

### Die Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern: strukturelle und personelle Probleme ihrer Reorganisation nach der Wende

Osterland, Martin; Wahsner, Roderich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Osterland, M., & Wahsner, R. (1992). *Die Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern: strukturelle und personelle Probleme ihrer Reorganisation nach der Wende*. (ZWE "Arbeit und Region" Bremen - HBS-Manuskripte, 66). Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-9150>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Martin Osterland / Roderich Wahsner

Die Kommunalverwaltung  
in den neuen Bundesländern:  
Strukturelle und **personelle**  
Probleme ihrer Reorganisation  
nach der Wende

ZWE ‚Arbeit und Region‘ der Universität Bremen

**Herausgeber:**  
**Hans-Böckler-Stiftung**  
Bertha-von-Suttner-Platz3  
4000 Düsseldorf 1

1992

**Druck:**  
◆ Berg-Verlag GmbH ,Bochum

**Die Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern:  
Strukturelle und personelle Probleme  
ihrer Reorganisation nach der Wende**

**von  
Martin Osterland und Roderich Wahsner**

**Mit finanzieller Unterstützung durch  
die Hans-Böckler-Stiftung**

**ZWE 'Arbeit und Region' der Universität Bremen  
November 1991**

	<b>Seite</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2. Kommunalverwaltung in der ehemaligen DDR – eine Restgröße</b>	<b>7</b>
<b>3. Neue Aufgaben und Organisationsstrukturen</b>	<b>14</b>
<b>4. Probleme des Rechtsvollzugs durch die Kommunalverwaltung</b>	<b>25</b>
<b>5. Die neuen Dezernenten und Amtsleiter</b>	<b>29</b>
<b>6. Zum Demokratieverständnis in den neuen Kommunalverwaltungen</b>	<b>36</b>
<b>7. Personalräte und die Rolle der Gewerkschaften</b>	<b>42</b>
<b>8. Zur Rolle der Berater aus dem Westen</b>	<b>48</b>
<b>9. Resümee</b>	<b>54</b>

## 1. Einleitung

Auf der Grundlage des deutsch-deutschen Einigungsvertrages sind auf dem Gebiet der ehemaligen DDR die Kreise und Gemeinden wieder mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung ausgestattet worden. Der öffentliche Dienst befindet sich dort in einer Phase des Aufbaus, genauer: der Überleitung von Verwaltungen und Einrichtungen aus den bisherigen zentralistischen in die neuen dezentralisierten Strukturen. Die dabei auftretenden Probleme der Umorganisation und der Überleitung bzw. des Wechsels des Personals sind von grundlegender Bedeutung.

Für die Entwicklung der staatlichen Ordnung in den **fünf** neuen Bundesländern kommt den Kommunalverwaltungen deswegen ein besonderes Gewicht zu, weil sie als Teil des öffentlichen Dienstes die Infrastruktur staatlichen Handelns darstellen und auf der Ebene der Gemeinden derzeit die unmittelbar praktischen Entscheidungen für die nahe Zukunft des gesellschaftlichen Umwandlungsprozesses in der ehemaligen DDR fallen. Die dabei anstehenden Probleme der Überleitung ergeben sich vor allem aus den gravierenden Unterschieden zwischen der früheren DDR und der alten Bundesrepublik bei der Organisation der Öffentlichen Verwaltungen in den Städten und Gemeinden. Die mit dem Prozeß der Vereinigung angestrebten einheitlichen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet legen es nahe, daß sich die Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern an den Grundlagen der Kommunalverfassung und an den allgemeinen Strukturprinzipien des Verwaltungsaufbaus und der **Verwaltungsorganisation** in den alten Bundesländern orientieren. Solange es noch keine Kommunalverfassungsgesetze der neuen Bundesländer gibt, gilt allerdings nach dem Einigungsvertrag das "Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR" (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 als Landesrecht weiter. Innerhalb des dadurch abgesteckten rechtlichen Rahmens orientieren sich die Städte und Gemeinden an den kommunalen **Selbstverwaltungsstrukturen** der Städte und Gemeinden in den alten Bundes-

und Beratern aus den westlichen Partnerstädten. Sie wurden **im März/April** 1991 geführt. Im September 1991 wurde in weiteren Gesprächen der Informationsstand aktualisiert und außerdem um Informationen aus anderen Kommunen der ehemaligen DDR **ergänzt**.

Der folgende Bericht stellt die wichtigsten Ergebnisse der Recherche **zu** diesem Zeitpunkt vor. Er strebt keine umfassende Analyse an, denn einschlägige theoretische oder empirische Erkenntnisse zu den Vorgängen in den neuen Bundesländern liegen noch nicht vor. Auch ist der Prozeß der Reorganisation noch nicht abgeschlossen. Vielmehr beschränkt sich der Bericht weitgehend auf eine Beschreibung der in den Gemeinden anzutreffenden Probleme. Sie dürften jedoch symptomatisch für die Situation der meisten Kommunalverwaltungen in der ehemaligen DDR und insofern **verallgemeinerungsfähig** sein. Auf die jeweiligen Besonderheiten - z.B. der Stadt **Rostock**, wo sich aus der Partnerschaft zum Stadtstaat Bremen gewisse Probleme ergeben, bzw. der Stadt Aschersleben, die mit einer doppelten Verwaltungsspitze aus Bürgermeisterin und **Stadtdirektor** einen Sonderfall darstellt - wird deshalb nur am Rande eingegangen.

Der Bericht stellt nach einer kurzen Skizze der Strukturen der Kommunalverwaltung, wie sie in der zentralistischen Administration der DDR bestanden (Kapitel 2), den Prozeß der Umstellung auf die **z.Zt.** vorfindlichen Verwaltungsstrukturen (Kapitel 3) und die spezifische Rolle, die das Recht dabei spielt (Kapitel 4), vor. Im Anschluß **daran** werden die Probleme der Reorganisation aus der Sicht der beteiligten Personen, d.h. der neuen Dezernenten und Amtsleiter (Kapitel 5 und 6), Gewerkschaftsfunktionäre (Kapitel 7) und Berater aus dem Westen (Kapitel 8), geschildert. In einem Resümee wird am Schluß eine Art Bilanz der bislang erfolgten Reorganisation der Kommunalverwaltung gezogen. Daß einiges davon inzwischen bereits überholt sein kann, muß angesichts des rasanten Tempos der Veränderung in Kauf genommen werden.

Da davon auszugehen ist, daß die Veränderungsprozesse bis hin zu einer völligen Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen an

die Situation in den alten Bundesländern noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen werden, ist eine Follow-up-Studie im Jahre 1992/93 ins Auge gefaßt. Sie wurde Rückschlüsse auf den weiteren Verlauf des Umwandlungsprozesses der Kommunalverwaltung gestatten; ein Vergleich dessen eingehendere Analyse erlauben.

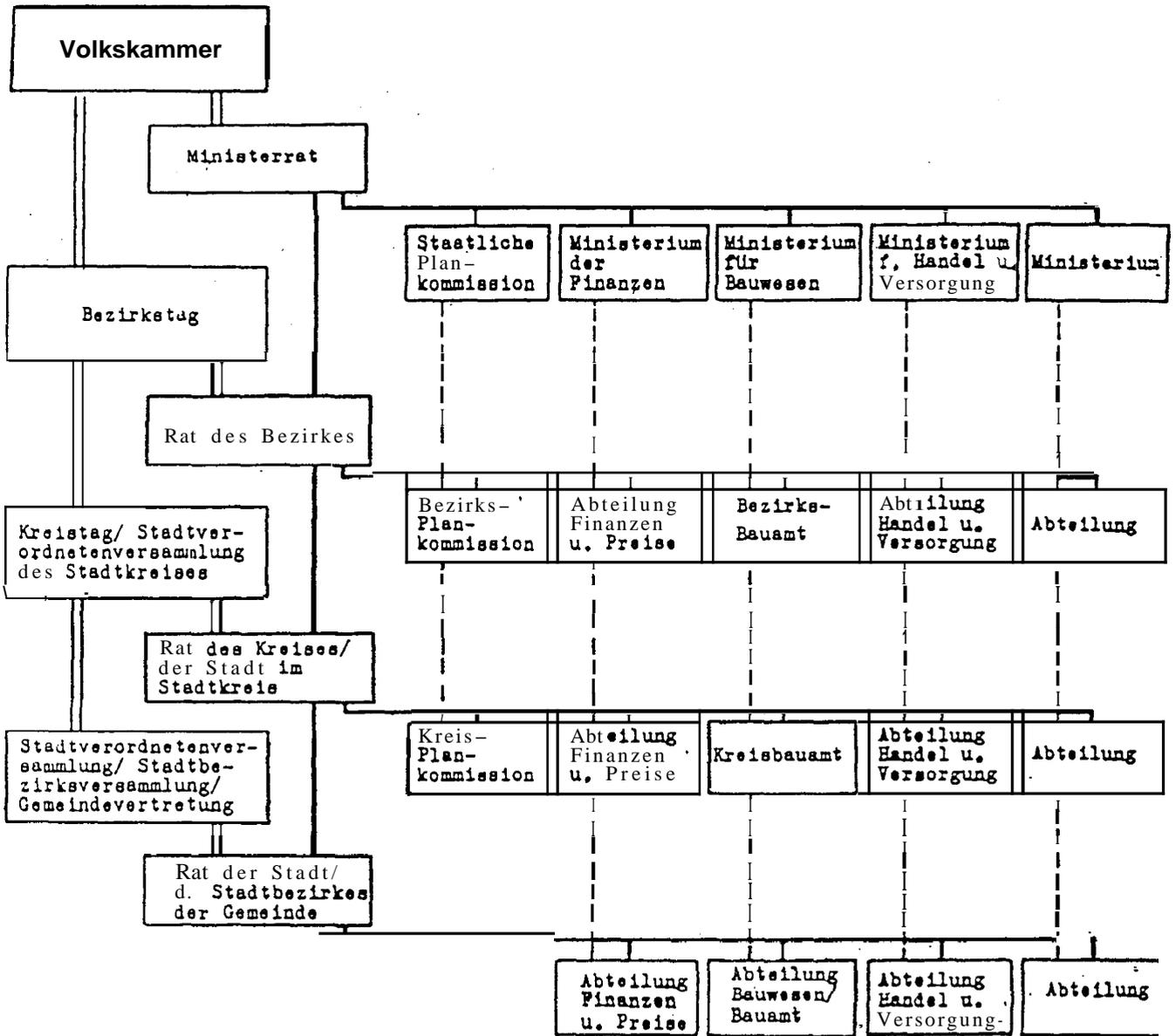
## 2. Kommunalverwaltung in der ehemaligen DDR – eine **Restgröße**

Die politisch-gesellschaftliche Ordnung in der ehemaligen DDR war geprägt vom Prinzip des "demokratischen Zentralismus". Mit der Auflösung der Länder büßten zugleich die Kommunen, also die Kreise, kreisfreien Städte und Gemeinden ihre Selbständigkeit weitgehend ein und waren seitdem kaum mehr als nachgeordnete Behörden der Zentralverwaltung in Berlin **bzw.** der neugeschaffenen Bezirke als der mittleren Verwaltungsebene. Viele der ehemals bei den Gemeinden liegenden Aufgaben, die **im** klassischen Verständnis einer vom Prinzip der Selbstverwaltung geprägten **Kommunalverfassung** zu den **originären** Aufgaben der Gemeinden gehören, wurden damals entweder auf die nächsthöhere **Ebene** der Kreise oder gleich auf die Bezirksebene verlagert.

### 2.1. Auswirkungen des Zentralismus auf kommunaler Ebene

Bei den Kommunen verblieben nur noch wenige Aufgabenbereiche, die sie in relativer Entscheidungs- und Handlungsfreiheit eigenständig wahrnehmen konnten. **Dazu** gehörten **u.a.** die Verwaltung und Verteilung von Wohnraum, die Verteilung von Kohle als dem wichtigsten Energieträger und die Kontrolle über die Versorgung der Bevölkerung mit den Gütern des täglichen Bedarfs und mit langlebigen Gebrauchsgegenständen. Angesichts der chronischen **Versorgungsmängel** in allen Bereichen der DDR-Wirtschaft kam diesen Aufgaben – die gerade nicht zu den klassischen **Selbstverwaltungsaufgaben** der Gemeinden gehören – im Rahmen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung der ehemaligen DDR – durchaus einiges Gewicht zu. (Zur Verwaltungsorganisation in der ehemaligen DDR vgl. das nachfolgende Schaubild.)

Grundstruktur der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe (bisher)



Quelle: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden 1991, S. 131

Kommunalverwaltung als kommunale Selbstverwaltung degenerierte unter dem Einfluß der **Befehls-** und Anweisungsstränge von Berlin über die Bezirke und Kreise, unter der Dominanz der von der **Parteispitze** zentral vorgegebenen politischen Prämissen und unter den ökonomischen Zwängen notorischer wirtschaftlicher Mängel zu einer Rest-Größe.

## 2.2. Zur Rolle der alles Überlagernden Parteiorganisation

Wie aller Verwaltungsvollzug in der ehemaligen DDR, so stand auch die Kommunalverwaltung bis in ihre Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozesse hinein unter dem Primat der "führenden Rolle der **SED**"; dem hierarchischen Verwaltungsaufbau entsprach die hierarchische Organisationsstruktur der Partei. Öffentliche Verwaltung vollzog sich auf allen Ebenen und in allen Ämtern unter unmittelbarer Kontrolle und der allgegenwärtigen Möglichkeit des Hineinregierens und Hineinredens der Partei. Beschlüsse des Zentralkomitees und des Politbüros der SED und an die Partei ausgegebene Weisungen des Mitglieds des Politbüros und gleichzeitigen Staatsratsvorsitzenden wurden auf den unteren **Verwaltungsebenen** vollzogen, als wäre es unmittelbar geltendes staatliches Recht oder als handle es sich um Verordnungen, Richtlinien und Verwaltungsanordnungen jeweils vorgeordneter Instanzen der staatlichen Ordnung. Über die Einhaltung der Parteidirektiven durch die Verwaltung wachten die jeweiligen regionalen und lokalen Parteisekretare, die je nach ihrer Position innerhalb der "Nomenklatur", also der Parteihierarchie, einen mehr oder weniger großen Spielraum für eigene, in die Verwaltungsabläufe eingreifende politische Entscheidungen hatten.

Den Blockparteien fiel innerhalb des politischen und gesellschaftlichen Systems der DDR auch auf der kommunalen Ebene nur die Funktion zu, nach außen hin den Anschein einer von mehreren Parteien getragenen demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung zu wahren. Das zeigt sich **u.a. daran**, daß den Blockparteien

die Besetzung der Leitungsfunktionen in bestimmten, politisch weniger bedeutsamen, aber von den Aufgaben her zumeist schwierigeren Ämtern nach einem festgelegtem Schlüssel vorbehalten blieb und daß ihnen in kleineren Kommunen und vereinzelter Städten die Besetzung der Bürgermeisterposten überlassen wurde, daß sie aber im übrigen die führende Rolle der SED anerkannten und widerspruchslos ausführten, was diese anordnete.

### 2.3. Kommunale Ratsverfassung als demokratische Fassade

Nach außen hin wurde der Form halber an scheinhaft demokratischen Selbstverwaltungsstrukturen festgehalten. Nach dem Kommunalverfassungsrecht der DDR galt für die Städte und Gemeinden einheitlich die Ratsverfassung mit einer von den Bürgern in Urwahl gewählten Stadtverordnetenversammlung und dem von ihr gewählten Rat der Stadt.

Die Stadtverordneten wurden dabei nach einem zuvor festgelegtem Schlüssel im Block gewählt. Wer dafür kandidieren durfte, war von der Partei festgelegt. Das Arbeitskollektiv hatte diese Auswahl zu bestätigen. Nach dem einheitlichen Schlüssel hatte die SED zunächst einmal 20% der Abgeordneten zu stellen und jede der Blockparteien (CDU, LDPD und NDPD) je 10%. Dazu kamen Vertreter der sog. Massenorganisationen, wie FDJ, DFD, FDGB, Kulturbund und Konsum, wobei die Vertreter aus diesen Organisationen fast ausschließlich ebenfalls SED-Mitglieder waren. Insgesamt war dadurch sichergestellt, daß die SED in der Stadtverordnetenversammlungen eine Mehrheit von über 50% hatte. Je nach Größe der Gemeinde war die Stadtverordnetenversammlung unterschiedlich groß, durchweg aber überproportional besetzt im Vergleich zu Gemeindevertretungen westlicher Städte. Zusätzlich gab es nach dem gleichen Schlüssel "gewählte" Nachrückern, die alle Rechte außer dem Stimmrecht hatten und auch in den Ausschüssen mitarbeiten konnten. In Fällen von Krankheit oder Ausscheidens rückten sie als Vollmitglieder nach.

Der Rat der Stadt bestand ebenfalls einheitlich in der gesamten DDR aus dem Bürgermeister **bzw.** (bei größeren **Städten**) **Oberbürgermeister** und vier hauptamtlichen Ratsmitglieder, die den vier politisch besonders wichtigen Ratsbereichen vorstanden und die zugleich die Funktion von Stellvertretern des Bürgermeisters innehatten. Neben diesen vier Ratsmitgliedern, die politisch die engere Verwaltungsspitze der Gemeinde bildeten, gab es je nach Größe der Gemeinde eine unterschiedlich große Anzahl weiterer Ratsmitglieder, die ihre Aufgabe anfänglich nur als Ehrenamt wahrnahmen, **1974** aber im Rahmen einer Veränderung der Verwaltungsstrukturen ebenfalls zu hauptamtlichen Ratsmitgliedern gemacht wurden.

