, um handlungsfähige Verwaltungen zur Bewältigung des akuten Problemdrucks zu schaffen.

Mit dem neuen Zuständigkeits- und Aufgabenmodell wurden einerseits 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 der Übernahme ganzer Verwaltungsteile inklusive deren Personal verbunden war (z. B. das in der DDR bei der Volkspolizei angesiedelte Pass- und Meldewesen sowie die zuvor als untere Behörde des Bauministeriums organisierte Bauaufsicht). Schließlich hatten die Kommunen mit dem Inkrafttreten des Kommunalvermögensgesetzes vom 6. Juli 1990 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 ausgelöst, deren Hauptlast die kreisfreien Städte zu tragen hatten.

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. Diese ‚westdeutschen Vorbilder‘ erfüllten das Bedürfnis nach Reduktion von Komplexität in der durch Unsicherheit geprägten Transformationsphase; für Innovationen bot sich in der Transformationsphase eine ungünstige Gelegenheitsstruktur (vgl. Reichard/Röber 1993; Lutz/Wegrich 1996). 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 und Stellenpläne 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. Nur *innerhalb* der transferierten Grundmuster traditionell-westdeutscher Verwaltungsorganisation waren Ansätze institutioneller Eigenentwicklungen in den ostdeutschen Kommunen möglich. 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. Zudem lösten sich diese konkreten Organisationsentscheidungen von der Bindungskraft des KGSt- oder Partnerkommune-Modells und waren maßgeblich von institutionellen Improvisationen bestimmt, die in der Tendenz auf eine Straffung der anfangs oft zu kleinteilig ausgestalteten Verwaltungsstruktur hinausliefen (Berg/ Nagelschmidt/ Wollmann 1996).

Nach dem paradigmatischen Umbruch in der „Gründungsphase“ bedeutete das Ende der ersten Wahlperiode einen erneuten Einschnitt und leitete eine *zweite Veränderungswelle* ein, die durch neue Kommunalverfassungen der ostdeutschen Länder und die Kreisgebietsreformen ausgelöst wurde (vgl. Wollmann 1996). Vor allem für die Landkreise bedeutete die seit 1994 in den neuen Bundesländern vollzogenen Kreisgebietsreformen praktisch eine Neugründung, z.T. in den Maßstabsstrukturen von Großkreisen. Insgesamt wurde die Anzahl der Kreise in den neuen Bundesländern von 1993 bis 1994 um 54% reduziert, womit die Kreisgebietsreform in Ostdeutschland über entsprechende Ansätze in der „alten“ Bundesrepublik der 70er Jahre hinausgeht (44,2%) (Büchner/Franzke 2001: 7). 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 bewirkten die neuen Kommunalverfassungen, die mit Beginn der zweiten Wahlperiode in Kraft traten, erhebliche Veränderungen sowohl in den Verwaltungsstrukturen als auch im Aufbau der kommunalen Vertretungen.¹

¹ So sind in den neuen Gemeinde- und Landkreisordnungen z. B. Regelungen zur Begrenzung der Zahl der Leitungskräfte (Landrat bzw. Oberbürgermeister und Beigeordnete) enthalten.

2. Kommunalen Elitenwechsel und Personalentwicklung

Ablösung der kommunalen Eliten

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 ereignete (vgl. zu den folgenden Daten Cusack/Wessels 1996). 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, innehatten (vgl. dazu ausführlich Wollmann 1999: 110ff.). 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, wobei deren Anteil in den kleinen kreisangehörigen Gemeinden deutlich geringer einzuschätzen ist. 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- und Landratspositionen wieder. Der Anteil westdeutscher Amtsinhaber, die vor allem in Wirtschafts-, Finanz- oder Hauptamtsdezernaten eingesetzt wurden, ist dagegen unter den neuen kommunalen Führungspersonen eher gering (in der Regel unter 20%, vgl. Diekelmann 1995).

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-verwaltungsbezogenen (vgl. Cusack/Wessels 1996), worin sich eine nahezu spiegelbildliche Umkehrung des Qualifikationsprofils in den Kommunen der alten Bundesländer geltend macht.

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 verfügten², 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 sowie als Folge der Übertragung einer Vielzahl sozialer und kultureller Einrichtungen schnellten jedoch zwischen Mitte 1990 und Ende 1991 die Beschäftigtenzahlen binnen weniger Monate um ein Vielfaches – in einigen Großstädten auf 5.000 oder auch 10.000 (Wollmann 1999) – empor. Im Ergebnis dieser gewaltigen, vor allem den Sozial- und Gesundheitsbereich betreffenden Organisations- und Personal-lawine hatten die ostdeutschen Kommunen 1991 etwa doppelt so viele Beschäftigte pro 1.000 Einwohner (42) wie die westdeutschen Kommunen (21) (Lorenz/Wollmann 1999). Um möglichst wenig auf das ihnen durch den Einigungsvertrag eingeräumte und bis Ende 1993 verlängerte ordentliche Sonderkündigungsrecht (vgl. Weiss/Kreuder 1994) zurückzugreifen, verfolgten die Kommunen die Personalreduzierung hauptsächlich über Auflösungsverträge in Verbindung mit Abfindungsangeboten und Altersübergangsgeldern sowie durch die Vereinbarung von Teilzeitbeschäftigung.

