

Ostdeutsche Kommunalverwaltungen im Transformationsprozeß

Hiller, Petra

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hiller, P. (1995). Ostdeutsche Kommunalverwaltungen im Transformationsprozeß. In H. Sahner, & S. Schwendtner (Hrsg.), *27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie - Gesellschaften im Umbruch: Sektionen und Arbeitsgruppen* (S. 347-350). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-141638>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

3. Ostdeutsche Kommunalverwaltungen im Transformationsprozeß

Petra Hiller

1.

Definiert man Verwaltungstransformation als Übernahme westdeutscher Rechts- und Verwaltungsstrukturen in den lokalen administrativen Apparat der ehemaligen DDR, dann bedeutet dies in einem normativen Sinne: Durchsetzung formaler Rationalität auf den Ebenen von Personal-, Programm- und Organisationsstruktur.

Auf der Grundlage empirischer Erhebungen untersuche ich die Herausbildung von Organisationsstrukturen und von Entscheidungsrationaltäten im Prozeß der Transformation ostdeutscher Kommunalverwaltungen. Im Rahmen dieser kurzen Darstellung lassen sich zwei kontrastierende Typen charakterisieren, die signifikante Unterschiede im Aufbau der Organisationsstruktur und argumentativer Begründungen des Verwaltungshandelns aufweisen.

Die beiden Typen können als "*affirmative*" vs. "*distanzierende*" Form der Bewältigung der Verwaltungstransformation bezeichnet werden. Sie unterscheiden sich dadurch, daß erstere eher eine Annäherung, letztere eher eine Abgrenzung gegenüber dem westdeutschen Institutionensystem kennzeichnet. Die interessierende Frage ist, unter welchen Bedingungen sich die eine oder die andere Form der Verwaltungstransformation durchsetzt. Zunächst möchte ich die beiden Typen grob skizzieren, indem ich anhand empirischer Illustrationen gegensätzliche Ausprägungen in der zeitlichen, sachlichen und sozialen Dimension gegenüberstelle.

In *zeitlicher* Hinsicht ist die "*affirmative*" Verwaltung zukunftsorientiert. Sie löst sich von der DDR-Vergangenheit und interpretiert die Situation der Verwaltungstransformation als Chance zur Neugestaltung des administrativen Systems. Wesentliche Elemente neuer Steuerungsmodelle, die in den alten Bundesländern gegenwärtig unter dem Stichwort "Verwaltungsmodernisierung" diskutiert werden, greift sie auf und setzt sie um. Anders hingegen die "*distanzierende*" Verwaltung: hier wird versucht, im Kontext der Umgestaltung zunächst die Folgen der Vergangenheit zu bewältigen. Die Umsetzung westlicher professioneller Normen (z.B. KGSt-Empfehlungen) hält sie für ebenso inadäquat wie neue Steuerungsmodelle. Mit Verweis auf die besondere historische Situation der Verwaltung in den neuen Ländern reklamiert sie, eigene Lösungen entwerfen zu müssen und koppelt sich damit ab von den Standards ihrer professionellen Umwelt. In *sachlicher* Hinsicht gilt für die "*distanzierende*" Verwaltung die Angemessenheit als Kriterium "richtigen" Entscheidens. Entscheidungen werden als "richtig" angesehen, wenn sie inhaltlich der besonderen historischen Situation angemessen sind. Dieses Richtigkeitskriterium bezieht sich direkt auf die Klientel, die als ehemalige DDR-Bürger mit besonderen Erfahrungen und Erwartungen der Verwaltung gegenüberstehen. Aneignung von Recht als Voraussetzung rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns (z.B. durch systematische Schulung des Personals) wird hier nicht als vordringlich angesehen, weil es nicht in erster Linie darum geht, Rechts- und Verwaltungsförderung auszubilden. Vielmehr wird die Auffassung vertreten, daß unmittelbar nach der Wende andere Kompetenzen bedeutsamer sind, um situationsangemessene Lösungen zu finden, nämlich

Improvisationsgeschick und "gesunder Menschenverstand". In der *Sozialdimension* zeigt sich, daß Entscheidungsergebnisse der "distanzierenden" Verwaltung vorzugsweise ausgehandelt und Kompromißlösungen gesucht werden. Gegebenenfalls werden sie vertagt, jedenfalls nicht einseitig durchgesetzt. Die tendenzielle Form- und Regelferne zeigt sich hier in der Präferenz für mündliche statt schriftlicher Kommunikation. Im Gegensatz hierzu ist der Entscheidungsstil der "affirmativen" Verwaltung weniger kontextbezogen. "Rechtmäßigkeit" gilt als Kriterium richtigen Entscheidens. Systematische Schulungen mit formalen Abschlußprüfungen des Verwaltungspersonals haben daher eine hohe Priorität. Das Verhältnis zum Publikum ist geprägt von einem professionellen Dienstleistungsverständnis, das wesentliche Anstöße von der aktuellen Diskussion um Verwaltungsmodernisierung erhalten hat.