Im einzelnen gliederte sich die Stadtverwaltung - offensichtlich gleichfalls weitgehend einheitlich in allen Kommunen der DDR - in folgende Ratsbereiche:

- Das Personalamt mit Kader-, Instrukteur- und **Informations-**abteilung. Diesem Ratsbereich, der offenbar durchgängig den Bürgermeistern **bzw.** den Oberbürgermeistern unmittelbar unterstand, oblag die Einstellung und Überwachung des Personals sowie die innere Koordination der Aufgaben einschließlich der Herstellung von Ratsvorlagen. Zu diesem Bereich gehörte auch die Pressestelle sowie eine Stelle für Eingaben und Beschwerden.
- Der zweite Ratsbereich war die "Plankommission". Ihr oblagen 'operative' Aufgaben; sie hatte prinzipielle Entscheidungen vorzubereiten, welche die anderen Bereiche dann ausführten. Ihr oblagen die Stadtplanung und die Zusammenarbeit mit den Betrieben sowie die Planung des Örtlichen **Arbeitsvermögens** bzw. der Finanzierung für die Stadt. Konkret hatte sie darüber zu entscheiden, wer **aufgrund** der Bevölkerungsstatistik wie viele Arbeitskräfte zugewiesen bekommt. Im einzelnen wurde das auf der Grundlage von Vorgaben, die vom Bezirk **bzw.** von der (zentralen) staatlichen Plankommission in Berlin kamen, mit den Betrieben abgestimmt. Eine andere Aufgabe der Plankommission war die sog. "territoriale Rationalisierung". Damit waren Maßnahmen überbetrieblicher Rationalisierung gemeint **z.B.** für Kleinbetriebe, für die von der staatlichen Plankommission **arbeits-**sparende Maßnahmen wie **z.B.** gemeinsame Maschinenparks vorgesehen waren. Die Plankommission hatte Vorschläge auszuarbeiten, wie diese Kleinbetriebe (etwa Genossenschaften) entsprechend ausgestattet werden konnten. Der für die Plankommission **zuständige** Stadtrat war zugleich erster Stellvertreter des Bürgermeisters.

- Auch der Abteilung Inneres, einem der wichtigsten Ratsbereiche, stand ein Mitglied des Rates mit Vertreterfunktion für den Bürgermeister vor. Als offizielle amtliche Aufgaben oblagen dieser Abteilung u.a. die Wiedereingliederung von Haftentlassenen, das Standesamt, das Referat für Ordnung und Sicherheit mit u.a. Feuerwehr und Verkehrssicherheit sowie die Schiedskommission und eine Stelle für die Zusammenarbeit mit den Kirchen. Seit 1984 war auch die für Ausreiseanträge zuständige Stelle diesem Senatsbereich zugeordnet. Inoffiziell waren die Abteilungen für Inneres offenbar in allen Gemeinden der DDR die für die jeweilige Kommunalverwaltung und für das dort tätige Personal zuständige "Stasi-Zentrale".
- Der ebenfalls von einem Stadtrat mit Vertreterfunktion für den Bürgermeister geleitete Ratsbereich "Handel und Versorgung" hatte die Versorgung der Bevölkerung der Stadt zu überwachen. Die Handels- und Gaststättenbetriebe der HO wurden zwar vom Bezirk aus geleitet: auf sie hatte also die Kommune keinen Einfluß; dennoch mußte sie dafür sorgen, daß die Verkaufsstände in Ordnung waren, sie mußte die Preise kontrollieren und mußte notfalls bei Engpässen für Abhilfe sorgen.
- Ein weiterer Stellvertreter des Bürgermeisters war schließlich, und das galt offenbar als die Regel in den meisten Gemeinden, der Sekretar des Rates. Ihm unterstand die allgemeine Verwaltung und die Organisation nach innen; er hatte ferner den Kontakt zum Büro der Stadtverordnetenversammlung zu halten.

Während in Rostock - wie in den großen Städten allgemein - alle vier Ratsbereiche mit Stellvertretungsfunktion für den Bürgermeister ausschließlich von SED-Mitgliedern geleitet wurden, gehörte z. B. in Aschersleben - und das war anscheinend in kleineren Städten und Gemeinden der DDR häufiger der Fall - immerhin einer dieser Ratsherren (und zwar der für Handel und Versorgung) einer Blockpartei (NDPD) an. Ansonsten blieben die Blockparteien von den Spitzenpositionen der "Örtlichen Organe der Staatsmacht" ausgeschlossen. Allerdings durften sie in beiden Kommunen - und auch das dürfte typisch gewesen sein für die DDR insgesamt - einige der hauptamtlichen Ratsherren ohne Vertreterfunktion stellen. Welche dies im einzelnen waren, beruhte, wie diese Verteilungsregelung überhaupt, auf Absprachen zwischen der SED und den Blockparteien aus den Anfängen der DDR, stand also gewissermaßen traditionsgemäß fest.

Die anderen jeweils von einem hauptamtlichen Stadtrat geleiteten Bereiche waren:

- Finanzen mit den Abteilungen Stadthaushalt und Preise für Gewerbetreibende sowie Gehaltsstelle;
- Jugend, Körperkultur und Sport;
- Schulen, Kindergärten und Heime (nicht aber Krippen) und Volkshochschule;
- Verkehr- und Nachrichtenwesen;
- Generalbebauungsplan, Wohnungsbau und Stadtsanierung;
- örtliche Versorgungswirtschaft;
- Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft;
- Landwirtschaft und Naherholung bzw. "Umweltschutz und Wasserwirtschaft";
- Kultur.

Neben diesen Ratsbereichen, die in allen Städten der ehemaligen DDR anzutreffen waren, gab es in Großstädten darüberhinaus noch die Ratsbereiche Energie, Stadtteilbetreuung und Arbeit.

Schließlich nahmen in der Regel auch der Parteisekretär und der BGL-Vorsitzende des Rathauses an allen Ratssitzungen teil. Faktisch wurden sie wie Stadträte behandelt, obwohl sie rechtlich keine waren.

Wie stark auch auf dieser Ebene die Stellung der Partei war, wird daran deutlich, daß alle Stadträte der zentralen Parteileitung des Rathauses regelmäßig Bericht zu erstatten hatten; jede Personalentscheidung mußte, auch wenn sie schon von der Kader-Abteilung vorbereitet worden war, von der Parteileitung noch einmal gebilligt werden; die Blockparteien hatten da nichts zu sagen. Sie durften ausführen, was die Parteileitung der SED beschlossen hatte.

#### 2.4. Kommunalverwaltung als **Mängelverwaltung**

Unter den Bedingungen der Zentralverwaltungswirtschaft war Kommunalverwaltung auf allen Ebenen der Sache nach im wesentlichen eine **Material-** und Fondsverwaltung. In Anbetracht der notorischen Versorgungsengpässe in allen Bereichen der Wirtschaft wurde sie zunehmend zu einer hinter die Planvorgaben zurückfallende **Mängelverwaltung**. Es gelang kaum noch, auch nur die notwendigen **Reparatur-** und Ausbesserungsarbeiten an Schulen, **Krankenhäusern** und anderen öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen ausführen zu lassen. Die Durchführung des Mitte der 80er Jahre groß aufgelegten Dachsanierungsprogramms 'Dächer dicht', hinkte z.B. nicht nur für Wohngebäude, sondern auch für Schulen, **Krankenhäuser** und andere öffentliche Gebäude um mehrere Jahre hinter den Planvorgaben her.

#### 2.5. Personalpolitik

In der Kommunalverwaltung war Personalpolitik - wie auf den anderen Verwaltungsebenen in der ehemaligen DDR auch - **Kaderpolitik** unter Führung und ständiger Kontrolle durch die SED. Alle Personalentscheidungen wurden von der ausschließlich mit **SED-Leuten** besetzten **Kader-Abteilung** vorbereitet und bedurften der Zustimmung durch den Parteisekretär; es gab Ämter, die ausschließlich mit **SED-Kadern** besetzt waren (z. B. Personalamt, Plankommission, Abteilung für Inneres und Stadtschulrat) sowie Stellen, die bevorzugt **SED-Kadern** vorbehalten blieben, die aber gelegentlich auch mit Mitgliedern der **Block-Parteien** besetzt wurden, sowie Stellen, für die auch **Parteilose** eingestellt werden konnten. Dazu gehörten vor allem **Techniker**, die innerhalb der Kommunalverwaltung der DDR eine Sonderstellung einnahmen; bei guter fachlicher Qualifikation konnten sie auch ohne Parteimitgliedschaft bis in die **Stellvertreterpositionen** gelangen, nie aber in **Leitungsfunktionen**. **Oberbürgermeister** mußten die **Parteischulen** (auf **Kreis-** und **Bezirksebene**) durchlaufen haben und über eine juristische **Ausbil-**

derung an den Parteihochschulen für 'Staat und Recht' verfügen. Auch für andere leitende Kader der Kommunalverwaltung war es üblich, daß sie **im Anschluß** an die Parteischulen ein Studium an den Hochschulen oder Fakultäten für Staat und Recht oder ein Fachstudium (**z.B. Ökonomie** oder Bauwesen) absolviert hatten. **Im übrigen** gab es **für** die Kader der Kommunalverwaltung keine besondere **Qualifizierungserfordernisse**.

**Qualifizierungsmaßnahmen**, die der Verwaltungsbildung für den mittleren Öffentlichen Dienst der BRD vergleichbar gewesen wären, hat es für die Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen der ehemaligen DDR nicht gegeben. Vielmehr war es üblich, daß für die nachgeordneten Tätigkeiten in den Verwaltungen der Städte und Gemeinden Beschäftigte mit unterschiedlicher beruflicher Herkunft und Erfahrung rekrutiert und erst am Arbeitsplatz selbst in ihre Tätigkeit eingewiesen wurden oder Gelegenheit erhielten, neben ihrer Tätigkeit in Fernlehrgängen oder **im Fernstudium** - überwiegend wohl der Fachrichtung "Staat und Recht" - die für erforderlich gehaltenen Kenntnisse und Fähigkeiten zu erwerben.

## 2.6. Grundsätze der Kommunalverwaltung

Oberstes Gebot der kommunalen Verwaltung, wie auch der Verwaltung in anderen Bereichen, war die Geheimhaltung; selbst **Bebauungspläne** waren noch in eine der oberen Geheimhaltungsstufen eingeordnet und Stadtpläne wurden aus Gründen der Geheimhaltung perspektivisch bewußt verzeichnet. Kontakte zu Verwandten in der Bundesrepublik galten ebenso als Sicherheitsrisiko wie aktive Mitarbeit **im kirchlichen Bereich**. **Beides** konnte den Ausschluß von bestimmten Tätigkeiten oder vom beruflichen Aufstieg zur Folge haben.

Gesetze spielten in der Kommunalverwaltung, wie anscheinend auch sonst beim **Verwaltungsvollzug**, eine relativ untergeordnete Rolle. **Ihre** Vorgaben konnte jederzeit durch konkrete Anordnungen von vorgesetzten Instanzen (**Berlin, Bezirk und Kreis**) unterlaufen **bzw.**

durch Intervention der Partei ausgehebelt werden. Im Konfliktbereich widerstreitender Hierarchieebenen von Partei und Staat eröffneten sich allerdings auch Handlungsspielräume auf den unteren Ebenen, die partiell **für** eigenständige Entscheidungen genutzt werden konnten. Die Bedingungen der Mängelverwaltung waren eine ständige Herausforderung für die in der Kommunalverwaltung Beschäftigten. Die Kunst der Improvisation wurde unter diesen Bedingungen zu einem der wichtigsten Qualifikationserfordernisse, nicht nur für Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung.

### 3. Neue Aufgaben und Organisationsstrukturen

Die Wende von der zentralistischen Auftragsverwaltung zur kommunalen Selbstverwaltung geschah nicht abrupt. Auf den ersten Blick vollzog sie sich seit dem November 1989 in Etappen, die von bestimmten Daten markiert werden. Faktisch aber erfolgte in den Gemeinden die Umstrukturierung und Reorganisation des Verwaltungsapparates allmählich und gewissermaßen schubweise. Sie ist auch mit dem Tag der Vereinigung am 3. Oktober 1990 keineswegs abgeschlossen. Vielmehr dauert der Prozeß noch immer an und in absehbarer Zukunft sind weitere Veränderung zu erwarten. Ohne auf die Einzelfälle Aschersleben und Rostock einzugehen, die im Detail jeweils gewisse Besonderheiten aufweisen, läßt sich der bisherige Prozeß in groben Zügen wie folgt nachzeichnen.

#### 3.1. Von den alten zu den neuen Strukturen

Nach dem Rücktritt Honneckers am 18. Oktober 1989 und dem Interregnum der Regierung Krenz begann spätestens mit der Regierung Modrow am 17. November 1989 auch in den Gemeinden der DDR die Zeit des demokratischen Umbruchs und der politischen Auseinandersetzung mit der herrschenden SED. Orientiert am Beispiel des "Runden Tisches" in Ost-Berlin, der seit dem 7.12.89 eine Art Nebenregierung darstellte, wurden auch in den meisten Gemeinden der DDR ähnliche Institutionen ins Leben gerufen. Obgleich diese Einrichtungen nicht durch demokratische Wahlen legitimiert waren und die alten Stadtverwaltungen unverändert fortbestanden, übernahmen sie sowohl Kontroll- wie Entscheidungs-funktionen in den Gemeinden. Meist unter der Leitung der evangelischen Kirche organisierte sich an den "runden Tischen", wo sich basisdemokratische Elemente mit solchen der quasistaatlichen Willensbildung mischten, der Widerstand gegen das herrschende SED-Regime. Besetzt mit Vertretern der neuentstandenen Parteien und Bürgerbewegungen (wie z.B. SDP, später SPD; Demokratischer Aufbruch; Neues Forum; Bündnis 90, Demokratie jetzt; DSU usw.)

den alten Massenorganisationen (FDGB, FDJ usw.) sowie der SED und der alten Blockparteien waren die "Runden Tische" gewissermaßen "kommunale Ersatzparlamente", die, wie der große "Runde Tisch" in Berlin, auch in den Städten und Gemeinden die Macht des SED-Regimes begrenzen sollten. So wurden **z.B.** Bürgermeister, deren 'feudalistischer' Regierungsstil nicht länger hingenommen werden sollte, abgelöst und durch kommissarische **Interrimsbürgermeister**, zum Teil aus den Reihen der SED, ersetzt. In den Beratungen der 'Runden Tische' fiel auch schon die Entscheidung, Kontakte zu den westdeutschen Partnerstädten aufzunehmen bzw. zu intensivieren.

Aus diesen Kontakten zwischen "Rundem Tisch" und den Stadtverwaltungen und Ratsversammlungen der Partnerstädte, aber auch zwischen den alten bzw. neuen Parteien der DDR und der BRD und nicht zuletzt zwischen Privatpersonen, entwickelten sich unter den Beteiligten auch erste Vorstellungen darüber, wie die Kommunalverwaltungen umzugestalten seien. Denn daß die alten Strukturen, die den Gemeinden kaum noch Gestaltungsspielraum ließen, nicht länger fortbestehen konnten, war allen klar. Konkrete Gestaltungen Vorstellungen zur Reorganisaton freilich erst nach dem 6. Mai 1990 an, dem Tag der Kommunalwahlen in der DDR.

Zwar hatte bereits die Volkskammerwahl am 18.3.1990 die Alleinherrschaft der SED in der DDR beendet, aber in den Stadtverordnetenversammlungen der Gemeinden war die SED aufgrund der gefälschten Ergebnisse der Kommunalwahlen vom Vorjahr noch immer in der absoluten Mehrheit. Erst die neuen, erstmals demokratisch legitimierten Stadtverordnetenversammlungen, in denen sich trotz eines mitunter erbitterten Wahlkampfes zumeist Mehr- bzw. Allparteienkoalitionen unter striktem Ausschluß der inzwischen zur PDS umbenannten SED bildeten, konnten daran gehen, die örtlichen Verwaltungen zu reorganisieren. Als Grundlage diente die wenige Tage später (am 17.5.1990) von der Volkskammer verabschiedete Kommunalverfassung der DDR, die den Gemeinden die Selbstverwaltung zurückgab.

### 3.2. Erste Schritte zur Reorganisation

Die ersten Schritte zur Reorganisation erstreckten sich sowohl auf die Struktur der Ressorts als auch auf das Personal. Zu diesem Zweck wurden aus den Koalitionsrunden der in den **Stadtver-**ordnetenversammlungen vertretenden Parteien unter Ausschluß der PDS Kommissionen gebildet. Diese hatten den Auftrag, die neuen Verwaltungsstrukturen festzulegen und das Personal für die **neuzu-**besetzenden Ämter auszuwählen.

In den Koalitionsabsprachen wurden die Zahl der Ämter festgelegt, und den an der Koalition beteiligten Parteien in einer austarierten Begrenzung Optionen auf bestimmte Ämter zugesprochen. Diese Optionen nahmen sie wahr, wobei die Besetzung der jeweiligen Positionen oft mit Personen erfolgte, die erst kurz zuvor in die jeweilige Partei eingetreten waren. Allerdings wurden auch parteilose Bewerber, mit Billigung der Partei, die **darauf** "Anspruch" hatte, in die Leitung solcher Ämter berufen. Die übrigen Ämter, auf die keine Parteioptionen bestanden, wurden durch Ausschreibung besetzt. Auf sie konnten sich auch ehemalige Amtsinhaber bewerben.

Die neugewählten Bürgermeister, Dezernenten und Amtsleiter waren ebenso wie die Mitglieder der Gemeindevertretungen überwiegend Neulinge in Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung; die besonderen Aufgaben, Strukturen und Probleme kommunaler Selbstverwaltung waren ihnen fremd. Da ihnen andererseits die dringenden Tagesaufgaben keine Zeit ließen, sich die notwendigen Kenntnisse für die Aufgabe des Aufbaus der neuen Verwaltungsstrukturen selbst zu verschaffen, wandten sie sich - zum Teil vermittelt über Partei-kontakte - auf der Suche nach Ratschlägen, Anregungen und Vorbildern an Amtskollegen in den Partnerstädten bzw. vergleichbaren großen Kommunen in der Bundesrepublik. Teilweise boten Partnerstädte auch von sich aus Rat und Hilfe an. Mitentscheidend für die so frühe Aufnahme solcher Kontakte war wohl auch, daß sich schon zu diesem Zeitpunkt die Vereinigung der **beiden** deutschen Staaten als politisches Ziel abzeichnete. Vor diesem Hintergrund

entwickelten sich aus den ersten Kontakten nach und nach mehr oder weniger formalisierte intensivere Formen der Beratung und Betreuung aus dem Westen, die auch unmittelbare Hilfe beim Aufbau der Verwaltungsstrukturen und bei der alltäglichen Verwaltungsarbeit mit einschloß. Beraten von den Schwesterparteien und von **Verwaltungsspitzen** westlicher Kommunen wurden Informationen zusammengetragen, Organisationspläne und Verwaltungsgliederungen studiert und auf dieser Grundlage die eigenen Pläne entworfen. Das Ergebnis waren Verwaltungsstrukturen, die unverkennbar Züge der jeweiligen Partnerstädte trugen. Allerdings handelte es sich nicht um schlichte Imitationen. Denn die anstehenden neuen Aufgaben einerseits und die Besonderheiten der jeweiligen Partnerstädte andererseits, ließen eine umstandslose Übertragung westlicher Vorbilder nicht zu.