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 entstanden (vgl. Wegrich u.a. 1997). 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 deutliche Angleichung der kommunalen Personalstrukturen an westdeutsche „Normalität“, die sich vor dem Hintergrund zunehmender Finanzknappheit im Verlauf der 90er Jahre markant abzeichnete, wird darin sichtbar, dass die Beschäftigtenzahl zwischen 1991 und 1999 um fast die Hälfte (von 662 Tsd. auf 336 Tsd.) und ihr Anteil pro 1.000 Einwohner im gleichen Zeitraum von 42 auf 22 zurückging (Kuhlmann-Lorenz 2000).

3. Lokale Reform- und Modernisierungspolitik

In den ostdeutschen Kommunen waren die verwaltungspolitischen Strategien in der Transformationsphase vorrangig auf den Aufbau und die Konsolidierung traditioneller Verwaltungsstrukturen gerichtet, während Innovationsansätze in dieser Zeit eine untergeordnete Rolle spielten. 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

² 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. Berg/Nagelschmidt/Wollmann 1996.

öffentlichen Verwaltung seit Beginn der 90er Jahre - in der vor allem von der KGSt propagierten Variante des „Neues Steuerungsmodells“ (KGSt 1993) - „wie ein Buschfeuer“ (Reichard 1994; vgl. Naschold/Bogumil 2000; Naschold 1995; Wollmann 1996, 2000).

Mit weitgehendem Abschluss des Transformationsprozesses steht seit Mitte der 90er Jahre auch in den ostdeutschen Kommunen die Verwaltungsmodernisierung auf der Tagesordnung. Die vorliegenden empirischen Befunde – insbesondere die Befragungsergebnisse des Deutschen Städtetages (Deutscher Städtetag 1995, 1996, 1998; Grömig/ Thielen 1996; Grömig/ Gruner 1998) – zeigen, dass im Verlauf der 90er Jahre eine zunehmende Anzahl der ostdeutschen Kommunen Projekte zur Verwaltungsmodernisierung gestartet hat. Führte 1994/1995 gerade die Hälfte der befragten ostdeutschen Kommunen Reformmaßnahmen durch, waren es 1998 bereits 79%. Dem stehen allerdings 96% befragter westdeutscher Kommunen gegenüber. Darüber hinaus hält sich der materielle Realisierungsfortschritt in den ostdeutschen Kommunen, der sich etwa aus dem Anteil derjenigen Städte ersehen lässt, die in einzelnen Teilbereichen der Verwaltungsmodernisierung Reformmaßnahmen bereits zum Abschluss gebracht haben („Realisierer“), bislang in äußersten Grenzen und zeigt sich in der zeitlichen Prognose der Verwaltungsmodernisierung – in auffälligem Kontrast zum Beginn des Reformprozesses – zunehmende Ernüchterung (Klages 1997: 133 f). Schließlich deutet auch der Umstand, dass die ostdeutschen Kommunen zunehmend Reformhemmnisse als ursächlich für einen nur zögerlich in Gang kommenden Reformprozess wahrnehmen, auf die sich mehr und mehr geltend machenden Grenzen und Blockaden der kommunalen Verwaltungsmodernisierung hin (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Merkmale kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Ostdeutschland (alle Angaben in %)³

Reformmerkmale	1994/95	1996	1998
Anteil der Realisierer* in den Reformbereichen:			
Einführung der Kosten-/ Leistungsrechnung**	24	2	4
Kommunale Beteiligungssteuerung	23	6	11
Verhältnis Rat-Verwaltung	18	9	6
Organisation	10	6	1
Personal***	-	6	3
Geschätzter Zeithorizont für die Verwaltungsmodernisierung:			
2 bis 5 Jahre	78	59	46
bis 10 Jahre	23	40	43
mehr als 10 Jahre	0	1	11
Reformhindernisse:			
Parallelität von Reform u. Konsolidierung	35	55	48
Vorbehalte der Mitarbeiter	25	29	44
Vorbehalte der Politik	8	16	22

3 Datengrundlage: „antwortende“ ostdeutsche Städte: 77 im Jahr 1994/95; 94 im Jahr 1996; 84 im Jahr 1998 (vgl. DST 1994/95, 1996, 1998, verv. Tabellen). Wir danken an dieser Stelle dem Deutschen Städtetag, insbesondere Herrn Erko Grömig, für seine Unterstützung.

Gesetzliche Rahmenbedingungen	29	60	61
-------------------------------	----	----	----

* Städte, die entsprechende Reformmaßnahmen bereits verwirklicht haben

** 1994/95 als Kategorie „Haushalts- und Rechnungswesen“

*** 1994/95 unter der Kategorie „Organisation und Personal“ subsumiert

Quelle: Umfrageergebnisse des DST 1994/95, 1996, 1998 und eigene Zusammenstellung/ Berechnung

Inhaltliche Schwerpunkte kommunaler Reformpolicies

Unternimmt man den Versuch einer Evaluation der kommunalen Verwaltungsmodernisierung in Ostdeutschland (vgl. Wollmann 2000b)⁴, ist zunächst die weitgehende Konzentration auf den Bereich der betriebswirtschaftlich akzentuierten Verfahrensinnovationen festzustellen (vgl. Wegrich u.a. 1997: 208 ff.; Lorenz 1998: 253). Dies wird beispielhaft daraus ersichtlich, dass die Anzahl derjenigen ostdeutschen Verwaltungen, die als wichtigsten Reformansatz die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung oder die Beschreibung von Produkten verfolgen, merklich zugenommen hat.⁵ Im Zuge der Implementation entsprechender Reformansätze zeigen sich jedoch zunehmend die Grenzen und Probleme dieser betriebswirtschaftlichen Kernelemente der kommunalen Verwaltungsmodernisierung.