2.

Diese Befunde weisen darauf hin, daß den skizzierten Transformationsmodellen *unterschiedliche Interpretationen der Nachwendesituation* unterliegen. Die "affirmative" Verwaltung deutet die Situation als historische Chance, den Anschluß an das westliche Institutionensystem zu finden oder sich sogar an die Spitze der dortigen Bemühungen um Reformierung des öffentlichen Dienstes zu setzen. Als Problemlösungen zur Organisierung der Verwaltung werden nur solche Vorschläge akzeptiert, die den Standards der fortschrittlichen Verwaltungspraxis in den alten Ländern genügen. Die "distanzierende" Transformationsform dagegen setzt auf Abgrenzung zum westlichen Institutionensystem. Das korrespondierende Verwaltungsmodell bezieht seine Identität aus der DDR-Vergangenheit. Im Verwaltungshandeln transportiert es die Geschichte der DDR, wohingegen die "affirmative" Verwaltung eher auf Diskontinuität setzt gegenüber der DDR-Gesellschaft.

Eine vergleichende Bewertung im Hinblick auf die Bewältigung der Verwaltungstransformation würde sicherlich der "affirmativen" Verwaltung ein positiveres Attest ausstellen, weil diese die "effizientere", die "leistungsfähigere" Kommunalverwaltung repräsentiert. Sie entspricht in weitestem Maße der oben gegebenen Umschreibung von Verwaltungstransformation als Durchsetzung von Recht auf den Ebenen von Personal-, Organisations- und Programmstruktur.

3.

Das "affirmative" Transformationsmodell läßt sich als eine Form von Organisationswandel rekonstruieren, die in der Organisationssoziologie als "Isomorphie" bezeichnet wird. Damit ist gemeint, daß *Organisationen* in institutionalisierten Umwelten dazu tendieren, externe Verhaltenserwartungen zu inkorporieren, d.h. sich durch Abbildung und Imitation rationalisierter Institutionen ihren relevanten Umwelt anzupassen (vgl. Meyer/Rowan 1977). Für *organisatorisches Handeln* heißt dies, daß Entscheidungsprämissen inkorporiert werden, die ihre Anerkennung in erster Linie aus externer Legitimation statt über interne Effizienznachweise beziehen. Die Übernahme extern legitimierter formaler Strukturen erhöht die Akzeptanz und Folgebereitschaft sowohl der Beschäftigten wie auch der Klientel. Diese Form der Adaption reduziert Unsicherheit, welche die Implementation eigener Strukturentscheidungen und Effizienzmaße mit sich bringen würde. Der Gewinn liegt in der Stabilität der Organisation gegenüber ihrer Umwelt.

In dieser Sichtweise gilt als Kriterium einer erfolgreichen Transformation der Kommunalverwaltungen in den neuen Ländern: die Fähigkeit, externe Verhaltenserwartungen in der Formalstruktur abzubilden. Auf eine bestimmte Art von Effizienz des Verwaltungshandelns kommt es nicht an.

Effizienzbeschreibungen können als Selbstbeschreibungen angesehen werden, mit denen Organisationen versuchen, ihre *Identität* zu bestimmen (vgl. Luhmann 1984). Sie unterstellen das Bild der rationalen Organisation, die als einheitlicher Akteur auf die Realisierung eines gemeinsamen Gesamtzieles ausgerichtet ist. Die Organisation selber wird als Zweck/Mittel-Schema begriffen, als Bürokratiemodell im Weberschen Sinne. Dieser Mythos verdrängt schon die fundamentale Einsicht, daß Organisationen keine einheitlichen Ziele verfolgen. Organisationen agieren nicht als einheitliche Akteure, sondern als Multireferenten, deren Handlungs- und Effizienzziele sich allenfalls über die Verfolgung lokaler Rationalitäten beschreiben lassen. Auf dieses Problem reagieren formale Organisationen, indem sie eine *Doppelstruktur* ausbilden: Der *symbolische* Kontext, der auf die Pflege und den Aufbau rationalisierter Mythen ausgerichtet ist, wird weitgehend entkoppelt vom *materiellen* Kontext, in dem es um Effizienz der Leistungserstellung geht. Die symbolische Ebene dient der Legitimationserzeugung und der Ressourcensicherung. Sie soll die operative Ebene des faktischen Organisationsgeschehens abschirmen gegen Einsichtnahme und Evaluationsversuche von außen (vgl. Türk 1989).

4.