So mußte man zum Beispiel in Rostock auch auf Kieler und Lübecker Vorbilder zurückgreifen, weil sie sich von der Größe dafür besser eigneten als die Partnerstadt Bremen, die obendrein als Stadtstaat Spezifika aufwies, welche auf Rostock nicht zutrafen.

### 3.3. Rahmenstrukturen der **Kommunalverwaltung** als **Selbst-** und Auftragsverwaltung

Die Umstellung der Kominunalverwaltung der bisherigen DDR auf das Kommunalverfassungssystem der Bundesrepublik stellte das neue Personal vor allem vor die Notwendigkeit, sich in einer komplizierten rechtlichen Gemengelage, bestehend aus noch geltendem alten DDR-Recht und Überleitungsbestimmungen aus den Vertragswerken des Einigungsprozesses, zurechtzufinden und insbesondere auf das zu übernehmende, ihm bis dahin völlig fremde Rechtssystem der Bundesrepublik einzulassen. Zu allererst mußten die neuen Bürgermeister, Dezernenten und Amtsleiter ebenso wie die übrigen Mitglieder der Gemeindevertretungen lernen: was kommunale Selbstverwaltung inhaltlich bedeutet, wie sie von staatlicher Auftragsverwaltung abzugrenzen ist und welche konkreten Aufgaben jeweils dem einen

oder dem anderen Bereich zuzuordnen sind. Auch die mit den unterschiedlichen Aufgaben verbundenen wechselseitigen Kompetenzabgrenzungen z. B. innerhalb der Verwaltung, aber auch im Verhältnis der Verwaltung zur Kommunalvertretung und die damit verbundenen unterschiedlichen Rollen waren für alle Beteiligten völlig neu.

Im einzelnen hatte die Umstellung auf das neue Kommunalverfassungs- und Verwaltungssystem erhebliche Konsequenzen für die von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben und für die dafür erforderliche Ämterstruktur. So sind eine Reihe von bisher den Kommunen obliegenden Aufgaben, die sich aus der Verflechtung von Staat und Wirtschaft ergaben, nur noch auslaufend für eine **Übergangszeit** wahrzunehmen. Dazu gehören die Verwaltung und Verteilung von Wohnraum, die Verteilung von Kohle, Wärme und sonstigen Energien. Andere sind schon jetzt entfallen wie z.B. die Kontrolle über die Warenpreise und über die Versorgung der Bevölkerung mit Verbrauchs- und Bedarfsgütern. Gleichzeitig sind den Kommunen neue Aufgaben zugefallen, die sich mit Bezug auf die Wirtschaft aus dem Übergang von der zentralstaatlich geplanten Verwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft ergeben. Dazu gehören insbesondere die Wirtschaftsförderung und die Verwaltung von Beteiligungen der Stadt an Wirtschaftsbetrieben. Schließlich haben sich in anderen Bereichen kommunaler Zuständigkeit scheinbar gleiche Aufgaben aufgrund veränderter gesellschaftlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen nicht unbedeutend verändert. Das gilt insbesondere für die Bereiche Stadtplanung, Bauwesen, Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser und andere Sozialeinrichtungen.

#### **3.4. Aufbau einer demokratisch legitimierten und leistungsfähigen Verwaltung**

Als wesentliche Aufgabe der Rekonstruktion der kommunalen Selbstverwaltung erwies sich der Aufbau eines demokratisch legitimierten, politisch verantwortlich geleiteten leistungsfähigen

Verwaltungsunterbaus. Probleme und Schwierigkeiten traten auf

- bei der Durchsetzung der demokratischer Legitimation und Kontrolle der Verwaltung durch die **gewählten** Vertretungskörperschaften, bei der Durchsetzung der politischen Verantwortlichkeit der Verwaltungsleitung (Bürgermeister **und/oder** Stadtdirektor) und bei der Außenvertretung der Kommunalverwaltung.
- Schwierigkeiten bereitete es ferner, die Notwendigkeit eines hierarchischen Verwaltungsaufbaus in der Binnenstruktur der Ämter und **im** Verhältnis der Ämter zur Verwaltungsspitze zu vermitteln und durchzusetzen.
- Größere Probleme traten schließlich auf in bezug auf die Öffentlichkeit des Handelns, beim Informationsfluß vom Land/Kreis zur Stadt. Hier waren **z.T.** die alten Informationswege vom Bezirk zum Kreis noch intakt, so daß die nunmehr zuständige Stadtverwaltung wichtige Informationen nur informell über Mitarbeiter beim Kreisamt bekommen konnten. Ferner gab es Probleme bei der Zusammenarbeit zwischen Ämtern und Ausschüssen sowie bei der Kontrolle der Ämter durch die Ausschüsse.

### 3.5. Umstrukturierung der kommunalen Ämter

Hinsichtlich der Binnengliederung der Kommunalverwaltungen in unterschiedliche Ämter genügte es nicht, bisher unter der Bezeichnung "Ratsbereich" oder "Stadtrat für ..." geführte Teile des Verwaltungsunterbaus in "Ämter" umzubenennen. Vielmehr mußten nicht nur für neu hinzugekommene Aufgaben der kommunalen Selbst- und Auftragsverwaltung wie insbesondere der Wirtschafts- und Sozialverwaltung, sondern auch für solche Verwaltungsaufgaben, die in der (zentralistischen) DDR von übergeordneten Verwaltungsinstitutionen des Kreises oder des Bezirks wahrgenommen worden waren, neue kommunale Ämter geschaffen werden. Eine weitere Notwendigkeit zur Schaffung **neuer** Ämter, für die es in den alten Ratsstrukturen keinerlei Vorläufer gab, resultierte aus der

Übernahme solcher Aufgaben in kommunale Regie, die bisher von teils separaten **volkseigenen** Betrieben, teils dem kommunal gelenkten volkseigenen Betrieb (VEB-K) **„Stadtwirtschaft“** wahrgenommen worden waren. Das gilt **z.B. für** das Friedhofswesen, für die städtischen Park- und Grünanlagen sowie für Reparaturkolonnen, die kleinere Ausbesserungsarbeiten an den städtischen Wegen und Straßen durchgeführt hatten.

Bei der Integration dieser Bereiche in die Kommunalverwaltungen stehen die Kommunen vor dem Problem, daß die Leiter und das Personal **z.T.** immer noch in den alten Strukturen befangen sind. Es fällt schwer, ihnen zu vermitteln, daß sie nicht länger eigenständige Betriebe, sondern nun der Stadtverwaltung unterstellte und verantwortliche Amtsbereiche sind. Dieses Problem stellte sich **im** Zuge des gesellschaftlichen Umbruchs verstärkt auch deswegen, weil nicht nur die Leitungen, sondern auch die Beschäftigten solcher volkseigenen Betriebe zunächst davon ausgegangen waren, daß sie ähnlich wie Betriebe anderer Wirtschaftsbereiche wirtschaftlich rechtlich und völlig selbständig würden. Diese Vorstellung erschwerte die Umwandlung der bisherigen volkseigenen Betriebe in Ämter, deren Integration in die Amtsstrukturen und ihre Unterordnung unter die politisch verantwortliche Verwaltungsspitze.

Soweit Ämter für Aufgaben geschaffen werden mußten, für die früher die Kreise **und/oder** Bezirke zuständig waren, die jetzt aber als Selbstverwaltungsaufgaben auf die Städte übergegangen sind, ist es in der Anfangsphase der Reorganisation **u.a.** wohl auch wegen fehlender Kenntnisse und Erfahrungen nicht gelungen, die jeweiligen alten Verwaltungsstrukturen in den Kreisen **und/oder** Bezirken in für einzelne Städte bzw. Kreise zuständige Untereinheiten zu zergliedern und diese sodann, einschließlich des Personals, in den **Verantwortungsbereich** der Kommunen überzuleiten. So **erklärt** sich, daß derartige Ämter bei den Kreisen und Bezirken zum Teil noch bestehen und personell überbesetzt sind, obwohl die jeweiligen Verwaltungsaufgaben auf dieser Ebene ganz oder teilweise entfallen sind, während den Kommunen fachlich qualifiziertes Personal für eben diese Aufgaben fehlt.

### 3.6. Personelle Veränderungen

Der im Verlauf des Umbruchs in der DDR und der Vereinigung mit der BRD in Gang gesetzte Prozeß der Rekonstruktion der Kommunen und ihre Wiedereinsetzung in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung erforderte auch Veränderungen und schuf zugleich schwerwiegende Probleme beim Personal der Kommunalverwaltungen.

Personalentlassungen beschränkten sich in der ersten Phase auf die politischen Führungskader wie z.B. frühere Bürgermeister und Stadträte sowie Direktoren und deren Stellvertreter an den Schulen. Vielfach mußten allerdings die noch von den Schulverwaltungen der Kommunen neu ausgeschriebenen Direktorenstellen an den Schulen (inzwischen ist diese Aufgabe auf die Länder übergegangen) wieder mit den alten Amtsinhabern besetzt werden, weil sich keine anderen Bewerber fanden.

Auf der Ebene unterhalb der Amtsleitungen beschränkte sich die Entlassung von Personal durchweg auf Amtsinhaber, die wegen besonderer Funktionen in der Partei politisch belastet waren oder die wegen erwiesener bzw. aufgrund ihrer früheren Funktion zu vermutender Zuträger für die Stasi nicht die hinreichende Gewähr boten, daß sie in ihrer neuen Tätigkeit loyal mitarbeiten würden.

Solche Entlassungen bzw. "freiwillige Kündigungen", die freilich nahegelegt wurden, gab es in den Stadtverwaltungen im engeren Sinne (also ohne nachgeordnete Einrichtungen wie Kindergarten, Krippen usw.) relativ wenige: In Aschersieben ca. 10 bis 15 von ca. 60, in Rostock ca. 60 von ca. 750 Mitarbeitern der Stadtverwaltung. Es handelt sich dabei vor allem um Parteisekretäre und um Mitarbeiter der Kaderabteilung und der Abteilung Genehmigungswesen, die u.a. Ausreiseanträge in die Bundesrepublik zu bearbeiten gehabt hatten und die - wohl zu Recht - als verlängerter Arm der Stasi galten.

Andererseits war nicht nur für neue Aufgabenbereiche und dafür zuständige neue Ämter neues Führungs- und sonstiges Personal erforderlich. Die politischen Parteien und Bürgerbewegungen, die den Veränderungsprozeß getragen und wesentlich mitgestaltet

hatten, drängten auch in den Kommunen **darauf**, daß die alten, von der SED beherrschten und von Stasi-Leuten durchsetzten Führungs- und Personalkader – soweit wie möglich – ausgetauscht und durch **neues**, politisch unbelastetes Personal ersetzt würde. Dieses Ziel ließ sich allerdings nicht ohne Abstriche und vor allem nicht sofort und widerspruchsfreidurchsetzen.

Schon aus arbeitsrechtlichen Gründen (Kündigungs- und Vertrauensschutz) und aus arbeitsmarktpolitischen wie sozialen Erwägungen konnte das alte Personal nicht einfach komplett entlassen werden. Abgesehen davon gab es für einen völligen Personalaustausch bei weitem nicht genügend fachlich qualifizierte Bewerber, die politisch unbelastet gewesen wären und die wenigstens über das Erfahrungswissen des alten Personals verfügten. Gerade **darauf** waren aber die Verwaltungen im Prozeß des Umbaus weiter angewiesen. Das galt und gilt nicht nur für kommunale Aufgaben, die noch in den alten Verwaltungsstrukturen der DDR begründet liegen und die, wie z.B. die Wohnraumbewirtschaftung, als kommunale Aufgabe weiterzuführen sind, solange die Städte und Gemeinden über den Wohnungsbestand verfügen. Erfahrungswissen des alten Personals ist auch für alle anderen kommunalen Aufgaben notwendig oder jedenfalls wünschenswert. Denn Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik beziehen sich in allen Bereichen naturgemäß auf Örtliche Einrichtungen und Gegebenheiten, mit denen das alte Personal aufgrund seiner bisherigen Tätigkeit vertraut ist.

In alledem bestätigte sich auch in dieser Umbruchsituation eine alte Erfahrung, daß nämlich die politischen und gesellschaftlichen Ordnungen auf der staatlichen Ebene vergehen, die Kommunen aber bestehen bleiben (müssen). Denn gerade auf dieser Ebene geht es um unverzichtbare und wichtige soziale, gesundheitspolitische und kulturelle Grundbedürfnisse der Bürger. Deshalb können die Kommunalverwaltungen ihren Dienstbetrieb nicht einfach vorübergehend einstellen und die Bürger bis auf die Zeit nach einer Umstrukturierung vertrösten. Anders als auf der Ebene der Länder: wo die Bürger das Fehlen einer funktionsfähigen Verwaltung oder unvermeidliche Friktionen bei deren Aufbau bislang kaum direkt

spüren - es sei denn, vermittelt über die Verwaltungen der Städte und Gemeinden - wären sie bei einem Stillstand der Kommunalverwaltung und sind sie aktuell von allen Störungen bei deren Umbau unmittelbar betroffen. Darüberhinaus hatte und hat gerade der Zusammenbruch der zentralstaatlichen Instanzen und der alten Bezirke sowie der allgemeine Vertrauensverlust in staatliche Institutionen - aber auch schlichte Unkenntnis - zur Folge, daß sich die Bürger der ehemaligen DDR selbst noch mit solchen Forderungen und Ansprüchen an die Kommunalverwaltungen wenden, für die auch nach der Verfassungsordnung des Grundgesetzes gerade nicht die Kommunen, sondern die (staatlichen) Verwaltungen der Länder zuständig sind, wie z.B. für Aufgaben der Polizei und für das Unterrichtswesen an den Schulen einschließlich des Lehrpersonals.

Aus allen diesen Gründen mußten in den kommunalen Ämtern Verwaltungsaufgaben, soweit politisch vertretbar, mit den alten Personalkadern weiter geführt werden. Die Umstrukturierung der Ressorts machte es allerdings unerläßlich, daß ein Teil der Bediensteten neuen Bereichen zugeordnet wurde. Umsetzungen gab es deswegen in größerem Ausmaß. Teilweise sind Beschäftigte, die früher in führenden Positionen tätig waren, auch herabgestuft und für nachgeordnete Funktionen wieder eingestellt worden. Nicht einmal alle Amtsleiter- oder Stellvertreterstellen konnten vollständig mit neuen Kräften besetzt werden. Vor allem in der Finanzverwaltung (Stadtkämmerei), im Ordnungsamt und Standesamt und in den für das Wohnungs- und Bauwesen sowie für das öffentliche Stadtgrün zuständigen Ämtern sind frühere leitende Amtsträger oder deren Stellvertreter aufgrund eines Bewerbungsverfahrens und nach Austritt aus der SED/PDS als Amtsleiter oder Stellvertreter des Amtsleiters wieder eingestellt worden (z. B. in Rostock insgesamt 4, in Aschersleben 2).

Schließlich blieben einige Positionen unbesetzt. Einige davon waren bis vor kurzem vakant oder sind es immer noch. So ist z.B. das Rechtsamt in Aschersleben erst jüngst besetzt worden und das Hochbauamt in Rostock inzwischen wieder vakant, da der anfängliche Amtsinhaber von einer Westfirma abgeworben wurde.

### 3.7. Personalmangel

Ungeachtet der weitgehenden Übernahme des bisherigen Personals der Kommunalverwaltungen besteht in allen Ämtern ein erheblicher Personalmangel. Nahezu alle Ämtern sind personell unterbesetzt. Dies erklärt sich z.T. daraus, daß Aufgaben, die nunmehr als Selbstverwaltungsaufgaben bei den Gemeinden liegen: früher ausschließlich vom Bezirk oder vom Kreis wahrgenommen wurden. Die mit derartigen Aufgaben befaßten Mitarbeiter des Kreises oder des Bezirks sind aber Beschäftigte auf diesen Ebenen geblieben. Versuche der Kommunen, sie für die ihnen neu zugewachsenen Aufgaben zu übernehmen oder vom Kreis oder Bezirk abzuwerben, stoßen auf Schwierigkeiten. Die - teilweise nur zu vermutenden - Gründe dafür könnten sein: Die Beschäftigten beim Bezirk und beim Kreis sind noch in den alten Strukturen befangen und wollen nicht akzeptieren bzw. haben Schwierigkeiten nachzuvollziehen, was es bedeutet, daß ihre Aufgaben nunmehr auf die Kommunen übergegangen sind. Sie warten offensichtlich ersteinmal ab. Hinzu kommt: Ein Wechsel von ihrer bisherigen Arbeitsstelle in die Verwaltung der Gemeinde wäre wegen des oft notwendigen Ortswechsels bis hin zur prekären Wohnungsfrage mit schwerwiegenden Folgeproblemen für die Beschäftigten und ihre Familien verbunden.

Als besonders dramatisch erweist sich der Personalmangel in denjenigen Ämtern, die - wie vor allem die Ämter des Baubereichs oder das Rechtsamt - mit der Privatwirtschaft oder mit anderen Berufsalternativen um qualifizierte Fachkräfte konkurrieren. Da angesichts der Perspektiven im Bausektor private Betriebe wesentliche höhere Löhne und Gehälter bieten können als die Stadtverwaltungen, sind qualifizierte Fachkräfte für derartige Tätigkeiten der Kommunen kaum zu gewinnen. Sie werden umgekehrt von der privaten Wirtschaft noch abgeworben oder bewerben sich selbst auf besserbezahlte Stellen der Bauwirtschaft in den neuen bzw. bei Unternehmen in den alten Bundesländern.