Zwar konnte einerseits im Ergebnis der Bemühungen um die Einführung der *Kosten- und Leistungsrechnung* in einer Reihe von Kommunen die Transparenz des Verwaltungshandelns hinsichtlich der anfallenden Kosten und erbrachten Leistungen sichtbar erhöht werden. Andererseits gibt es bislang keine Hinweise auf gezielte, die bereitgestellten Informationen und Datenmengen systematisch nutzende *strategische Steuerungsaktivitäten* von Seiten der Kommunalpolitik oder der Verwaltungsleitung. Die reformaktiven Kommunen stehen damit vor der Frage, in welcher Weise die mit großem Aufwand erhobenen Daten sinnvoll und in einer Weise verwertet werden können, dass sie tatsächlich zu Veränderungen im Steuerungshandeln – etwa in Richtung verstärkter Kosten- und Ergebnisorientierung – führen.

Ähnlich ambivalent fällt auch die Bilanz hinsichtlich der Umsetzung des Produktkonzeptes (vgl. dazu kritisch Reichard/Wegener 1996) aus. Auf der einen Seite sehen immer mehr Kommunen die „Sinnhaftigkeit der Informationen“, die in den Produktkatalogen

4 Grundlage des Folgenden ist eine am Institut für Sozialwissenschaften unter Leitung von Hellmut Wollmann durchgeführte Erhebung zur kommunalen Reformpraxis, in der 1996 61 ostdeutsche Kommunen angeschrieben wurden, von denen sich 33 an der Erhebung beteiligten. Die Erhebung wurde 1998 durch eine erneute Anfrage (follow up) aktualisiert (vgl. Kuhlmann-Lorenz 2000). Nicht weiter nachgewiesene Zitate kommunaler Akteure sind dieser Erhebung entnommen.

5 So wandten sich 1996 59%, dagegen 1998 bereits 67% der ostdeutschen Kommunen der Kosten- und Leistungsrechnung zu, die damit zur wichtigsten Reformmethode ostdeutscher Kommunen avanciert ist. Die Beschreibung von Produkten verfolgten 1996 nur 39% der ostdeutschen Städte, 1998 immerhin 45% (vgl. DST 1996, 1998).

verankert sind, sowie ihre Eignung als Steuerungsinstrumente in Frage gestellt. Es zeichnet sich ab, dass das von der KGSt als Schlüssel zum Neuen Steuerungsmodell proklamierte Produktkonzept mit Ansprüchen von Seiten der kommunalen Praktiker überfrachtet wurde, deren Umsetzung sich im Verlaufe des Modernisierungsprozesses als realitätsfern erwiesen hat (vgl. Maaß/Reichard 1998: 275). Auf der anderen Seite eröffneten sich den Kommunen mit der produktorientierten Reformstrategie auch Chancen zu einer nachhaltigen Verwaltungsmodernisierung. So am bildeten am Ist-Zustand orientierte Produktdefinitionen vielfach den Ausgangspunkt einer breit angelegten Debatte um die Verbesserung der *Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe* und leiteten damit einen Prozess der Geschäftsprozessoptimierung (vgl. dazu Naschold 1995:101 ff.) ein, der auf eine „den Bedürfnissen der ‚Verwaltungsklienten‘ angepasste Verwaltungsstruktur“ zielt. Der Versuch, den Produktansatz für den Umbau der Verwaltung nach Maßgabe einer produkt- und kundenorientierten Segmentierung fruchtbar zu machen, kann insoweit als pragmatische Alternative zu jener, einem „überfrachteten“ Produktansatz aufsitzenden Reformstrategie, die das Produkt zum Dreh- und Angelpunkt aller denkbaren Modernisierungsschritte hochstilisiert, aufgefasst werden.

Schließlich sei als ein weiterer strategischer Eckpfeiler der NSM-orientierten Modernisierungsbemühungen die *Budgetierung* herausgegriffen (vgl. auch Wollmann 2000c: 12), die ausweislich der Ergebnisse einer im Jahre 1995 (und erneut 1998) vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführten Befragung zu einer der wichtigsten Methoden kommunaler Reformpraxis avanciert ist (Mäding/Bretschneider/Frischmuth 1998: 22). Jedoch bedarf auch diese Feststellung mit Blick auf die ostdeutschen Kommunen in mehrfacher Hinsicht der Präzisierung und Relativierung. Zum einen erbrachte die Difu-Umfrage aus dem Jahre 1998 den Befund, dass unter denjenigen Städten, die an der konventionellen Haushaltswirtschaft festhalten, just der Anteil der ostdeutschen Städte überproportional hoch ausfiel. Der „Siegesszug“ der Budgetierung scheint damit teilweise an den ostdeutschen Kommunen vorbeizugehen, was mithin daraus ersichtlich wird, dass nur 38% der Städte die Budgetierung als Reformmethode verfolgen (vgl. DST 1998).