Mit den vorstehenden Ausführungen soll nicht behauptet werden, daß isomorphe und lose gekoppelte Organisationen tatsächlich effizienter sind als andere. Sie halten lediglich Symbole bereit, die eine bestimmte Wahrnehmung von effizienter Organisation vermitteln (vgl. Meyer/Rowan 1977). Für die vorgestellten Verwaltungsmodelle würde das bedeuten, daß die "affirmative", in ihrer Formalstruktur als rationale Verwaltung erscheinende Transformationsform es sich zur Aufgabe gemacht hat, eine symbolische Struktur aufzubauen, die nicht notwendig mit dem tatsächlichen Verwaltungshandeln einhergehen muß. Der entscheidende Unterschied beider Typen besteht dann darin, daß "affirmative" Verwaltungen erhebliche Anstrengungen darauf verwenden, symbolische Rationalisierungen in ihre Organisationsstruktur zu inkorporieren, die unabhängig von tatsächlichen Rechtsanwendungsprozessen sind. Dies ermöglicht es ihnen, sich selbst wie auch externen Beobachtern zu verdeutlichen, formale Rationalität im Verwaltungshandeln durchgesetzt und somit den Prozeß der Rechtsangleichung erfolgreich bewältigt zu haben.

Interessant ist nun, daß die "distanzierende" Verwaltung offenbar keine Anstrengungen unternimmt, ihren praktisch ablaufenden Handlungsprozessen in ähnlicher Weise symbolische Rationalisierungen zu unterlegen. Deshalb stellt sich hier die Frage: warum wenden einige Organisationen diese Technik der Inkorporation externer Verhaltenserwartungen an, andere nicht oder nur verzögert und unter externem Druck? Meine These hierzu ist, daß die kulturellen Orientierungen der für die Organisation maßgeblichen Akteure dafür verantwortlich sind, welche Transformationsformen mobilisiert werden.

In Anlehnung an das von Mary Douglas entwickelte "grid/group-Schema" will ich diesen Gedanken kurz andeuten. Die zentralen kulturellen Deutungssysteme, die individuelle Wahrnehmungen strukturieren, sind kollektivistische vs. individualistische Orientierungen mit den Ausprä-

gungen von Markt und Hierarchie (dazu Douglas/Wildavsky 1982). Diese gesellschaftlichen Institutionen stellen abstrakte Verhaltenserwartungen dar, die Handeln anleiten. Durch sie werden normative Bewertungen an Ereignisse herangetragen, die dadurch erst mit Bedeutungen und Relevanzen ausgestattet werden. Ihre Klassifizierungsleistungen strukturieren vor, was sich als Problem stellt und welche Lösungsalternativen in den Blick geraten. *Individualistische* Kulturen sind dadurch charakterisiert, daß sie im Wettbewerb den idealen Steuerungsmechanismus sehen. Sie weisen eine geringe Vernetzung auf und unterwerfen sich der Funktionslogik des Marktes. Als individuell erfolgreiche Strategien gelten Innovation und "timing". Fehler und Erfolge schreibt der kompetente Akteur sich selber zu. Die Zukunft gilt als offen und gestaltbar durch den Entwurf operationaler Handlungsziele. *Hierarchische* Kulturmuster, wie sie die DDR-Gesellschaft repräsentiert hat, zeichnen sich gegenüber ihren Mitgliedern durch eine starke Einbindung in soziale Netzwerke aus, die Selbstverantwortlichkeit des Einzelnen ist gering. Situationen von hoher Unsicherheit werden durch Rückgriff auf Routinen zu bewältigen versucht. Fehler werden extern zugeschrieben, die Lernfähigkeit des Systems ist entsprechend niedrig. Zukunftserwartungen basieren auf vergangenen Erfahrungen, die von großen Ereignissen geprägt sind.

Wenn man dies auf unsere beiden Transformationsformen bezieht, wird ersichtlich, daß sich das "distanzierende" Modell der hierarchischen Subkultur mit den daraus hervorgehenden Weltdeutungen und Präferenzen zuordnen läßt. Gut nachvollziehbar wird dies anhand der zeitlichen Dimension, die deutlich auf DDR-Vergangenheit bezogen ist. Das "affirmative" Transformationsmodell ist demgegenüber individualistisch-marktlichen Werthaltungen der zentralen "Organisierer" geschuldet, die in ihren Problemdefinitionen und Handlungsentwürfen dem Gesellschaftsmodell der alten BRD nahe sind. Insofern kann man mit Mary Douglas sagen, daß die Wahl einer bestimmten Problemlösung (einer bestimmten Transformationsform) vermittelt ist über die Präferenz für eine bestimmte Institution (Douglas 1991). Die präferierten Institutionen bestimmen, was in der jeweiligen Situation als akzeptable Lösung gilt, welche Legitimationsmuster anerkannt werden und woher Legitimation bezogen wird.

Literatur

- Douglas, Mary (1991), *Wie Institutionen denken*. Frankfurt/M.
- Douglas Mary/Aaron Wildavsky (1982), *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Berkeley et al.
- Luhmann, Niklas (1984), *Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme*, in: Udo Bernbach (Hg.): *Politische Theoriengeschichte - Probleme einer Teildisziplin in der Politischen Wissenschaft*. Opladen: 99-125.
- Meyer, John W./Brian Rowan (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in: *American Journal of Sociology* 83: 340-363.
- Türk, Klaus (1989), *Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung*. Stuttgart.

Dr. Petra Hiller, Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Postfach 100131, D-33501 Bielefeld