Umgekehrt ist der eklatante Mangel an Juristen in den Kommunalverwaltungen der DDR **darauf** zurückzuführen, daß es in den neuen Bundesländern keine nach den Maßstäben des Richtergesetzes der Bundesrepublik ausgebildeten Juristen gibt und qualifizierte Juristen aus den alten Bundesländern nur schwer für einen Wechsel in die ehemalige DDR zu gewinnen sind.

Nahezu alle Ämter in den Kommunen der ehemaligen DDR sind nach dem Urteil der Berater aus den westlichen Partnerstädten schwächer besetzt als Ämter in vergleichbar großen Kommunen der alten Bundesländer. Besonders verheerend wirkt sich diese Unterbesetzung aus, weil im Zuge des gesellschaftlichen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern eine Vielzahl sozialer und ökonomischer Probleme kumulieren, von denen jedes einzelne schwerer wiegt, als das gleiche Problem in einer westdeutschen Kommune, und weil die Verwaltung selbst noch reorganisiert bzw. neu aufgebaut und die große Mehrheit des Personals für die zu bewältigenden Aufgaben erst noch qualifiziert werden muß.

### 3.8. Qualifizierung des Personals

Vor allem hinsichtlich der Qualifikation des Personals bestehen durchweg erhebliche Defizite im Vergleich zum Personal in den Kommunen der Alt-Bundesländer. Qualifizierungsmaßnahmen, die der Verwaltungsbildung für den öffentlichen Dienst der BRD vergleichbar gewesen waren, hat es für die Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen der ehemaligen DDR nicht gegeben.

Angesichts dessen kann nicht verwundern, daß bei den Beschäftigten der Städte und Gemeinden der neuen Bundesländer notwendiges Grundwissen über die rechtlichen Voraussetzungen wie über die technisch-arbeitsorganisatorischen Rahmenbedingungen des Verwaltungsvollzugs anfangs völlig fehlte. Solches Wissen zu vermitteln, ist eine der dringlichsten Aufgaben in der gegenwärtigen Situation. Zugleich stellt diese Aufgabe die Kommunalverwaltungen vor ein kaum lösbares Dilemma. Denn angesichts der Unterbeset-

zung in den Ämtern und der Vielzahl der zu lösenden brennenden Tagesaufgaben können die zu qualifizierenden Beschäftigten nicht einfach von ihrer Tätigkeit freigestellt und in Schulungen oder Lehrgänge entsandt werden. Soll der Verwaltungsvollzug in den Kommunen nicht schwer beeinträchtigt werden oder gar zum Stillstand kommen, so bleibt nur eine Art "training on the job", verbunden mit Abendkursen und Kurzeitlehrgängen an Wochenenden. Gerade für die notwendige Hilfe und Unterstützung beim "learning by doing" erfüllen die Berater aus den westlichen Partnerstädten eine wichtige Funktion. Daneben sind freilich - ebenfalls unterstützt von Kommunen und Institutionen aus dem Westen - inzwischen breit angelegte Qualifizierungsprogramme angelaufen. Erste Erfolge dieser Bemühungen zeichnen sich ab.

### 3.9. Bezahlung des Personals

Die Bezahlung des Personals ist nicht nur im Verhältnis zur geforderten Leistung und zum eingebrachten Engagement, sondern auch im Vergleich zur Bezahlung des Personals in den Kommunen der alten Bundesländer gering. Nach BAT-Ost beträgt die Vergütung der Angestellten in den Kommunen z. Zt. 60 % der entsprechenden Tarife nach BAT-West. Faktisch liegt sie allerdings für alle Beschäftigten in den Kommunen der neuen Bundesländer weit unter 60 % der Vergütung gleichaltriger Angestellter westlicher Kommunen, denn die ihnen nach BAT zustehende Grundvergütung wurde unterschiedslos nach der Eingangsstufe bemessen. Die Beschäftigten wurden also hinsichtlich der Vergütung ungeachtet ihres Alters und ihrer früheren Tätigkeit sämtlich wie Anfänger behandelt. Real bedeutet diese Bezahlung aber auch eine Verschlechterung gegenüber der früheren Situation, weil es zum einen in den Arbeitsbeziehungen der DDR nach der Vereinigung weggefallene Vergünstigungen (Prämien z. B.) gab, bei denen es sich indirekt um Lohnbestandteile handelte. Diese Benachteiligung in der Vergütung wirft nicht nur rechtliche Probleme der Gleichbehandlung auf. Sie dürfte auch mit ursächlich dafür sein, daß aus den Kommunalverwaltungen vor allem fachlich qualifiziertes Personal, wo immer

sich Chancen dafür bieten, in besser bezahlte Stellen in der Wirtschaft abwandert. Differenzen in der Bezahlung ergaben sich schließlich auch daraus, daß die Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen der neuen Länder erst noch den ihrer Beschäftigung entsprechenden tariflichen Vergütungs- oder Lohngruppen zugeordnet werden mußten.

Inzwischen hat sich die Situation in Sachen Bezahlung insofern leicht entspannt, als einerseits die Gewerkschaft ÖTV unter dem Druck von Aktionen und Demonstrationen von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den neuen Ländern in Verhandlungen mit den öffentlichen Arbeitsgebern im September 1991 durchsetzen konnte, daß frühere Beschäftigungszeiten für alle Beschäftigten bei der Festsetzung der Vergütung zu berücksichtigen sind, und andererseits die Eingruppierung der Beschäftigten nach ihren neuen Tätigkeiten inzwischen weitgehend abgeschlossen worden ist.

### **3.10. Materielle Arbeitsbedingungen der Kommunalverwaltung**

Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen stehen die Kommunalverwaltungen offenbar durchgängig vor dem gravierenden Problem der räumlichen Enge. Auch der Mangel an Verwaltungsgebäuden und ausreichendem Büroraum erklärt sich aus den Bedingungen der früheren Verwaltungsstruktur und aus Überleitungsproblemen. Da eben viele der Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen früher auf der Ebene der Kreise und Bezirke wahrgenommen wurden, verfügten die Verwaltungsapparate auf diesen Ebenen über wesentlich mehr Gebäude und Büroraum als die Kommunen. Einige dieser Gebäude stehen inzwischen leer, doch können die Kommunen sie nicht nutzen, weil noch in Verfahren vor der Treuhand die eigentumsmäßige Zuordnung geklärt werden muß. Nicht einmal die ihnen traditionsgemäß zustehenden und früher zweifelsfrei im Eigentum der Kommune befindlichen Rathäuser stehen den Kommunalverwaltungen bereits überall wieder zur Verfügung, weil die dort untergebrachten Kreisverwaltungen sich weigern sie zu räumen.

So muß sich die Kommunalverwaltung in Aschersleben noch immer mit einem von der alten Stadtverwaltung zu einem **Verwaltungsgebäude** umfunktionierten früheren Hotel begnügen. Die in diesem Gebäudekomplex vorhandenen Räumlichkeiten reichen gerade eben hin, um das Leitungspersonal der Ämter unterzubringen, sind aber für die Erfordernisse der neuen Aufgaben- und Ämterstruktur und für das dafür schon jetzt vorhandene Personal vollkommen unzulänglich. Bei einer Personalausstattung, wie sie dem **Aufgabenzuwachs** entsprechend eigentlich erforderlich **wäre**, ließe sich der Arbeitsvollzug unter den gegebenen räumlichen Bedingungen nicht mehr gewährleisten. Schon jetzt sind Erfordernisse des Datenschutzes **z.B.** in der für den Wohnraum und für die Sozialhilfe zuständigen Wohnungsverwaltung, aber auch in der Bauverwaltung immer dann nicht mehr einzuhalten, wenn zwei oder drei in einem Raum untergebrachte Sachbearbeiter gleichzeitig von antragstellenden Bürgern aufgesucht werden.

In Rostock sind neue Ämter bis heute nur notdürftig untergebracht, obwohl in der Stadt ehemalige Verwaltungsgebäude der Stasi und der SED-Bezirksleitung leerstehen. Lag der Grund dafür erst bei der Treuhand, die sich Zeit ließ mit der Entscheidung über die weitere Verwendung der Gebäude, so kommt jetzt die Telecom nicht nach mit der Verlegung der notwendigen Telefonanschlüsse.

Auch hinsichtlich der sonstigen materiellen, insbesondere technischen Ausstattung des Verwaltungsunterbaus liegen die Kommunalverwaltungen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR weit unter dem in den Alt-Bundesländern heute üblichen Standard: und zwar etwa auf dem Niveau von vor mehr als 30 Jahren. Anfangs gab es vielfach keinen Aktenplan, keine Aktenverwaltung und keine Arbeitsmaterialien wie **z.B.** Akten, Aktenschränke, Heftmaschinen oder Locher. Das galt nicht nur für Ämter, die für neue Aufgaben neu aufgebaut werden mußten. Auch in den fortgeführten Bereichen lag offenbar die sachliche Ausstattung teilweise im Argen und mußte das für die Erfüllung der Aufgaben notwendige Büromaterial mußte oft erst angeschafft werden.

Nachdem auf dieser Ebene der dringendste Nachholbedarf gedeckt zu sein scheint, stehen vor allem die für das Personal und für Finanzen zuständigen Ämter vor der Herausforderung, ihren Aufgabenvollzug auf EDV umzustellen. Zwar waren vereinzelte Aufgaben schon früher auf EDV-Basis erledigt worden, doch genügten und genügen die aus der DDR-Produktion stammenden Anlagen und Programme nicht den Anforderungen, wie sie sich vor allem im Haushalts- und Personalwesen aus den rechtlichen und

tarifvertraglichen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik und aus den damit zu übernehmenden Strukturen und Verfahrensweisen der Verwaltung ergeben.

Um Anlaufschwierigkeiten zu vermeiden oder Umstellungsschwierigkeiten leichter beheben und hierbei Wissen und Erfahrungen der westlichen Berater nutzen zu können, lag es nahe, die in den entsprechenden Ämtern der Partnerstädte eingeführten EDV-Systeme zu übernehmen. Dennoch schafft die damit verbundene technische und arbeitsorganisatorische Reorganisation für die Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern zusätzliche Probleme, die dieses Unterfangen in der gegenwärtigen Phase eines tiefgreifenden Wandels auf allen Gebieten zu einer in ihren Dimensionen unvergleichlich größeren und komplizierteren Aufgabe machen, als dies die Umstellung des Arbeitsvollzugs auf EDV in eingefahrenen Kommunalverwaltungen der alten Bundesländer ist. Inzwischen ist es aber erstaunlicherweise trotzdem gelungen, das Personalwesen und den Bereich Steuern und Abgaben auf EDV umzustellen.

#### 4. Probleme des Rechtsvollzugs durch **die** Kommunalverwaltung

Wie alle Öffentliche Verwaltung **im** Rechtsstaat ist auch Kommunalverwaltung in so umfassender Weise rechtlich reguliert, daß sich der Vollzug von Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung und der Auftragsverwaltung der Form nach immer als Rechtsvollzug darstellt. Auch wenn sich kommunale Verwaltungstätigkeit unter dem Gesichtspunkt der unterschiedlichen Aufgaben auf diesen formalen Aspekt nicht reduzieren **läßt**, so sind doch in allen Ämtern - angefangen vom Hauptamt **über** das Personalamt bis hin zu den einzelnen Fachämtern (wie **z.B.** Schulverwaltung, Bauverwaltung und **Sozialverwaltung**) - die für die jeweiligen Sachbereiche geltenden Gesetze (**z.B.** materielles Baurecht, Abfallbeseitigungs- und Umweltrecht oder Sozialhilferecht) in rechtlich verfaßten Verwaltungsstrukturen und rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahren auszuführen.

##### 4.1. Selbst- und **Auftragsverwaltung** als Rechtsvollzug

Auch die Kommunen der ehemaligen DDR hatten in ihrer Verwaltungstätigkeit die geltenden Gesetze der DDR zu beachten. Nur bedeutete Einhaltung der "sozialistischen Gesetzlichkeit" für die kommunalen Ämter in der ehemaligen DDR und für das in ihnen tätige Personal etwas grundlegend anderes als Rechtsstaatlichkeit im Sinne der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Das weniger deswegen, weil die Gesetze in der ehemaligen DDR weniger kompliziert und sprachlich besser verständlich waren als vielmehr deswegen, weil der zentralistische Staatsaufbau - wie bereits gezeigt - den Kommunen kaum noch Bereiche beließ, in denen sie eigenständig Verwaltungsaufgaben zu vollziehen gehabt hatten.

Auch wenn die sog. "örtlichen Organe der Staatsmacht", also die Räte der Städte und Gemeinden, für ihr Handeln im Rechtssinne verantwortlich waren, so standen dennoch Direktiven und Weisungen der jeweils übergeordneten Organe der Staatsmacht und selbst

noch Einzelinterventionen der Parteinomenklatur faktisch über dem Gesetz. Für kommunale Amtsträger bestand daher die Aufgabe des Rechtsvollzugs im wesentlichen darin, sich an die Direktiven, Anordnungen und Weisungen des jeweils nächsthöheren Organs der Staatsmacht zu halten. Eigenständige und damit auch verantwortliche Aufgaben des Gesetzvollzugs gab es auf kommunaler Ebene nicht. Zudem fehlten nicht nur geordnete Verfahren einer verwaltungsinternen Kontrolle von Entscheidungen, sondern vor allem auch ein ausgebautes System der Rechtskontrolle durch Verwaltungsgerichte. Kommunale Ämter und Amtsträger, die bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegen die sozialistische Gesetzlichkeit verstießen, hatten daher, solange sie sich auf Direktiven und Weisungen des nächsthöheren Organs berufen konnten, nicht zu befürchten! daß sie je zur Verantwortung gezogen würden. Außerdem war den Kommunen der ehemaligen DDR eine spezifische Form von Rechtsvollzug von vornherein genommen. Da es eine kommunale Selbstverwaltung im Sinne des klassischen, in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes weiterentwickelten Begriffs von Selbstverwaltung nicht gab, fehlte den Kommunen auch die Möglichkeit, für die zur Selbstverwaltung gehörenden Aufgaben autonomes Satzungsrecht zu schaffen und dieses Recht eigenständig zu vollziehen (z.B. also Verstöße dagegen zugunsten der Gemeindekasse mit Ordnungsstrafen und Ordnungsgeldern zu belegen).

Mit der Wiedereinsetzung der Städte und Gemeinden in das Recht der Selbstverwaltung durch das Kommunalverfassungsgesetz der DDR vom 17.Mai 1990 hat sich daher die mit allen Sachaufgaben der Kommunen verbundene Form des Rechtsvollzugs grundlegend verändert.

#### **4.2. Komplizierte rechtliche Gemengelage**

Verändert hat sich aber auch das zu vollziehende materielle Gesetzesrecht selbst. Denn mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik ist das alte DDR-Recht weitgehend außer Kraft gesetzt worden. Nur noch Restbestände gelten fort. An die Stelle des

ehemals einheitlichen und einfach strukturierten DDR-Rechts ist eine komplizierte rechtliche Gemengelage getreten, die das Ergebnis des bisherigen Prozesses der Vereinigung **beider** Staaten entstanden ist. In dieser Gemengelage gibt es zudem noch weiße Flecken, da für entscheidende Bereiche Gesetze, die von den Kommunen zu vollziehen wären und die ihnen eine verbindliche Richtschnur für ihr Handeln gäben, überhaupt noch fehlen. Das hängt mit der föderativen Verfassungsordnung des Grundgesetzes zusammen, welcher die Ex-DDR, noch ehe dort funktionsfähige Länder gebildet worden waren, mit dem Beitritt in **toto** unterworfen wurde. Gerade unter dem Aspekt des Rechtsvollzugs stehen daher die Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern vor weitaus schwierigeren Aufgaben als die in den alten.

In Vorbereitung des Beitritts war die Rechtsordnung der DDR schon auf der Grundlage des Staatsvertrages über die Bildung der Währungs- und Wirtschaftsunion in weiten Bereichen durch mehr oder weniger den Gesetzen der BRD nachgebildete Gesetze angeglichen worden. Dabei handelte es sich durchweg um rechtliche Materien, die in der BRD aufgrund der ausschließlichen oder der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Grundgesetzes durch Bundesgesetze geregelt waren und sind.

Diese Gesetze aus der Zeit der Regierung de Maiziere, darunter auch das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise vom 17.5.1990 - also das für die Kommunalverfassung der neuen Bundesländer maßgebliche Grundlagengesetz - gelten nach dem Einigungsvertrag bis zum Inkrafttreten entsprechender Landesgesetze als Landesrecht weiter. Da nicht auszuschließen ist, daß die noch zu schaffenden Kommunalverfassungsgesetze der Länder nicht unerheblich vom fortgeltenden alten DDR-Gesetz abweichen, bestehen die auf der Grundlage dieses Gesetzes geschaffenen kommunalen Strukturen von vorneherein nur auf Abruf.

In Aufgabenbereichen, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen, gelten zum Teil noch DDR-Gesetze aus der Zeit vor Bildung der Währungs- und Wirt-

schaftsunion formal als Landesgesetze fort. So gab bzw. gibt es für den der Kulturhoheit der Länder unterliegenden wichtigen Bereich der Schulen noch keine Landesgesetze.