Zum anderen muss aber auch die inhaltliche Ausgestaltung der in den ostdeutschen Kommunen implementierten Budgetierungsverfahren einer kritischen Durchsicht unterzogen werden. Angesichts dessen, dass sich bislang in keiner einzigen ostdeutschen Kommune Budgetierungsansätze vorfinden lassen, die politische Zielvorgaben anhand produktbezogener Kosten- und Leistungsinformationen zur Grundlage haben, also auf einer Verknüpfung der Budgets mit Ziel- oder Leistungsvorgaben basieren, scheint die „Etablierung des neuen Steuerungsmodells in der Festlegungspraxis der Budgeteckdaten bisher kaum einen Niederschlag (zu finden)“ (Frischmuth 1996: 3). Dadurch, dass die überwiegend inputorientierten Budgetierungsverfahren ostdeutscher Kommunen vornehmlich darauf gerichtet sind, „neue Formen der Steuerung des notwendigen Konsolidierungskurses“ zu finden (Mäding/Bretschneider/Frischmuth 1998: 22), wächst die Gefahr, dass die kommunalen Reformaktivitäten sich zunehmend auf Cutback-Management beschränken und die Chan-

ce zu einer übergreifenden und nachhaltigen Reform der Verwaltungsstrukturen und -verfahren vertan wird.

Insgesamt sind die Bemühungen der ostdeutschen Kommunalverwaltungen im Hinblick auf ihre materiellen Ergebnisse und Wirkungen unterschiedlich zu bewerten. Kam es einerseits zu einer Ausweitung und Intensivierung kommunaler Reformprojekte, hält sich andererseits der materielle Realisierungsfortschritt in den Kommunen bislang eher in Grenzen und gewannen kritische Einschätzungen, etwa zum Zeithorizont der Modernisierung oder zu Reformhemmnissen, deutlich an Boden. Inhaltlich stellen die kommunalen Reformpolicies in Ostdeutschland überwiegend auf Cutback-Management und Haushaltskonsolidierung ab und ist eine dominante betriebswirtschaftliche Ausrichtung zu erkennen, die einer nachhaltigen Modernisierung der Verwaltung abträglich sein könnte. Deswegen ungeachtet lassen sich in einer Reihe von Verwaltungen durchaus beachtliche Fortschritte, etwa im Bereich der Organisationsoptimierung oder der Umstellung des Haushaltswesens, feststellen, in denen die ostdeutschen Akteure mit dem pragmatischen Einstieg in die Reformpraxis über kleinteilige Innovationsschritte eine bemerkenswerte Flexibilität bewiesen haben (vgl. Lutz/Wegrich 1996). Die zunehmenden Motivationschwierigkeiten der Mitarbeiter unter dem Eindruck des massiven Personalabbaus sowie die wenig entwickelte politische Steuerung der lokalen Modernisierungsansätze durch die Kommunalvertretungen (Wegrich 1998) scheinen sich allerdings mehr und mehr als Schlüsselprobleme des weiteren Reformprozesses herauszustellen.

4. Handlungsmuster ostdeutscher Kommunen

Im Hinblick auf die Frage, in welchem Maße die institutionelle Transformation in den ostdeutschen Kommunen zu einer Angleichung der Handlungsmuster an westdeutsche Normalität geführt hat, stehen sich bis heute zwei rivalisierende Hypothesen gegenüber. Für einen raschen und reibungsarmen Integrationsprozess spricht der umfassende Transfer der westdeutschen Struktur- und Regelsysteme (Lehmbruch 1993), deren konsequente Implementation „die gesamte Gesellschaft in ihr Regelwerk zwing(t) und umform(t)“ (Sundhausen 1995: 78). Auch wenn die Einübung der neuen Regeln zunächst oberflächlich blieb (Wollmann 1996: 142), setzt sich die rollen- und verhaltensprägende Funktionslogik des westlichen Institutionen- und Rechtssystems durch. Dieser These der zügigen Angleichung durch Institutionentransfer wird der Einwand entgegengehalten, dass das zur Funktionsfähigkeit des institutionellen Regelwerks unabdingbare sozio-kulturelle Umfeld und die „Einbettung in gesellschaftliche Mikrostrukturen“ mit einer Übertragung formeller Institutionen nicht einfach miterzeugt werden kann (Berking/Neckel 1992). Stattdessen ist von Inkompatibilitäten zwischen westdeutschen institutionellen Strukturen und ostdeutschen sozio-kulturellen Hinterlassenschaften auszugehen, die zu Dissonanzen zwischen neuen Systembedingungen und -anforderungen einerseits und dem „sozialistischen Sozialisierungsgepäck“ andererseits führen würden.

Im Folgenden soll die neuralgische Dimension *rechtsgebundenen Verwaltungshandelns*, also die Frage herausgegriffen werden, wie es um die Qualität administrativen Handelns unter dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit in den ostdeutschen Kommunen bestellt ist.