Zwar wurde in den jeweils zuständigen Landesministerien an Gesetzentwürfen gearbeitet, doch waren diese Entwürfe den für die Schulverwaltung zuständigen Amtsleitern **beider** Kommunen nur informell und bruchstückhaft bekannt. Für Rostock war aufgrund der unklaren Mehrheitsverhältnisse **im** Landtag von **Mecklenburg-Vorpommern** noch nicht einmal genau absehbar, ob **etwa** in der umstrittenen Frage: Gymnasien oder Gesamtschulen, die im Entwurf sich abzeichnende konzeptionelle Richtung der Regierung **im** Landtag eine Mehrheit finden würde. Für die Schulverwaltung in **Aschersleben** war noch unklar, ob und inwieweit die Schulträgerschaft beim Kreis oder bei der Stadt liegen würde oder von der Stadt übernommen werden könnte. Klar war für die Schulverwaltungen nur, daß die noch fortbestehenden alten Schulstrukturen grundlegend verändert werden müßten und daß der Schulbetrieb in den neuen Strukturen mit dem Beginn des neuen Schuljahres **im** Sommer 1991 aufgenommen werden muß. Angesichts dieser Ausgangslage ist bemerkenswert, daß der Schulbetrieb dennoch überall in den neuen Ländern nach den Sommerferien 1991 in den neuen Schulformen aufgenommen werden konnte.

Nicht einmal in denjenigen Aufgabenbereichen, in denen die Kommunalverwaltungen Bundesgesetze zu vollziehen haben (z.B. Baurecht, Straßenverkehrsrecht und Umweltrecht) gelten diese Gesetze uneingeschränkt. Vielmehr sind besondere Überleitungsbestimmungen des Einigungsvertrages zu beachten, aufgrund derer einzelne Normen nicht oder nur modifiziert gelten oder nach denen DDR-Recht vorübergehend noch fortgilt.

Letzteres ist z.B. auch der Fall für das Personalvertretungsrecht – also das Recht der betrieblichen Interessenvertretung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Hier sind nach den Regelungen des Grundgesetzes über die Gesetzgebungskompetenzen zum Recht des öffentlichen Dienstes die neuen Länder gefordert, für das Personal der Landes- und der Kommunalverwaltungen Landespersonalvertretungsgesetze zu schaffen. Solange dies noch nicht geschehen ist, gilt das Personalvertretungsgesetz der DDR aus der Zeit der Regierung de Maiziere insoweit als Landesgesetz weiter. Dieses Gesetz orientiert sich aber am Bundespersonalvertretungsgesetz und damit an den für den Bund typischen Verwaltungsstrukturen. Da es im Gesetzgebungsverfahren überhastet durchgezogen und von einem

Parlament beraten und beschlossen wurde, in dem nur wenig Sachverstand über die zu regelnde Materie versammelt gewesen sein dürfte, fehlen darin Regelungen, die auf die besonderen Verwaltungsstrukturen in den Kommunen zugeschnitten sind. Insbesondere ist die Bildung von Gesamtpersonalräten für die Gesamtheit der Beschäftigten einer Kommune nicht vorgesehen. Daraus ergeben sich besondere Schwierigkeiten, das Personalvertretungsrecht auf kommunaler Ebene umzusetzen.

Weitere Unklarheiten ergeben sich für die Kommunen daraus, daß die von den Ländern zu schaffenden Ausführungsgesetze noch fehlen, so daß vielfach noch nicht einmal feststeht, ob der Kreis oder die kreisabhängige Stadt die für die Durchführung des Gesetzes zuständige "untere Verwaltungsbehörde" ist. Da in den Ländern Ministerialverwaltungen und ein funktionsfähiger Verwaltungsunterbau fehlten und sich derzeit noch in der Aufbauphase befinden, mußten und müssen die Kommunen – selbst da, wo sie zweifelsfrei zuständig sind – Aufgaben wahrnehmen, ohne von den Ministerien durch Erlasse, Richtlinien und Rundschreiben hinreichend vorbereitet und angeleitet zu werden, wie sie konkret anzugehen und durchzuführen sind. Den Kommunen wurden anfänglich noch nicht einmal Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes automatisch zugeleitet. Offenbar bestanden und bestehen auf der Landesebene noch erhebliche Organisationsmängel bei der Verteilung von Gesetz- und Verordnungsblättern an die für die Ausführung zuständigen Verwaltungen. So hatte z. B. in einem Fall die Finanzsachbearbeiterin eines Kreises aufgrund persönlicher Beziehungen aus früherer Zeit bestimmte, auch für die Stadt wichtige Informationen regelmäßig wesentlich eher als die Finanzabteilung der Stadt.

## 5. Die neuen Dezernenten und Amtsleiter

Der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern ist nicht nur eine Frage der Reorganisation von Verwaltungsstrukturen nach dem Muster westdeutscher Gemeinden oder des formalen Rechts, das weitgehend aus dem Westen übernommen wird. Der Transfer von Verwaltungsrecht und -organisation und deren Integration in noch geltendes DDR-Recht bzw. eine bereits bestehende Gemeindeadministration erfordert ein dafür qualifiziertes Verwaltungspersonal, das diese Aufgabe zu lösen imstande ist und zugleich den praktischen Vollzug der alltäglichen, gegenwärtig aber besonders aufwendigen Verwaltungsarbeit gewährleistet. Insofern ist die Reetablierung der kommunalen Selbstverwaltung nicht losgelöst von den Personen zu betrachten, die dies in die Praxis umzusetzen haben. Es sind nämlich nicht nur Recht und Struktur der Gemeindeverwaltungen neu, neu sind auch viele der Dezernenten und Amtsleiter, welche die grundlegenden Entscheidungen für Organisation und Rechtsvollzug treffen müssen.

### 5.1. Berufsverläufe

Die neuen Dezernenten und Amtsleiter gehören überwiegend der Altersgruppe der 45 bis 55jährigen an. Es sind größtenteils Männer, nur relativ wenige Frauen. Kaum eine(r) kommt aus einer Arbeiterfamilie. Vielmehr entstammen die meisten einem sozialen Milieu - ehemals Selbständige z.B. mit einem Bauernhof, einer Tischlerei, einem kleinen Laden, einem Hotel usw. oder Angestellte und Akademiker -, dessen Kinder im Arbeiter- und Bauernstaat nicht gerade gefördert wurden. Anders als viele aus dieser Alters- und Statusgruppe, die vor dem Bau der Mauer die DDR verließen, weil ihnen die angestrebte, vom Elternhaus gewünschte Ausbildung verwehrt worden war, blieben sie jedoch und arrangierten sich mit den real existierenden Verhältnissen. Denn trotz z.T. erheblicher Hindernisse ist es den meisten dann doch gelingen, ein Studium, wenn auch nicht immer das erwünschte, zu absolvieren. Die

Mehrzahl hat, oft erst nach einer Lehre (manchmal auch zwei) eine Fachschule oder Universität besucht, zumindest aber ein Fernstudium bzw. eine Zusatzausbildung gemacht. Unter ihnen sind auffällig viele Naturwissenschaftler und Ingenieure bzw. Lehrer.

Einige hatten politische Schwierigkeiten vor bzw. während des Studiums wegen des bürgerlichen Elternhauses oder wegen ihrer Kontakte zur Kirche, d.h. sie wurden-zunächst nicht zum Studium zugelassen oder mußten sich zwischenzeitlich "in der Praxis bewähren". Und bei fast allen führte die spätere Berufskarriere in der ehemaligen DDR nicht in die höchsten Leitungspositionen: sie endete gewöhnlich darunter z.B. als Lehrer, Gruppen/Abteilungsleiter in der Industrie, Inventurleiter in der Handelsorganisation, Bauleiter usw. Der Grund für dieses Ende der beruflichen Karriere war stets derselbe: die Weigerung, der SED beizutreten.

Die Beförderung in eine höhere Leitungsfunktion ist offenbar jedem irgendwann einmal in Aussicht gestellt worden, hätte er/sie sich entschlossen, den dafür vorausgesetzten Schritt in die Partei zu tun. Bei nicht wenigen kamen allerdings auch DDR-übliche Hindernisse wie nahe Verwandte in der Bundesrepublik oder Kinder, die durch Renitenz aufgefallen waren, bzw. kirchliche Bindungen hinzu, welche Zweifel an der politischen Zuverlässigkeit aufkommen ließen ("Sicherheitsrisiko") und einer Beförderung im Wege standen. Nur wenige suchten dem Druck zu entgehen, indem sie in eine der sogenannten Blockparteien eintraten. Politische Überzeugungen haben dabei in der Regel anscheinend keine große Rolle gespielt. Sie machten sozusagen einen instrumentellen Gebrauch von den Auswegen, die das System bot. Etliche von denen, die auf diese Weise die für die Blockparteien reservierten Positionen in den Gemeindeverwaltungen einnehmen konnten, wurden deshalb dann auch auf diesen Positionen übernommen.

Von den wenigen ehemaligen SED-Amtsleitern, die in die neue Verwaltung übernommen wurden, haben allerdings alle dieses Zugeständnis gemacht, d.h. sie sind, weil es Voraussetzung für die gewünschte Position im Staatsapparat war, nach eigenem Einge-

standnis mehr oder weniger unter Druck in die SED eingetreten - weshalb es ihnen dann augenscheinlich auch nicht nur leicht gefallen ist, nach der Wende umgehend aus der Partei auszutreten, sondern sie sich auch mehr oder weniger erleichtert an den Bemühungen um eine politische Erneuerung aktiv zu beteiligen suchten. Neben der fachlichen Qualitäten hat dieser Umstand sicher mit zu ihrer Übernahme beigetragen. Als "Wendehalse" gelten sie nicht; die sieht man vorzugsweise in den übergeordneten Institutionen beim Kreis oder Land, wo dann auch die sogenannten "Seilschaften" vermutet werden.

Trotz der beharrlichen Weigerung der meisten, einer bzw. der Partei beizutreten, wird freilich übereinstimmend von den neuen Dezernenten und Amtsleitern betont, sie seien keine "Widerstandskämpfer" gewesen. Zwar habe man den Druck dieser kurzsichtigen Kaderpolitik der SED widerstanden und in Kauf genommen, beruflich nicht mehr weiterzukommen und entsprechende Hoffnungen - z.B. auf eine Promotion oder die begehrte Aufnahme in den Reise-Kader - begraben zu müssen. Aber dies wird eher als Akt eines gewissen persönlichen Stolzes, als Ablehnung eines unzumutbaren opportunistischen Zugeständnisses gewertet, welches die Bezeichnung "Widerstand" nicht verdiente.

## 5.2. Der Weg in das neue Amt

Die Spuren indes, die das System damit in den Berufsbiographien der meisten hinterlassen hat, haben wahrscheinlich das politische Selbstverständnis gefordert, das schließlich zur mehr oder minder aktiven Teilnahme an den gesellschaftlichen Veränderungsprozessen führte. Von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, waren die neuen Dezernenten und Amtsleiter jedenfalls an den Diskussionen, Demonstrationen, Auseinandersetzungen (z.B. Besetzung der lokalen Stasi-Zentrale) der Zeit nach dem Oktober/November 89 intensiv beteiligt, engagierten sich zu einem erheblichen T@! am "Runden Tisch" oder im "Dialog", fanden Anschluß an die Bürgerbewegungen ("Demokratischer Aufbruch", "Neues Forum", "Grüne" usw.), die

neu entstandene SPD oder die Blockparteien, die nun ihrerseits in die Opposition ging—. Für erstaunlich viele waren dabei enge, oft seit langem bestehende Kontakte zur Kirche von erheblicher Bedeutung, für etliche auch das Verhältnis zu ihren Kindern, die in einigen Fällen - u.a. über Ungarn - geflohen waren oder sich selbst ebenfalls massiv in der Wende engagierten.

Aufgrund dieser Aktivitäten blieb es nicht aus, daß die Beziehungen zu den sich bald den Wählern stellenden Bürgerbewegungen und Parteien enger wurden: einige wurden bereits zu dieser Zeit Mitglieder, die meisten freilich erst kurz vor, mit oder nach dem Eintritt in ihr neues Amt. Da die Koalitionsabsprachen nach den Kommunalwahlen den Parteien und Bürgerbewegungen Optionen auf bestimmte Ämter zugesichert hatten, wurden sie dafür nun von den jeweiligen Parteien /Bürgerbewegungen vorgeschlagen bzw. aufgefordert, sich auf jene Ämter zu bewerben, die ausgeschrieben wurden.

Nicht wenige hatten Zweifel, ob sie den neuen Aufgaben gewachsen sein würden. Sie glaubten aber, nun doch politische Verantwortung übernehmen zu müssen. Der Enthusiasmus der Wendezeit trug offenbar mit dazu bei, doch mehr noch herrschte wohl die Überzeugung vor, die Aufforderung zur Übernahme eines Amtes von Seiten der politischen Mitstreiter nicht ablehnen zu dürfen. Einige sahen außerdem die kommenden Entlassungen in den Betrieben, in denen sie arbeiteten, voraus und entschlossen sich auch aus diesem Grund, gleichsam prophylaktisch, auf eine vermeintlich sichere berufliche Position in der Verwaltung zu wechseln.

Durchweg scheint jedoch - nachdem man sich für den politischen Wandel auch persönlich, oft mit der Familie, engagiert hatte - das entscheidende Motiv gewesen zu sein, eben für dieses Engagement auch einstehen zu sollen. Nunmehr politisch gewissermaßen Farbe zu bekennen und zu den notwendigen Veränderungen der Gesellschaft beizutragen, aktiv in Reorganisation des Staatsapparats eingzugreifen, sich nicht den Herausforderungen zu entziehen und so in die Beobachter- oder Verweigerrolle zurückfallen, ist anscheinend

bei den meisten ausschlaggebend gewesen für die mitunter zögernde Bereitschaft, ein Amt in der neu entstehenden Kommunal- verwaltung zu übernehmen.

### 5.3. Probleme der Amtsausübung

Zweifel hatten die neuen Amtsleiter und Dezernenten allerdings, ob ihre Qualifikationen dafür ausreichen würden. Zwar verweisen die meisten auf Erfahrungen, die sie in Verwaltungen von Betrieben mit Planung, EDV, Leitung usw. hätten sammeln können, oder daß sie in ihren früheren Positionen gewohnt gewesen seien, mit Menschen umzugehen. Doch spezifische Kenntnisse und Fertigkeiten, wie sie eine Kommunalverwaltung erfordert, hatte niemand. Kaum eine(r) zögert einzugestehen: nicht gewußt zu haben, was auf ihn/sie zukomme. Und selbst, wer glaubte, dies zu wissen, sah sich von der Realität eines anderen belehrt.

Der Katalog der Probleme, mit denen sich die neuen Dezernenten/Amtsleiter konfrontiert sahen und noch immer sehen, ist beachtlich. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Aufbau der Verwaltungsstrukturen, der von den neuen Dezernenten und Amtsleitern vorgenommen werden mußte, ohne daß sie hinreichende Erfahrungen mit kommunaler Selbstverwaltung hatten: der Zuschnitt der Ämter, die Abgrenzung der Kompetenzen, die Definition der Aufgaben, die personelle Ausstattung usw. erwiesen sich als außerordentlich schwierige und zeitraubende Probleme, die ohne die Hilfe von Fachleuten aus den westlichen Bundesländern wohl kaum zu lösen gewesen wären. Hinzu kamen mangelnde Kenntnisse für das Führen eines Amtes, d.h. der eigentlichen Verwaltungstätigkeit wie das Anlegen von Akten, Anfertigen von Vorlagen, Erteilen von Anweisungen, welche obendrein rechtlich abgesichert sein müssen, usw.. Auch die Übernahme einstiger VEB-Betriebe in die Gemeindeverwaltung bzw. die Privatisierung ehemals städtischer Einrichtungen (z.B. Kindertagesstätten) stellten Vorgänge dar, mit denen die neuen

Amtsleiter nicht vertraut waren. Verhandlungen mit der Treuhand, bei denen es oft um enorme Summen ging, gehörten ebenso zu den ungewohnten Aufgaben, wie das Festsetzen von nunmehr fälligen Gebühren. Und nicht zuletzt der Umgang mit erhebliche-;, doch oft ungewissen Finanzmitteln - gleichviel, ob vom Land angefordert oder durch Kreditaufnahme beschafft -, welche für die Kommune zur Verbesserung der Lebensbedingungen als Ausgaben zu verplanen waren, mußte erst erlernt werden.

- Die Aneignung des Rechts: Die komplizierte rechtliche Gemengelage bzw. die Mängel bei der Informationsweitergabe machen es schon für Juristen und für im Umgang mit Gesetzen geschulten Verwaltungsbeamte aus den alten Bundesländern schwierig, sich ein eindeutiges Bild von den Rechtsgrundlagen zu verschaffen. Für das Personal in den Kommunalverwaltungen der neuen Bundesländer stellt sich das Problem jedoch noch verschärft. Denn einerseits sind die mit dem Einigungsvertrag für das Gebiet der ehemaligen DDR als geltendes Recht übernommenen Bundesgesetze - wie etwa das Bundessozialhilfegesetz - nicht nur rechtstechnisch komplizierter als Gesetze in der ehemaligen DDR; sie sind auch dem Regelungsbereich nach völlig neu, sei es, daß die geregelten sozialen Probleme nicht (oder jedenfalls nicht in dieser Form) existieren, wie z.B. Arbeitslosigkeit und ihre Folgeprobleme, oder daß sie im "Sozialismus" als im Prinzip gelöst und daher nicht regelungsbedürftig angesehen wurden, wie z.B. Fürsorge und soziale Hilfen in besonderen Lebenslagen. Das größte Problem in Sachen Rechtsvollzug dürfte allerdings darin zu suchen sein, daß auf der Ebene der Kommunalverwaltungen das damit betraute Personal im Umgang mit Recht überhaupt nicht geschult ist. Das gilt nicht nur für die neuen Dezernenten und Amtsleiter. Auch dem aus den alten Strukturen übernommenen Personal, das über gewisse Erfahrungen in Verwaltungstätigkeit verfügte, fehlen notwendige Grundkenntnisse und Erfahrungswissen über Formen und Verfahren des Rechtsvollzugs gemäß rechtsstaatlichen Grundsätzen. Schwierigkeiten bereitet es den Mitarbeitern in den Verwaltungen der ehemaligen DDR außerdem, die kompliziertere Rechtssprache der übernommenen Gesetze zu

begreifen und den komplexen Regelungsinhalt zu verstehen.

- Die neue Rolle als Arbeitgeber: Die neuen Dezernenten und Amtsleiter hatten sich in dieser Rolle der nicht einfachen Aufgabe zu entledigen, Mitarbeiter zu entlassen, deren SED-Mitgliedschaft Zweifel an der Bereitschaft zum Neuaufbau der Verwaltung aufkommen ließen oder deren Stasi-Vergangenheit eine weitere Beschäftigung nicht erlaubte. Auch organisatorisch strukturelle Veränderungen erforderten Entlassungen und selbst Neueinstellungen brachten Probleme mit sich, weil die Einstellungskriterien oft unklar blieben. Nicht zuletzt jedoch hatten die neuen Dezernenten und Amtsleiter erhebliche Schwierigkeiten mit ihrer Rolle als Arbeitgeber beim Umgang mit den sich neu organisierenden Gewerkschaften. Mit deren Vertretern - oft Importe aus dem Westen - zu verhandeln, verlief nicht reibungslos, weil niemand in der ehemaligen DDR, also auch nicht das neue Verwaltungspersonal, entsprechende Erfahrungen hatte.
- Die Umsetzung des politischen Selbstverständnisses in die Alltagspraxis der Verwaltung: Die Auffassungen vom Wohl der Gemeinde und von Bürgernähe ließen sich nicht ohne weiteres realisieren. Sowohl die Notwendigkeit, die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen stets beachten zu müssen, als auch die Tatsache, daß diese in vielen Fällen nach wie vor der Zustimmung von Kreis oder Land bedürfen, gehören zu den Erfahrungen, welche die neuen Dezernenten und Amtsleiter zu machen hatten. Hinzu kam die mangelnde Vertrautheit mit demokratischen Gepflogenheiten. Daß nunmehr Entscheidungen der Kontrolle durch die Stadtverordnetenversammlung und deren Ausschüsse, die Parteien und nicht zuletzt durch eine freie Presse unterlagen und nicht einfach hingenommen wurden, sondern Rechenschaft, Begründungen, Auskunft verlangt wurde, stellte sich als ebenso unerwartete wie unbequeme Herausforderung der Verwaltungsarbeit heraus.

Kurz: Die neuen Dezernenten und Amtsleiter mußten die ernüchternde Erfahrung machen, daß kommunale Selbstverwaltung vielfältige

Qualifikationen verlangt, Unabhängigkeit mit neuen Abhängigkeiten einhergeht und die souveräne selbstbewußte Gestaltung der Gemeindeverwaltung nicht möglich ist. solange man sich noch in der Rolle des "Schülers" befindet. der ohne die belehrenden Interpretationshilfen der westlichen Berater nicht auskommt.

Während sie sich bemühten, dieser Fülle von alltagspraktischen, aber auch von psychologischen Problemen Herr zu werden, mußte gleichzeitig die Arbeit in einer Verwaltung weitergehen. die sich im Prozeß des Umbruchs befand und die obendrein in beträchtlichem Umfang zunahm, denn in der Umbruchsituation suchten die Bürger mangels anderer Adressaten für ihre wachsenden Sorgen verstärkt Rat und Hilfe bei der Gemeindeverwaltung.

#### 5.4. Zweifel und Hoffnung

Es ist darum keineswegs Überraschend, wenn den meisten der Dezernenten und Amtsleiter nach eigenem Bekunden die Arbeit in den neuen Verwaltungspositionen nicht leicht gefallen ist - und noch immer nicht leicht fällt. Ihre anfänglichen Hoffnungen. die betrieblich erworbenen Qualifikationen reichten aus. erwiesen sich weitgehend als trügerisch. Ohne die Hilfe der Verwaltungsbeamten aus den alten Bundesländern. das wird freimütig eingeräumt! hätte kaum einer die Anfangsphase durchgestanden. Und auch gegenwärtig sind noch fast alle auf diese Hilfen angewiesen bzw. wünschen sich. sie könnten sie noch länger in Anspruch nehmen.

Die Beharrlichkeit, der Fleiß und der Eifer, mit dem die meisten ihre schwierigen Aufgaben zu erfüllen suchen. vermögen die Defizite an Erfahrung und Wissen nur zum Teil wett zu machen: alle sind überarbeitet, haben einen 10 bis 15-Stunden-Tag. nehmen Akten, Vorlagen, Erlasse, Gesetze usw. am Wochenende mit nach Hause. verzichten auf Urlaub - und sehen sich dennoch von Zeit zu Zeit schlichtweg überfordert. Unerfahren im Umgang mit großen Summen befürchtet man Schulden, die mangelnde Vertrautheit mit dem Recht

verunsichert erheblich der Zeitdruck, unter dem so schnell wie möglich Entscheidungen zu treffen sind, weil die Bürger Ergebnisse sehen wollen, bereitet dauerhaften Stress, die Tragweite mancher Entscheidungen verursacht buchstäblich schlaflose Nächte. Mit anderen Worten: die psychischen Belastungen sind enorm.

Hinzu kommt, daß man sich für unterbezahlt hält. Viele meinen, mit ihren Qualifikationen woanders (z.B. in der Wirtschaft) besser verdienen zu können. So ist es nicht verwunderlich, wenn man Äußerungen hört wie: es sei "Wahnsinn" gewesen, in die Verwaltung zu gehen, man hätte sich das so nicht vorgestellt, man habe es ab und an schon bereut, die Familie protestiere, zuweilen kämen Zweifel auf, ob man die richtige Person für diese Aufgabe sei und dergleichen mehr.

Doch dies scheinen nur gelegentliche Anfechtungen zu sein. Sie werden offenbar überwunden durch ein Gefühl der Verpflichtung, sich den Problemen stellen zu müssen und sie, so gut es eben geht, zu bewältigen. Selbstzweifel, die hin und wieder aufkommen: werden jedenfalls zerstreut. Es dominiert die anscheinend unerschütterliche Bereitschaft, der Gemeinde, der man sich oft in einer emotionalen Weise verbunden fühlt, aus der Misere zu helfen. Persönliche Probleme haben darum wahrscheinlich keinen Platz bzw. werden hinten gestellt, weil die einmal übernommene Aufgabe, die von den meisten als eine politische begriffen wird, Vorrang hat. Eine gelegentlich geradezu trotzig Haltung, nicht klein bei zu geben und die selbst herbeigeführte und erstrebte politische Wende zumindest in einer funktionierenden Verwaltung in die Tat umzusetzen, hilft, an der einmal getroffenen beruflichen Entscheidung festzuhalten.

Die neuen Dezernenten und Amtsleiter stellen also nach Herkunft und Arbeitssituation in der Mehrzahl einen Typus des Mitarbeiters einer Kommunalverwaltung dar, wie er in den alten Bundesländern, wo eine Verwaltungslaufbahn in der Regel anders verläuft, wahrscheinlich kaum zu finden ist. Ob sie durchhalten – und vor allem, ob sie nach den nächsten Kommunalwahlen, wenn sie vermutlich die größten Probleme gelöst und sich eingearbeitet haben, die Mehr-

beitsverhältnisse aber vielleicht andere sind, noch eine berufliche  
und/oder politische Perspektive damit verbinden können - steht  
dahin.

## 6. Zum Demokratieverständnis in den neuen Kommunaiverwaltungen

Die noch zu erwerbenden fachlichen Qualifikationen, insbesondere die Aneignung des Rechts unter den erschwerenden Bedingungen von fortbestehenden alten **bzw.** noch nicht beschlossenen neuen Gesetzen sowie deren richtige Anwendung, stellen zwar das dringlichste, aber keineswegs einzige Problem dar, dem sich die neuen Verwaltungsspitzen gegenübersehen. Recht ist zunächst lediglich eine Grundlage für Verwaltungspraxis, an der man sich orientieren und mit der diese legitimiert werden kann. Die politische Aufgabe aber, die damit erfüllt werden soll, bedarf (noch) der Definition derer, die sie vollziehen. Zwar ist das Recht selbst Ausdruck und Resultat von Politik, doch verlangt es ständig nach Auslegung und Interpretation, d.h. das politische Selbstverständnis der Anwender ist nicht davon zu trennen. Sollen Demokratie: Selbstverwaltung, Parteipluralismus und Bürgernähe nicht zu inhaltsleeren Schlagworten geraten, weil sie vornehmlich der eilfertigen politischen Legitimation dienen, was in der enormen Fülle der zu lösenden Probleme pragmatische Entscheidungen verlangt: sind die Einstellungen, Ansichten und Meinungen der neuen Dezenten und Amtsleiter zum demokratischen Rechtsstaat von erheblicher Bedeutung.

### 6.1. Selbstverwaltung und neue Abhängigkeit

Die Ablösung der autoritär-administrativen Zentralverwaltung durch eine unabhängige Selbstverwaltung und der Wechsel von der Bevormundung und Entmündigung durch eine Partei zum politischen Pluralismus ist mit dem Einigungsvertrag, dem Kommunalgesetz usw. allenfalls dekretiert. Die Übernahme des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsstrukturen aus den alten Bundesländern, also der Transfer von politischen Institutionen, kann nur gelingen, wenn zugleich politisch-kulturelle Bedingungen vorliegen, die diesen Transfer nicht behindern. Mit anderen Worten: Neben der immensen

1  
} Vielfalt und Menge alltäglicher Probleme, welche die Verwaltungen zu bewältigen haben, müssen sie auch lernen, mit einem politischen System umzugehen, das - zumindest der Idee nach - auf rechtsstaatlich-demokratische Entscheidungsfindung angelegt ist.

Daß dies ein mitunter langwieriger, strikt geregelter, auf jeden Fall aber mühsamer Prozeß sein kann. erweist sich als eine Erfahrung, welche für die meisten derer, die mit persönlichem Eifer und aus politischer Überzeugung sich in den Dienst der kommunalen Verwaltung gestellt haben, ebenso verunsichernd wie ernüchternd zu sein scheint. Sie kontrastiert nicht selten mit den Erfahrungen der Wendezeit, als Formen der politischen Selbstorganisation dominierten, welche nunmehr von den geregelten Zuständigkeiten des demokratischen Rechtsstaats verdrängt werden. Es ergeben sich daraus eine Reihe von Widersprüchen, Zwiespältigkeiten, Ungereimtheiten, mit denen sie fertig werden müssen und die sie gleichzeitig erheblich belasten.

So verbindet sich die Vorstellung von der Unabhängigkeit der kommunalen Selbstverwaltung mit der anscheinend weit verbreitete Annahme, nun könne die Kommune quasi alles selbst entscheiden: von der Industrieansiedlung über den Straßenbau bis zum Schulsystem sucht man aus einem verständlichen, aber riskanten Lokalpatriotismus heraus, alles für die Gemeinde - wenn möglich sofort - in die Tat umzusetzen, dessen sie bedarf und wonach es die Bürger angeblich verlangt. Selbstverständlich will jeder das Beste für die Gemeinde. "Wir müssen etwas für die Bürger tun" ist die ständig wiederholte, wenngleich recht allgemeine Begründung für Entscheidungen, bei denen der Maßstab für das Machbare gelegentlich zu fehlen scheint. Daß bei solchen Entscheidungen Gesetze zu beachten sind bzw. der Kreis oder das Land nach wie vor in Ausübung der Rechts- und/oder Fachaufsicht zu kontrollieren hat, was entschieden wurde. überrascht manchen. "Die regieren uns immer noch hinein" ist die von vielen geteilte Meinung in den Verwaltungen. Wie vor der Wende kämen die Anweisungen "von oben". Der vermeintlichen Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Kommunen sind offenkundig auch unter den neuen Bedingungen

Grenzen gesetzt, die den Spielraum zuweilen und unerwartet stark einschränken.

Hinzu kommen verwaltungsinterne Beschränkungen. Kompetenzunklarheiten und/oder fehlendes Recht verhindern Entscheidungen und begünstigen sie zugleich: weil man nicht weiß, was wie von wem entschieden werden **darf**, hält man sich aus Furcht vor womöglich unrechtmäßigen Entscheidungen zurück, oder entscheidet umgekehrt unter Zeitdruck und notfalls ohne Rechtsgrundlage kühn: was man nicht aufzuschieben bereit ist. Entweder wird dabei in Kauf genommen: daß die Landesregierung oder der Kreis ggfs. die getroffene Entscheidung für unzulässig erklärt, oder die Stadtverordnetenversammlung der Verwaltung Untätigkeit vorwirft. Um die anscheinend überraschende Erfahrung, daß Selbstverwaltung nicht etwa unabhängig und frei erfolgen kann. kommen die Neuen jedenfalls nicht umhin.

Vor allem spüren sie diese Abhängigkeit, wenn es um die Finanzen geht, d.h. wenn die gelegentlich exzessiven Wünsche nach Subventionen bzw. die unbekümmerte Bereitschaft zur Verschuldung "von oben" gebremst werden. Statt sich der politischen Bevormundung endlich entledigt zu haben. meint man deshalb eine neue Art der Bevormundung festzustellen. Sie stoßt verständlicherweise nicht gerade auf Zustimmung. Der Verdacht, es solle auch auf diese Weise den Kommunen ihre gerade erst zugestandene Selbständigkeit wieder eingeengt werden, ist deshalb auf allen Verwaltungsebenen anzutreffen.

## 6.2. Die neue Bürokratie

Dieser Argwohn gilt auch den westlichen Helfern und dem Recht, das sie aus der alten Bundesrepublik einführen. An der Notwendigkeit der neuen rechtlichen Regelungen gibt es zwar ebensowenig Zweifel wie an der uneigennütigen Hilfsbereitschaft der westlichen Berater. aber gleichwohl werden sie als Beschränkung der Selbständigkeit erfahren. Daß man bei vieler, Entscheidungen. die man -

politisch, weil zum Wohl der Gemeinde - für richtig hält, nunmehr stets den einschlägigen Gesetzestext, mindestens aber den Berater aus dem Westen befragen muß. ob sie auch rechtens sind, gibt zwar die erwünschte Sicherheit des Rechtsstaats. aber auch das Gefühl der eigenen Unzulänglichkeit. Statt souveräner Ausübung des Amtes empfindet man die Restriktionen, welche rechtliche Normen und mangelnde Kenntnis einem auferlegen, als Indizien für eine neue Form der bürokratischen Behinderung.

Das Eingabewesen z.B., das es im zentralistisch organisierten SED-Staat hin und wieder erlaubte, an den etablierten Strukturen des Staatsapparats vorbei die Revision von Entscheidungen durch jene zu erreichen, die eine Ausnahme anordnen konnten, bot - nach Ansicht einiger Amtsleiter - ein Maß an Flexibilität, das nunmehr nicht mehr existiert. Der Rechtsstaat, der gleichsam alles regelt, gestattet solche Ausnahmen kaum oder nur unter großem Aufwand. Hinzu kommt eine ungeahnte Fülle von Gesetzestexten, deren Sprache für viele schlicht unverständlich ist. Heute sei "alles viel bürokratischer". wird allerorts deshalb geklagt. Obwohl man in einem System lebte, dessen rigide Anweisungsstruktur nur widerspruchslöse Befolgung zuließ ("abkicken"). wird diese nun, im Nachhinein, als keineswegs undurchlässig und starr gesehen und über den zunehmenden Umfang der rechtlichen Regelungen und die Vielzahl der Verwaltungsvorgänge gestöhnt. In der Tat bringen sie einen Arbeitsaufwand mit sich, der früher anscheinend nicht vonnöten war. Die Ausnahmen, welche einst die Verwaltung gewissermaßen funktionstüchtig hielten, trugen dazu bei, diese deshalb für irrelevant zu halten; die planmäßige Erfüllung der Vorgaben aus der Zentrale bedurfte offenbar nur bescheidener Anstrengungen. Entscheidungen, die rechtlich abzusichern waren, brauchte man selten zu treffen. da mit der Anweisung 'von oben' auch die Rechtmäßigkeit einherging. Jetzt aber ist jede Handlung daraufhin zu überprüfen, ob sie rechtens ist, und jeder Vorgang aktenmäßig, durch Protokolle, Vorgänge, Notizen usw. festzuhalten, um ihn kontrollierbar zu machen. Insofern ist der Arbeitsaufwand darum tatsächlich beträchtlich gestiegen.

Mit dem Vorwurf, jetzt herrsche mehr Bürokratie, geht der Vorwurf einher, dies verhindere Bürgernähe. Im Gegensatz zu früher, als man sich Zeit habe nehmen können, auf die Bürger geduldig einzugehen und gemeinsam Lösungen von Problemen gesucht habe, sei dies nun nicht mehr möglich. Das behaupten nicht zuletzt die neuen Dezernenten und Amtsleiter, welche die einstigen Verwaltungen gar nicht aus der Amtsperspektive kennengelernt haben. In der Bereitschaft, sich auf die Nöte der Bürger verständnisvoll einzulassen und nicht Vorschriften und Gesetze vorzuschieben, sehen sie im übrigen nach wie vor einen Unterschied zu den Verwaltungen im Westen. Die Effektivität westlicher Verwaltungen wird zwar bewundert und angestrebt, aber gleichzeitig reklamiert man einen Rest von Eigenständigkeit für sich, indem man behauptet, vor allem beim Umgang mit den Bürgern anders als "im Westen" vorzugehen: gelassener, mit intimerer Kenntnis ihrer Probleme, mit mehr Zeitaufwand und mehr Verständnis. Ob damit tatsächlich ein anderes, für die ehemalige DDR womöglich typisches Verständnis von Bürgernähe zum Ausdruck kommt, oder lediglich ein Mangel an Effektivität kaschiert werden soll, ist allerdings (noch) nicht auszumachen.

### 6.3. Demokratische Kontrolle

Zu diesen Schwierigkeiten beim - inzwischen allerdings sicherer werdenden - Umgang mit dem neuen Recht und den neuen Verwaltungsstrukturen sowie den Beratern, die einerseits als Erleichterung und Orientierungshilfe, andererseits als Reglementierung und Einschränkung der Entfaltungsmöglichkeiten erlebt werden, gesellt sich der ungewohnte Umgang mit der Pluralität der Parteien und einer freien Presse.

Daß Kommunalpolitik nicht zur Parteipolitik degenerieren dürfe, ist zwar das einhellige Credo der neuen Amtsleiter und Dezernenten. Das basisdemokratische Moment der Aufbruchsmomente hat sich insofern erhalten und die großen Koalitionen aus allen Parteien und Bürgerbewegungen in den Stadtverordnetenversammlungen, von

denen nur die PDS ausgenommen ist, sprechen dafür. Doch diese Gemeinsamkeit aus der Zeit ~~der~~ Ablösung des alten Regimes beginnt offenbar zu bröckeln.