Persistenzen

Ein Teil der Forschungsarbeiten gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die „Performanz“ der ostdeutschen Verwaltung gemessen am Kriterium einer rechtsgebundenen Aufgabenerledigung weiterhin durch nachhaltige Anpassungsprobleme und Qualifikationsdefizite gekennzeichnet ist, die im Hinblick auf die Qualität des kommunalen Gesetzesvollzugs eine ausgesprochen skeptische Gesamteinschätzung des bisher erreichten „Transformationserfolgs“ nahelegen. So erbrachte die Befragung von 2.000 westdeutschen Verwaltungshelfern den Befund, dass der Nachholbedarf im Bereich der „rechtsgebundenen Aufgabenerledigung“ im Zeitraum 1989 bis 1994 keiner signifikanten Veränderung in der Bewertung unterlag, sich also aus Sicht der Befragten nicht wesentlich verringerte (Grunow 1996). Im Gegenteil wird davon ausgegangen, dass eine kontinuierliche Lernbereitschaft unter den ostdeutschen Akteuren mit Blick auf eine regelkonforme Entscheidungsfindung auch zukünftig deshalb eher unwahrscheinlich ist, weil sich die Distanz gegenüber westlicher Beratung und Schulung im zeitlichen Verlauf merklich vergrößert habe.

Ferner weisen eine Reihe von unter den ostdeutschen politisch-administrativen Akteuren beobachteten Handlungsorientierungen, die eine starke Kontinuität zur DDR-Verwaltungspraxis erkennen lassen und auf Grund dessen mit den „neuinstitutionellen“ Forderungen nach Formalisierung, rechtlich-administrativer Professionalisierung und Rationalisierung im Konflikt stehen (Berg/Nagelschmidt/Wollmann 1996: 81), auf *kulturelle Beharrungstendenzen* (vgl. Bürklin 1995) hin. In diese Richtung deutet auch die Feststellung einer nur „relativen Handlungssicherheit“ des ostdeutschen Verwaltungspersonals im Umgang mit dem neuen Normensystem, die darin zum Ausdruck kommt, dass eine Vielzahl von Verwaltungsbediensteten die eigenen Rechtskenntnisse kritisch beurteilt und zudem einen längeren Einübungsprozess für erforderlich hält, um mit den neuen Regeln zurecht zu kommen (Beckers 1997: 105). Das Festhalten an teilweise bewusst „rechtsrelativistischen, wenn nicht „-nihilistischen“ Entscheidungspraktiken, die die ostdeutsche Vollzugsebene unmittelbar nach der Wende zunächst in weiten Teilen gekennzeichnet hatten (vgl. Pohl 1991; Bernet/Lecheler 1990: 40) und in denen die Fortführung von in der DDR-Verwaltung eingepprägten Einstellungen und Verhaltensweisen sichtbar wird, könnte weiterhin einen deutlichen Abstand zur „Normalität“ kommunaler Rechtsanwendung in der „alten“ Bundesrepublik markieren.

Rezeption

Dieser kritischen Beurteilung des bislang erzielten „Transformationserfolgs“ ist die von einer weiteren Gruppe von Forschern vertretene Auffassung gegenüberzustellen, der zu-

folge sich die administrative Rechtsanwendung in Ostdeutschland sowohl prozedural als auch gemessen an der materiell-rechtlichen Qualität des „Entscheidungsoutputs“ mittlerweile durchaus westlicher „Normalität“ angeglichen habe. So konnte etwa im Ergebnis einer Untersuchung zur Implementation des Städtebaurechts in ostdeutschen Kommunalverwaltungen festgestellt werden (vgl. Lorenz/Wegrich/Wollmann 2000; Wollmann 1999), dass die administrativen Rechtsanwender immer mehr zu einer regelkonformen, teilweise – auf die Fehler der Frühphase geradezu ‚überreagierend‘ – ‚peniblen‘ Rechtsanwendung übergingen, worin sich die in wachsendem Maße „rollen- und verhaltensprägende Kraft des Vollzugsystems“ (Wollmann 1999: 26) geltend macht. Auch der Wandel, den die Verwaltungsbediensteten in ihrem Selbstbild zwischen 1992 und 1996 durchliefen und der darin sichtbar wird, dass sie sich zunehmend „als korrekte Anwender von Verwaltungsvorschriften beschreiben“ (Rogas 2000: 105), wohingegen in der Anfangszeit auf Grund des fehlenden Verwaltungswissens Entscheidungen getroffen worden waren, „ohne die gesetzlichen Bestimmungen zu berücksichtigen“ (ebd.: 106), deutet auf diese Angleichung in der Rechtsanwendungspraxis hin. Schließlich legen auch die Einschätzungen von an ostdeutschen Gerichten tätigen Verwaltungsrichtern, die – zur Qualität städtebaurechtlicher Entscheidungen ostdeutscher Behörden befragt – durchweg von einer signifikanten Steigerung des formellen wie auch materiell-rechtlichen Qualitätsniveaus behördlicher Entscheidungen ausgehen, die Annahme eines nach Prozess und Ergebnis weitestgehend westdeutschen „Standards“ entsprechenden kommunalen Gesetzesvollzugs in Ostdeutschland nahe.