Innerhalb der Ressorts bzw. auf der vertikalen Hierarchieebene scheinen Mitglieder verschiedener Parteien nach wie vor relativ problemlos zusammenarbeiten. Dies schließt sogar PDS- bzw. ehemalige SED-Mitglieder ein. Die parteipolitische Zusammensetzung der Ressorts ist zuweilen erstaunlich. Um ein Extrem zu nehmen: ein CDU-Ressortleiter, der z.B. PDS- (bzw. Ex-SED) Mitarbeiter oder solche aus dem Bündnis 90 hat, ist keineswegs ungewöhnlich! wenn auch nicht gerade häufig. SPD und CDU-Mitglieder in einem Amt dagegen beinahe die Regel. Daß man auf dieser Ebene gut zusammenarbeitet und es keine Probleme gäbe, weil letztlich die Fachkompetenz das wichtigste sei, wird immer wieder betont.

Problematischer ist es indes zwischen den Ressorts. Klagen über mangelnde Kompetenzabgrenzungen, Ressortegoismus, unzureichender Informationsfluß verbinden sich mittlerweile nicht selten mit dem Verdacht, hierbei spielten vielleicht auch Parteiinteressen und Profilierungsabsichten eine Rolle. Zwar können derartige Interpretationen struktureller Probleme kaum belegt werden, doch kommen solche Vermutungen zu oft, um sie als leichtfertige Erklärungsversuche eigener Qualifikationsdefizite zu mißachten.

Starker wird freilich dieser Verdacht gegenüber den politischen Kontrollinstanzen geäußert, d.h. den Ausschüssen und Deputationen bzw. den Stadtverordnetenversammlungen. Dort müsse man Demokratie erst einmal lernen. ist der stets von neuem wiederholte Vorwurf an Institutionen: deren kontrollierende Funktionen man vornehmlich als von Sachkompetenz wenig getrübte kleinliche Kritik- sucht zu erleben scheint. Immer wieder habe man auf die (neue) Rechtslage hinzuweisen. von der die Abgeordneten, gleich welcher politischen Coleur, wenig wüßten. Fragen, Bedenken, abweichende Meinungen usw. werden als Symptome eines politischen Profilierungsinteresses interpretiert, von dem man allerdings überwiegend annimmt. es sei nicht zuletzt von den Landes- bzw. Bundeszentralen

der jeweiligen Parteien, die selbstredend von den anstehenden Kommunalproblemen der jeweiligen Gemeinde keine Ahnung hätten, vorgegeben.

Obwohl sogar der PDS zuweilen konstruktive Mitarbeit in den entsprechenden Gremien bei einer Reihe der anstehenden Probleme bescheinigt wird, hat inzwischen offenbar die Aufbruchstimmung der Wendezeit einem politisch-administrativen Alltag Platz gemacht, in dem sich die Lösung dringlicher kommunaler Probleme nicht mehr von den politischen Auseinandersetzungen auf Bundesebene trennen läßt. Gegen diese, allgemein beklagte, aber anscheinend für unaufhaltsam gehaltene Entwicklung kommt man auch mit gelegentlichem individuellen Widerstand nicht an. So bekennen einige, nicht ohne geheimen Stolz, hin und wieder schon einmal gegen ihre eigene Partei gestimmt zu haben, äußern jedoch die Befürchtung, auch diese Akte parteipolitischer Unabhängigkeit nicht mehr lange durchhalten zu können. Der Glaube an die Gewissensfreiheit bei politischen Entscheidungen sieht sich zunehmend mit (westlichen) Vorstellungen von einer Parteiraison konfrontiert, die für manche eine fatale Ähnlichkeit mit der Parteidisziplin der SED anzunehmen beginnen.

#### **6.4. Zwischen Funktionstüchtigkeit und Unfähigkeit**

Was die weitere Entwicklung des prekärer werdenden Verhältnisses von Parteipolitik und Kommunalinteresse anbetrifft, ist man jedenfalls durchweg pessimistisch – und weiß gleichzeitig nicht, wie dieser Entwicklung zu begegnen wäre. Mit einem gewissen Bedauern hält man sie für den Preis der Angleichung an die in den alten Bundesländern Üblichen Verhältnisse.

In diesem Zusammenhang richtet sich der Vorwurf mangelnden Demokratieverständnisses dann auch an die Vertreter von (außerparlamentarischen) Bürgerbewegungen und Interessengruppen, die, wie einst zu Zeiten von "Rundem Tisch" und "Dialog", ständig das Wort ergriffen und bei allen Angelegenheiten mitreden wollten. Sie

hatten noch nicht begriffen, daß die Spielregeln des repräsentativen Systems derartige Einmischungen eigentlich nicht zuließen. Es strikt zu unterbinden, hat man freilich auch Bedenken. So bleibt es bei dem Bedauern über unzureichendes Demokratieverständnis der anderen. Daß man vielleicht selbst ebenfalls noch lernen muß, mit demokratischen Verfahren der Kritik und Kontrolle umzugehen, findet dagegen kaum Erwähnung.

Insofern ist nicht auszuschließen, daß diese irritierenden Erfahrungen vornehmlich zur subjektiven Erklärung für eine Situation erhalten sollen: die für alle Beteiligten noch immer neu ist: nicht nur Entscheidungen nach bestem Wissen und Gewissen zu fällen, sondern sie auch gegen zuweilen massive Kritik zu verteidigen und rechtfertigen zu müssen. Daß solche Entscheidungen, die man guten Glaubens für richtig und dem Wohle der Gemeinde dienlich hält, demokratisch kontrolliert – und damit ihnen auch widersprochen, sie abgelehnt werden können – ist eine Erfahrung, welche sich für die Neulinge in der politischen Auseinandersetzung erst allmählich verarbeiten läßt.

Die fortdauernde Rechtsungewißheit, das Angewiesensein auf Rat und Hilfe von den westlichen Beratern, die extreme Zeitnot und die Unübersichtlichkeit der Verwaltungswege tragen jedenfalls nicht dazu bei, einmal gefällte Verwaltungsentscheidungen mit der gebotenen Selbstsicherheit nach außen zu verteidigen. Die oft geäußerte Klage, von der Lokalpresse wiederholt und in Einzelfällen noch verstärkt, die kommunale Verwaltung in den neuen Bundesländern sei "unfähig", setzt jene, die dort arbeiten, unter einen permanenten Rechtfertigungszwang. Nach außen gewendet führt dies zu der Unterstellung, die Kontrollinstanzen übten ohne hinreichende Sachkenntnis unberechtigte Kritik, behinderten eine zügige Arbeit und hätten obendrein nicht den gebotenen Respekt vor der neuen Stadtverwaltung. Neidvoll wird berichtet, wie in den westlichen Partnerstädten die Verwaltung geschlossen nach außen aufträte und sich scheinbar über Parteihader hinweg durchzusetzen vermag. In den Augen der neuen Kommunalverwaltungen der Ex-DDR funktioniert sie dort nicht nur besser, sondern genießt auch ein weiteres

höheres Ansehen bei den Bürgern. Der Zwiespalt? in dem sich die neuen Dezenten und Amtsleiter der Gemeindeverwaltungen befinden, kommt hierbei zum Vorschein: einerseits sehen sie sich von den Bürgern vermehrt gefordert, weil Kommunalverwaltungen derzeit die Hauptansprechpartner für deren zahllose Probleme sind – 'der Staat, das ist doch jetzt die Gemeinde' –, andererseits leiden sie unter dem Stigma, diesem Erwartungsdruck nicht genügen zu können und als "unfähig" zu gelten.

Auch wenn sich allmählich die Verwaltungsarbeit verbessert, weil die Erfahrungen und Kenntnisse wachsen und die Arbeitsbedingungen sich normalisieren, werden die Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern mit diesem Dilemma zwischen hohen Erwartungen der Bürger und Ansprüchen an sich selbst, zwischen der Fülle der Aufgaben und der unzureichenden Voraussetzungen für deren Lösung, noch einige Zeit zu leben haben.

## 7. Personalräte und die Rolle der Gewerkschaften

Als am 14. September 1990 der FDGB seine Auflösung beschloß, hatten der DGB und seine Einzelgewerkschaften bereits auf dem Gebiet der ehemaligen DDR Fuß gefaßt. Die ÖTV, der im Unterschied zu anderen westdeutschen Einzelgewerkschaften in der DDR keine vergleichbare gewerkschaftliche Organisation gegenüberstanden hatte, die aber zweifelsohne für die Kommunalverwaltungen zuständig war, verfolgte eine Doppelstrategie: "Kooperation und Neuanfang". Kooperationsabkommen zur Bildung einer einheitlichen ÖTV im vereinten Deutschland wurden, außer mit der IG-Transport, der Gewerkschaft Gesundheits- und Sozialwesen, der Gewerkschaft Wissenschaft usw., auch mit der DDR-Gewerkschaft Öffentliche Dienste geschlossen. Schon vor deren Auflösung hatte aber die ÖTV mit dem Ziel, eine schlagkräftige gewerkschaftliche Interessenvertretung im öffentlichen Sektor zu erreichen, Büros eingerichtet und sie mit sog. "Beratungssekretären" aus den Verwaltungsstellen der ÖTV in der Bundesrepublik besetzt. Parallel zur Auflösung des FDGB machten sie sich an den organisatorischen Neuaufbau der ÖTV, begannen in den Behörden und Verwaltungen der Städte und Gemeinden Mitglieder zu werben und Verwaltungsstellen einzurichten. Dieser Aufbauprozeß ist noch längst nicht abgeschlossen.

### 7.1. Der **Aufbau** der ÖTV-Organisation

Mittlerweile existieren 15 Kreisverwaltungen mit 44 Nebenstellen, sind 60 Rechtsschutzsekretäre und ca. 120 Gewerkschaftsfunktionäre aus dem Westen ständig in der ehemaligen DDR tätig und hat man ca. 400 hauptamtliche Verwaltungsangestellte und Sachbearbeiter aus der ehemaligen DDR in den Verwaltungsstellen eingestellt.

Über den tatsächlichen Umfang der Mitgliederzahl gibt es freilich kaum verlässliche Anagaben. Allenfalls Schätzungen und Annäherungswerte auf der Ebene der Kreise sind zu erfahren. Wie viele Mitglieder die ÖTV in den eigentlichen Kommunalverwaltungen hat,

ist nicht genau festzustellen. Eine gewisse organisatorische Unübersichtlichkeit ist nicht zu leugnen und wird auch von den Gewerkschaftsleitungen eingeräumt: sie haben selbst noch keinen genauen Überblick.

In Rostock besteht seit einiger Zeit immerhin eine arbeitsfähige **Kreisverwaltung**, während Aschersleben von der Nebenstelle Bernburg aus mitbetreut wird, die einmal wöchentlich eine 4-stündige Sprechstunde abhält. Möglicherweise liegt es **darin**, daß in der Stadtverwaltung in Rostock **ca. 70 %**, in der in Aschersleben aber erst **ca. 40 %** in der **ÖTV** gewerkschaftlich organisiert sind. wogegen DAG und KOMBA dort relativ stark sein sollen.

Täglich werden neue Mitglieder registriert, aber es treten zwischenzeitlich auch Mitglieder wieder aus. Hinzu kommt, daß Aufnahmeanträge wochenlang unterwegs sind, bis sie in Stuttgart beim Hauptvorstand bestätigt werden, wissen Antragsteller deshalb oft nicht, ob sie bereits formelle Mitglieder sind. Da die Reorganisation der Verwaltung noch nicht abgeschlossen ist - beispielsweise werden die Kinderkrippen und Polikliniken aus-, die Meldestellen der Volkspolizei dagegen eingegliedert - ist außerdem noch nicht zu übersehen, wie die endgültige Organisationsstruktur letztlich aussehen wird.

Auch die Bildung von Personalräten ging deshalb zunächst nur schleppend voran. Trotz unvollständiger Wahllisten sind gleichwohl in den meisten Dienststellen inzwischen Personalräte gewählt worden, haben diese freilich erhebliche Probleme damit, sich in die neue Rechtsmaterie einzuarbeiten.

Einen Gesamtpersonalrat gibt es allerdings weder in Aschersleben noch in Rostock, weil das Personalvertretungsgesetz der DDR: das noch rechtsverbindlich ist, dies nicht vorsieht. In beiden Kommunalverwaltungen ist indes vorgesehen, demnächst mittels einer Dienstvereinbarung einen Gesamtpersonalrat zu etablieren.

Der Eindruck jedenfalls, daß die **ÖTV** bislang vornehmlich mit dem Aufbau ihrer Verwaltungsstellen beschäftigt ist, der Aufbau einer Gewerkschaftsorganisation in den Ämtern und Behörden dagegen nur mühselig vorangeht, dürfte zutreffen. Das wird von den mit dem Aufbau der neuen Gewerkschaften befaßten Funktionären unumwunden bestätigt.

## 7.2. Probleme der Mitglieder

Der unzulängliche Zustand, in dem sich die Gewerkschaftsorganisation in den städtischen Verwaltungen befindet, kommt nicht von ungefähr. Die zu bewältigenden Probleme sind in der Tat immens. Doch erschweren nicht allein die Arbeitsbedingungen - selbst schlichte Voraussetzungen wie Räume, Kommunikationsmittel, Büroausstattung, Gesetzblätter usw. mußten bzw. müssen noch immer mit viel Aufwand beschafft werden - den zügigen Aufbau der Organisation. Und auch die Schwerfälligkeit des Apparats im Westen, der sich auf die neuen Organisationsgebiete erst noch einstellen muß, ist vermutlich für diese Probleme nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Vielmehr scheinen größere Hindernisse im psychologischen Bereich der beteiligten Personen zu liegen.

Da ist zunächst einmal die generelle Zurückhaltung der in der Stadtverwaltung Beschäftigten, über die auch scheinbar stattliche Mitgliederzahlen nicht hinwegzutäuschen vermögen. Wo einst Gewerkschaftsmitgliedschaft Pflicht war, für die man gleichsam achselzuckend seinen Beitrag zahlte, Gewerkschaft also nicht als Interessenorganisation, sondern bestenfalls als Dienstleistungsunternehmen, z.B. für die Beschaffung von Ferienplätzen und dergleichen begriffen wurde? und sie außerdem als bloßer Ableger der herrschenden Partei galt, gegen deren Politik auch im Betrieb Widerspruch nicht erlaubt war, konnte sich ein gewerkschaftliches Bewußtsein offenkundig nicht herausbilden. Daß ein jeder im FDGB Mitglied war, besagt mithin nichts. Gewerkschaft als Gegenmacht gehörte jedenfalls nicht zu den politischen Erfahrungen, die man in der ehemaligen DDR machen konnte. Die Organisationsbereitschaft und die Bereitschaft zu einem gewerkschaftlichen Engagement, daß über die bloße Mitgliedschaft hinausgeht, halten sich vermutlich auch deshalb derzeit noch in Grenzen. Gewerkschaften, und damit auch die O N , sind zwar notwendig. kann man hören, aber dies bleibt anscheinend ohne entsprechende Konsequenzen. Nach übereinstimmender Auskunft - sowohl von Seiten der Mitglieder wie der Funk-

tionäre - gelten sie vornehmlich als Rechtsberatungsinstitution, im Zweifelsfall als Rückversicherung für **künftige** Arbeitskonflikte. Ansonsten übt man augenscheinlich eine gewisse Zurückhaltung und wartet erst einmal ab.

Ein Grund für diese Haltung vieler Mitarbeiter in den **Verwaltungen** könnte allerdings auch **darin** liegen, daß in den Behörden und Ämtern die Arbeitsplätze vergleichsweise sicher zu sein scheinen und Entlassungen vornehmlich in den nachgeordneten Einrichtungen - z.B. Kindertagesstätten, Polikliniken usw. - anstehen, also die Notwendigkeit einer kollektiven Abwehr von Arbeitsplatzverlusten in den Stadtverwaltungen nicht gesehen wird. Streik scheint - zur Zeit jedenfalls - eher etwas für die anderen zu sein. Allerdings sind Protestaktionen, die in jüngster Zeit eine Revision der Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst erzwungen haben, ein Indiz für eine sich wandelnde Einstellung zum Instrument des Arbeitskampfes.

Außerdem stellten die Kommunalbehörden vor der Wende die unterste Ebene eines Staatsapparats dar, der unablässig politische Lippenbekenntnisse abforderte und dessen Erbschaft sich nunmehr darin äußert, daß vor allem viele der übernommenen Mitarbeiter zunächst einmal von Politik - gleich welcher Provenienz - nichts wissen wollen. Es läßt sich nicht übersehen: Zur aktiven Mitarbeit in der Gewerkschaft sind nur wenige bereit. Die Versammlungen sind schlecht besucht, Kandidaten für die Übernahme von Funktionen kaum zu finden. Vor allem unter denen, die die demokratische Wende mit getragen haben, scheint kaum jemand bereit zu sein, sich in der Gewerkschaft intensiver zu engagieren. Beredt wird von Seiten der Gewerkschaft darüber geklagt, wie schwierig es sei, politisch interessierte, aber von der SED-Vergangenheit unbelastete Mitglieder für die Gewerkschaftsarbeit zu rekrutieren.

Ehemalige FDGB-Funktionäre, die in der Regel auch SED-Mitglieder waren bzw. PDS-Mitglieder sind, engagieren sich dagegen stärker. Sie bieten sich an und scheinen dabei, in einer Art vorausseilender Anpassung, nicht selten besonders wortradikal aufzutreten. Mangels Alternativkandidaten sind sie in etlichen Ämtern als Mitglieder der

O N zu Personalräten gewählt worden. Dies verstärkt allerdings wiederum das Mißtrauen vieler Mitarbeiter in den Verwaltungen gegenüber der ÖTV, weil diese scheinbar nicht genügend Distanz zu denen hält, die früher die Macht hatten. Die DAG, die sich ehemaligen FDGB- und SED-Funktionären gegenüber deutlich reservierter verhält, gewinnt möglicherweise deshalb an Boden.