Eigenentwicklung und Innovation

Spielt man auf die in der Transformationsforschung häufig verwendete Typologie von Rezeption, Persistenz, Eigenentwicklung und Innovation an (Wollmann 1996: 52 mit weiteren Nachweisen), so liefern vorliegende empirische Befunde schließlich auch Anhaltspunkte für die Vermutung, dass sich in den Handlungsmustern der ostdeutschen Institutionen bestimmte Eigenheiten herausgebildet haben, die vom westdeutschen Vergleichsmodell institutionellen Handelns abweichen und auch als Innovation aufgefasst werden können. Zum einen deuten die Untersuchungsergebnisse von Implementationsstudien darauf hin, dass sich die ostdeutschen Akteure in ihrem Entscheidungshandeln deutlich vom Idealtypus des „klassischen Bürokraten“ dadurch unterscheiden, dass sie im Implementationsprozess als problemorientierte „Policy-Maker“ auftreten (vgl. Aberbach/Putnam/Rockman 1981 für entsprechende Typologien), die formale Vorschriften und Regeln mit dem Ziel, situationsgerechte Lösungen für anstehende Policy-Probleme herbeizuführen, unter Ausschöpfung bestehender Entscheidungsspielräume handlungsstrategisch zu nutzen suchen (vgl. z. B. Meisel 1997).

Dabei wurden zum einen Formen *aktiver Implementation* dergestalt beobachtet, dass die Behördenvertreter ein eigenständiges, aus der Verwaltung herausgreifendes Engagement entwickelten, etwa indem sie informierend, beratend und motivierend an bestimmte Ad-

ressatengruppen herantraten und damit bewusst die „bürokratische Antragsmentalität“ verließen, die es dem Adressaten überlässt, initiiierend tätig zu werden (vgl. Meisel 1997: 234 ff.). Zum anderen machte sich *flexibles Anpassungshandeln* ostdeutscher Kommunalakteure aber auch angesichts der vielfach feststellbaren Inkompatibilitäten zwischen transferierten westdeutschen Problemlösungsmustern (Gesetzen, Institutionen, Vollzugsverfahren) und bestehenden ostdeutschen Problemlagen in dem Bemühen geltend, diese Muster und Instrumente gezielt an die ostdeutsche Problemsituation anzupassen (z. B. informelle Bürgerbeteiligungen als „planeretzende Ergänzungsstrategien“ vgl. Lorenz/Wegrich/Wollmann 2000: 129 ff.). Schließlich wird die Neigung zu problem- und zielorientierter, strategisch-informaler Policy-Implementation darin sichtbar, dass zunehmend *Bargaining-Strategien* eingesetzt werden, um die Verwirklichung kommunaler Zielvorstellungen, z. B. die städtebauliche Qualität bestimmter Investitionsvorhaben, gegen großzügige Rechtsanwendung, (Paradebeispiel: das „Einfügensgebot“ des § 34 BauGB, vgl. Wollmann u.a. 1985) einzutauschen. In dieser Nutzung informaler Verhandlungsstrategien ebenso wie in der möglichst weitreichenden Ausschöpfung faktischer Ermessensspielräume bis in die Grauzonen geltenden Rechts hinein (vgl. Bohne 1981) macht sich das Bemühen der ostdeutschen Verwaltungsakteure um eine aktive, mit Formen des „bureaucratic outreachs“ und pragmatischen Problemlösungen gekoppelte Implementation geltend, die sich deutlich von der eher reaktiven, auf schiere Normsubsumtion und rechtliche Korrektheit bedachten Handlungsrationaltät des idealtypischen „klassischen Bürokraten“ unterscheidet.

5. Schluss

Im Verlauf der institutionellen Transformation in Ostdeutschland ist es – trotz aller kritischen Analysen im Einzelnen – zu einer bemerkenswert raschen Einpassung der lokal-administrativen Strukturen in das westliche Institutionen- und Regelungsmodell gekommen, die nunmehr auch in der kommunalen Handlungswirklichkeit und Entscheidungspraxis ihren sichtbaren Niederschlag gefunden hat. Die Selbstverständlichkeit, mit der die ostdeutschen Kommunen etwa in der Frage der Rechtsanwendung, aber auch im Kontext der Modernisierungsdebatte an westlichen Standards gemessen werden, verdeutlicht, dass die verwaltungspolitische Integration der neuen Bundesländer heute weitgehend abgeschlossen ist. Dabei ist die Tatsache, dass im Zuge des Transformationsprozesses – angesichts des Zeitdrucks und unter dem Imperativ der Integrationslogik – auch die Schwachstellen des institutionellen Systems rezipiert werden mussten, heute auch unter den Verfechtern radikaler Verwaltungsreformen unstrittig. Trotz der konservativen institutionenpolitischen Strategie lassen sich jedoch die Auswirkungen, die von der ostdeutschen Systemtransformation mittel- und langfristig auf das deutsche Verwaltungsmodell ausgehen werden, noch nicht abschließend einschätzen. So könnte sich die Neigung der ostdeutschen kommunalen Akteure, „Öffentliche Verwaltung eher als problemlösungs- und zielorientierte denn als juristisch eng angepflochte Veranstaltung zu begreifen und zu handha-

ben“ (Wollmann 1999: 31), vor dem Hintergrund der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion um die bereits seit längerem zu beobachtende Ablösung der hoheitlichen durch die verhandelnd und informal agierende Verwaltung (Wollmann 2000c: 8) als ein besonderes Innovationspotenzial im Übergang vom „Verwaltungsstaat“ zum „postmodernen“ funktionalen Staat (Böhret 1998; Heinel 1998) erweisen.

Literatur

Aberbach, J. D./Putnam, R. D./Rockman, B. A. 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge/ Massachusetts/ London.

Alamir, Fouzieh Melanie/Berg, Frank 1996: Datenreport Personal und Führungskräfte in den Kreisen und Kommunen der neuen Bundesländer. KSPW-Datennacherhebung, unveröffentl Ms., Humboldt-Universität Berlin.

Beckers, Peter 1997: Kulturelle Aspekte bezirklicher Verwaltungstransformation. Einflüsse von Handlungsorientierungen in der DDR-Stadtbezirksverwaltung auf Verlauf und Stand der Integration Ost-Berliner Bezirksverwaltungen in das Land Berlin im Zeitraum von 1989 bis 1995. Diss. Humboldt-Universität zu Berlin.

Berg, Frank/Nagelschmidt, Martin/Wollmann, Hellmut 1996: Kommunaler Institutionenwandel. Regionale Studien zum ostdeutschen Transformationsprozess. Opladen.

Berking, Helmut/Neckel, Sighard 1992: Die gestörte Gemeinschaft. Machtprozesse und Konfliktpotenziale in einer ostdeutschen Gemeinde. In: Hradil, Stefan (Hrsg.): Zwischen Sein und Bewusstsein. Die Vermittlung „objektiver“ Lebensbedingungen und „subjektiver“ Lebensweisen. Opladen, S. 151-171.

Bernet, Wolfgang/Lecheler, Helmut 1990: Die DDR-Verwaltung im Umbau. Schriften des WIÖD, Band 11, Regensburg.

Bohne, Eberhard 1981: Der informale Rechtsstaat. Berlin.

Böhret, Carl 1998: Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: Bandemer, Stephan von u.a. (Hrsg.) 1998: Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, S. 41 ff.

Büchner/Franzke 2001: 7

Bürklin, Wilhelm 1995: Die politische Kultur in Ost- und Westdeutschland: Eine Zwischenbilanz. In: Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Einigung und Zerfall: Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Opladen, S. 11-24.

Cusack, Thomas R./Weßels, Bernhard 1996: Problembereich und konfliktgeladen: Lokale Demokratie in Deutschland 5 Jahre nach der Vereinigung. Arbeitspapier FS III. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.

- Diekelmann, Patrick 1995: Verwaltungshilfe. Teilrecherche im Rahmen des KSPW-Projektes „Kommunaler Institutionenwandel“. Unveröffentl. Ms.; Humboldt-Universität Berlin.
- Grömig, Erko/Gruner, Kersten 1998: Reform in den Rathäusern. In: Der Städtetag, Heft 8, S. 581 ff.
- Grömig, Erko/Thielen, Helmut 1996: Städte auf dem Reformweg. Zum Stand der Verwaltungsmodernisierung. In: Der Städtetag, S. 596 ff.
- DST 1995: Umfrage zur Verwaltungsmodernisierung (verv. Tabellen).
- DST 1996: 2. Umfrage zur Verwaltungsmodernisierung (verv. Tabellen).
- DST 1998: 3. Umfrage zur Verwaltungsmodernisierung (verv. Tabellen).
- Eisen, Andreas/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1996: Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen.
- Franzke, Jochen/Newiger, Griet 1997: Personal und Verwaltungsreform in ostdeutschen Kommunen. Das Beispiel des Landkreises Potsdam-Mittelmark. In: Verwaltung und Management 3. Jg. Heft 6, S. 348-352.
- Frischmuth, Birgit 1996: Budgetierung in deutschen Städten. Stand der Einführung: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. In: Deutsches Institut für Urbanistik: Aktuelle Information, Januar 1996, S. 1-10.
- Grunow, Dieter 1996: Lernprozesse und Performanzentwicklung in der Verwaltung der neuen Bundesländer (Beobachtungen und Bewertungen aufgrund einer empirischen Untersuchung der Verwaltungshilfe in Brandenburg). (verv. Ms.).
- Heinelt, Hubert 1998: Vom Verwaltungs- zum Verhandlungsstaat. In: Blanke, Bernhard, Bandemer, Stefan von u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, S. 18-25.
- Henneberger, Fred 1995: Personalentwicklung in den öffentlichen Verwaltungen der neuen Bundesländer. In: Deutschland-Archiv, Bd. 4, S. 392-403.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) 1993: Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht 6/1993, Köln.
- Klages, Helmut 1997: Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. In: Verwaltung und Management, 3. Jg. Heft 3, S. 132-139.
- Kuhlmann-Lorenz, Sabine 2000: Verwaltungsmodernisierung in ostdeutschen Kommunen. Teilergebnisse des Forschungsprojekts zur Evaluierung kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Unveröffentl. Ms. Humboldt Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften.

- Kuhlmann-Lorenz, Sabine 2000: Tabellen zur Personalentwicklung im Öffentlichen Dienst (Unveröffentl. Ms.).
- Lehmbruch, Gerhard 1993: Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In: Seibel, Wolfgang/Benz, Arthur/Mäding, Heinrich (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. Baden-Baden, S. 42-66.
- Lehmbruch, Gerhard 1996: Die ostdeutsche Transformation als Strategie des Institutionentransfers. Überprüfung und Antikritik. In: Eisen, Andreas/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen, S. 55-72.
- Lorenz, Sabine/Wegrich, Kai/Wollmann, Hellmut 2000: Kommunale Rechtsanwendung im Umbruch und Wandel. Opladen.
- Lorenz, Sabine/Wollmann, Hellmut 1999: Kommunales Dienstrecht und Personal. In: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen, S. 490-512.
- Lorenz, Sabine 1998: Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in ostdeutschen Kommunalverwaltungen: zwischen Rhetorik und Praxistest. In: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 243-267.
- Lutz, Stefan/Wegrich, Kai 1996: Transformation und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern. Vom Aufbau „von oben“ zur Reform „von unten“? In: Eisen, Andreas/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen, S. 251-275.
- Maaß, Christian/ Reichard, Christoph 1998: Von Konzepten zu wirklichen Veränderungen? Erfahrungen mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in Brandenburgs Modellkommunen. In: Grunow/ Dieter/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 267-286.
- Mäding, Heinrich/Bretschneider, Michael/Frischmuth, Birgit 1998: Empirische Untersuchungen zur Verwaltungsmodernisierung aus dem Deutschen Institut für Urbanistik. In: Deutscher Städtetag 1998: Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam? Eine Zwischenbilanz. DST-Beiträge zur Kommunalpolitik. Reihe A, Heft 27, Köln, S. 9 ff.
- Meisel, Dirk 1997: Zwischen Restriktion und Anpassungsflexibilität. Die kommunale Implementation wohnungspolitischer Förderprogramme 1991-1994 in Sachsen-Anhalt und Sachsen im Kontext von Umbruch und Interessenvermittlung. Opladen.
- Naschold/Bogumil 2000:*

- Naschold, Frieder 1995: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin.
- Neckel, Sieghard 1992: Das lokale Staatsorgan. Kommunale Herrschaft im Staatssozialismus der DDR. In: Zeitschrift für Soziologie 21 (4), S. 252-268.
- Pohl, Heidrun 1991: Entwicklung des Verwaltungsrechts. In: Klaus König (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen in der DDR. Baden-Baden, S. 236 f.
- Reichard, Christoph/ Röber, Manfred 1993: Was kommt nach der Einheit? Die öffentliche Verwaltung in der ehemaligen DDR zwischen Blaupause und Reform. In: Glaeßner, G.-J. (Hrsg.): Der lange Weg zur Einheit. Studien zum Transformationsprozess in Ostdeutschland. Berlin, S. 215-245.
- Reichard, Christoph/Wegener, Alexander 1996: Der deutsche Weg des Produktkatalogs - eine Sackgasse? In: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Produkte im Mittelpunkt. DST-Beiträge zur Kommunalpolitik. Reihe A, Heft 23. Köln, S. 41 ff.
- Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin.
- Rogas, Karsten 2000: Ostdeutsche Verwaltungskultur im Wandel. Selbstbilder von Kommunalverwaltern 1992 und 1996 im Vergleich. Opladen.
- Sundhausen, Holm 1995: Die „Transformation“ Osteuropas in historischer Perspektive. In: Wollmann, Hellmut/Wiesenthal, Helmut/Bönker, Frank (Hrsg.): Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs. Leviathan Sonderheft 15/1995. Opladen, S. 77-92.
- Wegrich, Kai 1998: Zur Entwicklungslogik kommunaler Reformpolitik in Ostdeutschland – Diskutiert am Beispiel von vier Stadt- und Kreisverwaltungen. In: Grunow Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel u.a., S. 286-306.
- Wegrich, Kai/Jaedicke, Wolfgang/Lorenz, Sabine/Wollmann, Hellmut, 1997: Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland. Basel u. a.
- Weiss, Manfred / Kreuder, Thomas 1994: Das „Sonderkündigungsrecht“ nach dem Einigungsvertrag. In: Arbeit und Recht. Bd. 42, S. 12-21.
- Wollmann, Hellmut 1991: Kommunalpolitik und –verwaltung in Ostdeutschland: Institutionen und Handlungsmuster im „paradigmatischen“ Umbruch. Eine empirische Skizze. In: Blanke, B.: Lokale Politik und lokale Politikforschung. PVS-Sonderband. Opladen, S. 237 ff.
- Wollmann, Hellmut 1996: Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und "schöpferische Zerstörung". In: Kaase, Max/Eisen, Andreas/Gabriel, Oscar W./Niederemayer, Oskar/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Politisches System. Opladen, S. 47-153.

- Wollmann, Hellmut 1997: Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation. In: ders. u. a. (Hrsg.): Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland. Opladen, S. 259-327.
- Wollmann, Hellmut 1999: Modernisierung der Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern. Zwischen Worten und Taten. In: LKV, Beilage I/1999, S. 7 ff.
- Wollmann, Hellmut 2000a: Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – rechtliche Regelung und kommunalpolitische Wirklichkeit. Referat für die Tagung, die die Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften am 19./20. Oktober 2000 in Potsdam unter dem Generalthema „10 Jahre deutsche Einheit – eine Evaluation“ abhielt (Diskussionsfassung).
- Wollmann, Hellmut 2000b: Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und -defizit, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluationsforschung. Opladen, S. 195-233.
- Wollmann, Hellmut 2000c: Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Managementmaximen und politischen Prämissen. In: Edeling, Thomas/ Jann, Werner/ Wagner, Dieter (Hrsg.): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung. Opladen (im Erscheinen).
- Wollmann, Hellmut/Scharmer, Eckart/Argast, Michael 1985: Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 03.110. Bonn.