### 7.3. Die westlichen Gewerkschaftshelfer

Im Großen und Ganzen herrscht - nicht nur im öffentlichen Dienst, wie man hören kann - die Meinung vor: Gewerkschaftsarbeit sollen die Sekretäre aus dem Westen machen. Denen überläßt man weitgehend alle Aktivitäten, denn man meint, sie seien dafür besser qualifiziert und könnten die neuen Aufgaben der Gewerkschaft, die den meisten ohnehin nicht bekannt sind, weil Gewerkschaften in der DDR andere Aufgaben hatten, angemessen wahrnehmen. Doch gleichzeitig ist ein gewisses Unbehagen zu verspüren von eben diesen westlichen Gewerkschaftsvertretern vereinnahmt und überannt zu werden.

Hierin wird das Dilemma deutlich, in dem sich jene Gewerkschafter befinden, die aus den alten in die neuen Bundesländer gegangen sind, um dort die Organisation aufzubauen und Gewerkschaftspolitik zu machen. Denn obwohl man ihnen die Arbeit weitgehend überläßt, findet ihr Einsatz offenkundig bestenfalls geteilten Beifall.

Dazu muß man sich freilich die schwierige Situation vergegenwärtigen, in der sie sich befinden: für sie ist die ehemalige DDR Neuland - und zwar buchstäblich, denn sie sind in eine Land gekommen, das den meisten von ihnen größtenteils unbekannt ist: aber auch im übertragenen Sinn, denn sie haben dort eine Aufgabe zu bewältigen, die bislang nicht gerade zum gängigen Repertoire eines westdeutschen Gewerkschaftsfunktionars gehörte: den Aufbau einer neuen Gewerkschaft auf den Restbeständen des aufgelösten FDGB, unter den Bedingungen einer aus den Fugen geratenen Ökonomie und in Gemeindeverwaltungen, die sich unter großen Anstrengungen darum bemühen, zu einer funktionierenden Behörde zu

werden. Von einer "Stunde Null": einem Neubeginn, kann insofern keine Rede sein, denn eine Pause ist ihnen nicht vergönnt. Zeit, sich auf die neuen Bedingungen behutsam und verständnisvoll einzulassen, bleibt den Gewerkschaftshelfern aus dem Westen kaum.

Beneidenswert ist ihre Aufgabe darum nicht. Neben dem ständig steigenden zeitlichen Umfang, den Rechtsberatung und Rechtsschutz absorbieren: sollen sie die Personalwahlen organisieren, neue Mitglieder werben und zahllose triviale Alltagsprobleme lösen und müssen sie zugleich praktische Politik betreiben, Verträge abschließen, Strategien entwickeln, Verhandlungen führen, kurz: so agieren, als ob es die schlagkräftige Gewerkschaftsorganisation bereits gäbe, die aufzubauen sie gekommen sind.

Wie man sich in einer derartig schwierigen Situation angemessen verhält, kann ihnen nicht geläufig sein. Hohe Motivation und guter Wille - auch Ehrgeiz - vermögen den Mangel an entsprechenden Erfahrungen nicht zu kompensieren, der in ihrer Lage unübersehbar deutlich wird. Abgesehen von etlichen Berufsanfängern ohne viel Organisationspraxis, kommen sie aus Verwaltungsstellen - meist sind sie aus der Provinz und zu zwei Dritteln Männer (viele jüngere, aber auch einige Veteranen) -, in denen sie gewöhnlich in einem relativ reibungslos funktionierenden Apparat arbeiteten. Dieser eingespielte Apparat scheint die verlässlichste Erfahrung zu sein, von der sie zehren können. Bestrebt, einen entsprechend funktionierenden Apparat auch unter den neuen Bedingungen aufzubauen und auf diese zu übertragen, folgen sie ihren Vorstellungen und Ansichten darüber, wie richtige Gewerkschaftsarbeit auszusehen hat. Dabei greifen sie auf das zurück, was ihnen vertraut ist und eine gewisse Sicherheit gewährt: Rechte, Gesetze: Regelungen, Prozeduren, Verfahren - also den Legalismus, der in der alten Bundesrepublik, wenn auch nicht unumstritten, die Gewerkschaftspolitik überwiegend gekennzeichnet hat und der nun auch in den neuen Bundesländern sich durchzusetzen scheint. Anders gesagt: sie streben übersichtliche Verhältnisse an - und das heißt vor allem klare Rechtsverhältnisse aber auch unzweideutige Fronten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

#### 7.4. Irritationen in den Ostgewerkschaften

Gerade dies aber scheint Anlaß für Irritationen bei den Mitgliedern zu sein, insbesondere bei denen, die sich aus politischer Überzeugung am Neuaufbau der Gewerkschaften beteiligen wollen. Natürlich wird begrüßt, daß man – endlich – Rechte beanspruchen kann. Allerdings muß man sich diese erst noch aneignen, was vielen nicht leicht fällt. Doch mehr als die Unkenntnis darüber, welche Rechte man eigentlich hat, scheint etwas anderes Unbehagen auszulösen. Es ist die Unbeugsamkeit, mit der vor allem von den westlichen Beratungssekretären und den sich auf diese Weise profilierenden ehemaligen FDGB-Funktionären auf diese Rechte gepocht wird. Daß man Forderungen stellt und notfalls durchsetzt, ist den meisten der gewerkschaftlichen Funktionäre und Mitglieder aus dem Osten (noch) fremd. "Irgendwie" verstehen sie es und finden es richtig: doch "irgendwie" bewirkt es auch Zweifel: so sollte man, meinen sie, dann doch nicht miteinander umgehen. Denn die gemischten Gefühle, die sich äußern, wenn von den westlichen Helfern die Rede ist, beziehen sich weniger auf die Inhalte, die schwerlich als irrelevant abzutun sind: sondern vor allem auf den Stil, das Verhalten, die Umgangsformen – eine Kritik, welche die Gewerkschafter aus dem Westen zurückgeben, indem sie über unzureichende Bereitschaft der Mitglieder klagen! sich mit Forderungen überhaupt – und notfalls kämpferisch – durchsetzen zu wollen.

Daß die Fragen eines angemessenen Umgangs miteinander eine so erhebliche Rolle für die Ostgewerkschafter spielen, ist wahrscheinlich kein Zufall. Als Verhandlungspartner sitzen ihnen nämlich nunmehr Amtsleiter und Dezernenten gegenüber, mit denen sie vor nicht allzu langer Zeit noch gemeinsam demonstriert haben, die größtenteils selbst Gewerkschaftsmitglieder sind und die im übrigen ausnahmslos eine starke, funktionierende Gewerkschaft für unerlässlich halten. Deren augenscheinliche Schwierigkeiten, mit ihrer ungewohnten neuen Rolle als Arbeitgeber fertig zu werden, teilt sich den dafür sensiblen östlichen Gewerkschaftsmitgliedern mit. Ihre Ratlosigkeit angesichts des forschen Auftretens westlicher Verhand-

lungsführer, die unnachsichtig Forderungen vortragen, ruft bei den beteiligten östlichen Kollegen anscheinend eine Art unterschwellige Solidarität mit denen hervor, die, wie sie selbst, nicht in der Lage sind, sich "richtig", d.h. wie die westlichen Vorbilder, zu verhalten. Privat jedenfalls äußern die meisten Skepsis, ob die westdeutschen Gewerkschaftsfunktionäre ausreichend Verständnis für ihre Situation haben und sich in ihre Lage - in die sie wie selbstverständlich die Amtsleiter und Dezernenten mit einschließen - wirklich hineinversetzen können. Hätten sie es in der Hand, würden sie konzilianter, kompromißbereiter, verständnisvoller mit denen verhandeln, die nunmehr auf der Gegenseite sitzen.

In diese Zweifel mischt sich allerdings auch Bewunderung darüber, daß man so kompromißlos Interessen durchsetzen kann, und kommt gleichzeitig der Wunsch zum Ausdruck: auch derart "gestandene" Gewerkschafter zu werden. Die Schwierigkeit, angesichts der Unübersichtlichkeit der Verhältnisse und der unterschiedlichen geschichtlichen Erfahrungen eine klare Rollendefinition zu finden, dürfte noch für einige Zeit die Gewerkschaftspolitik in den neuen Bundesländern begleiten und Bestandteil dessen bleiben, was Steinkühler "die größte Herausforderung an die Gewerkschaften seit 1945" genannt hat.

Vielleicht aber bilden sich in den neuen Bundesländern auch Gewerkschaften heraus, deren Mitglieder für längere Zeit mit diesen Widersprüchen psychologisch nicht hinreichend umgehen können und die deshalb nicht auf dem Weg zu einer wirklich souveränen, selbstbewußten Organisation ist, sondern bestenfalls zu einer unbefriedigenden Imitation der Westgewerkschaften - ständig im Zweifel, ob Gewerkschaftspolitik unter den obwaltenden Umständen nicht anders vollzogen werden sollte, aber ohne klare Alternative dazu. Wenn es nicht bei dem rhetorischen Etikett von "Kooperation und Neuanfang" bleiben soll, unter dem die ÖTV angetreten ist, wäre die inhaltliche Konzeption für die Gewerkschaftspolitik im Osten wohl noch zu überdenken.

## 8. Zur Rolle der Berater aus dem Westen

So wie bei den Gewerkschaftssekretären aus dem Westen, ist auch bei den Verwaltungsbeamten, die zur Hilfe beim Aufbau der neuen Kommunalverwaltungen in die **Städte** der ehemaligen DDR gekommen sind, zu unterscheiden: wie sie die vorgefundene Situation einschätzen und sich demgemäß verhalten - und wie dies von jenen beurteilt wird, denen sie helfen wollen. Anders als bei den Gewerkschaftern fällt bei den Verwaltungsbeamten aus dem Westen allerdings das Urteil ungleich positiver aus, lief jedoch auch die Hilfe in der Praxis anders - und unter anderen Bedingungen - ab.

### 8.1. Der Prozeß der Kontaktaufnahme

Der Entsendung westlicher Berater gingen Kontakte politischer Repräsentanten voraus! die gewöhnlich durch Städtepartnerschaften zustande gekommen waren. Im Fall Aschersleben war ein Versuch der Stadt Peine, eine Städtepartnerschaft einzugehen, vor der Wende gescheitert; die ohne Voranmeldung zu einem Kontaktbesuch in die damalige DDR gereisten politischen Repräsentanten aus Peine waren vom damaligen Bürgermeister und vom Rat der Stadt Aschersleben nicht einmal empfangen worden. Presseberichte über diesen gescheiterten Versuch hatten dann aber dazu geführt, daß unmittelbar nach der Wende eine noch von SED-Mitgliedern dominierte Delegation - nunmehr ebenfalls unangemeldet - zu einem Gegenbesuch erschien und die Bereitschaft bekundete, eine Partnerschaft einzugehen. Über einen Partnerschaftsvertrag wurde relativ rasch Einigkeit erzielt. Doch ließ sich Peine mit dessen Unterzeichnung Zeit bis nach den Kommunalwahlen in den neuen Bundesländern, um die für diese Wahlen absehbaren Veränderungen der politischen Mehrheiten und den damit verbundenen Wechsel an der Verwaltungsspitze abzuwarten.

Weil aber nach den ersten Kontaktbesuchen aus dem Osten immer häufiger Mitarbeiter der Stadtverwaltung Aschersleben in den Ämtern

der Stadt Peine vorsprachen und um Rat und Hilfe baten und weil sich auch schriftliche Anfragen häuften, machte der Peiner Stadtdirektor den Vorschlag, Verwaltungsfachleute für eine längere Zeit nach Aschersleben zu schicken; und zwar Amtsleiter, weil für diese im Abwesenheitsfall die Vertreter in der Lage waren, die gut funktionierende Verwaltung eine Weile weiterzuführen.

Der von der Verwaltungsspitze ausgesprochenen Empfehlung, zunächst für ein viertel Jahr in die Partnerstadt zu fahren, sind 8 Amtsleiter gefolgt. Die zunächst vorgesehenen 3 Monate des Aufenthalts sind dann stillschweigend um einen weiteren Monat bis Weihnachten 1990 verlängert worden. Die Kosten der Entsendung trug die westliche Partnerstadt, indem sie nicht nur die Dienstbezüge der entsandten Amtsleiter weiterzahlte, sondern auch deren Reisekosten nach den Grundsätzen für Dienstreisen übernahm.

In Bremen: das mit Rostock schon eine der wenigen Städtepartnerschaften vor der Wende mit einer DDR-Stadt unterhielt. kam dagegen die Bitte um Hilfe inoffiziell von den Teilnehmern des "Runden Tisches", die so gut wie ausnahmslos keine Erfahrungen mit Kommunalverwaltung hatten. Sie wurde vom Bremer Senat zugesagt, aber praktisch erst nach der Kommunalwahl in die Tat umgesetzt, als die neuen Ressorts den jeweiligen Fraktionen zugeordnet worden waren. In diese Ressorts schickte man jeweils einen Berater aus den entsprechenden Bremer Ressorts, der für eine gewisse, unterschiedlich lange Zeit in Rostock tätig wurde. Hinzu kamen bei Bedarf sogenannte "Unterberater" (z. B. für spezielle Schulungen im Sozialamt oder für die Gehaltsabrechnungen) für kürzere oder längere Zeit, d. h. für Tage, Wochen oder auch für mehrere Monate. Wo in Bremen niemand abkömmlich war, griff man auf - zum Teil bereits seit Jahren - pensionierte ehemalige Amtsleiter oder aus anderen Gründen aus dem Dienst ausgeschiedene Verwaltungsfachleute zurück. Sie hatten sich zu einer Berater-tätigkeit in der Östlichen Partnerstadt ebenfalls freiwillig bereiterklärt und erhielten ihre Pensionsbezüge selbstverständlich weiter. Ihre Beratertätigkeit wurde von der entsendenden Stadt auf der Grundlage von Honorarverträgen zusätzlich vergütet.

Ihre Zahl und die Dauer ihres Aufenthalts schwankt. Die als Pensionäre abkömmlichen Berater waren bzw. sind ein halbes bzw. ein ganzes Jahr in Rostock. Einige beabsichtigen, ihre Verträge zu verlängern. Die aus den Bremer Ämtern entsandten Berater kommen dagegen in längeren Intervallen, mitunter nur auf Anforderung. Im Durchschnitt sind ca. 5 - 10 Berater aus Bremen in Rostock tätig.

## **8.2. Erwartungen und Wirklichkeit**

Die westlichen Helfer gingen vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit überwiegend davon aus, in den Partnerstädten schon so etwas wie eine Verwaltungsorganisation vorzufinden und sich in ihrer Berater-tätigkeit auf die für das Personal im Osten noch neuen inhaltlichen Aufgaben konzentrieren zu können. Kein einziger verfügte über genauere Kenntnisse über die Verwaltungsstrukturen, wie sie in der früheren DDR bestanden hatten. Nur einige von ihnen hatten bei früheren Privatbesuchen Gelegenheit gehabt, mehr oder weniger oberflächliche Einsichten in die Lebensverhältnisse in der damaligen DDR zugewinnen. Die durch 40jährige DDR-Lebenserfahrung geprägte Mentalität der Menschen in den neuen Bundesländern war den westlichen Beratern durchweg fremd. Weder darüber wie die Arbeitsbedingungen in der zu beratenden Verwaltung konkret aussehen würden, noch über den Qualifikationsbedarf der zu beratenden neuen Amtsleiter gab es hinreichende Vorstellungen.

Bei allen richtete sich die Erwartung am ehesten noch darauf, das neue Personal in der Verwaltungsspitze der Kommunen sowie die Amtsleiter und deren Mitarbeiter in die neuen -vor allem rechtlichen - Rahmenbedingungen kommunaler Selbstverwaltung einzuweisen, ihnen die Grundzüge des rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens zu vermitteln und ihnen bei der Entwicklung einer Konzeption für die neu zuschaffenden Verwaltungsstrukturen behilflich zu sein. In einigen Fällen scheint man außerdem die Hoffnung damit verbunden zu haben, gewisse im Westen diskutierte Ideen zur Verwaltungsreform bei dieser Gelegenheit verwirklichen zu können. Was die Helfer vor Ort dann vorfanden, ließ sie jedoch schnell erkennen, daß einerseits von ihnen weit mehr als nur eine konzeptionelle Hilfestel-

lung gefordert war, andererseits Reformvorstellungen nicht als vordringliche Aufgabe angesehen wurden.

### **8.3. Die Beratertätigkeit**

Die Ausgangsbedingungen bei Aufnahme ihrer Beratertätigkeit machte es notwendig, zunächst einmal bei der Schaffung der grundlegenden technischen und arbeitsorganisatorischen Voraussetzungen für eine geordnete Verwaltungstätigkeit zu sorgen, ohne dabei den gleichzeitig sich vollziehenden Verwaltungsablauf zu behindern.

Aufgrund der eher bescheidenen Verwaltungskenntnisse und -erfahrungen der neuen Dezenten und Amtsleiter sahen sich die Helfer aus dem Westen gefordert, diesen und ihren Mitarbeitern zunächst einmal Grundkenntnisse in Fragen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsablaufs - zuweilen bis zu den einfachsten Grundsätzen des Anlegens und Führens von Akten - zu vermitteln. In inhaltlicher Hinsicht erstreckte sich die Hilfe auf beratende Tätigkeiten bei der Erstellung von Satzungsentwürfen und Beschlüßvorlagen für die Gemeindevertretung, beim Abfassen von Eingaben und schriftlichen Anfragen an die noch im Aufbau befindlichen Landesbehörden, vor allem gegenüber der Kommunalaufsicht, sowie schließlich bei Verhandlungen mit der Treuhand-Verwaltung in Bezug auf Grundstücke und Einrichtungen im Eigentum der Kommunen.

Angesichts der anstehenden zahlreichen Probleme, vor denen die Bürger der neuen Bundesländer stehen und mit denen sie sich - teilweise auch nur rat- und hilfesuchend - an die Kommunalverwaltungen wenden, blieb den Westberatern daneben in allen Ämtern oft nichts anderes übrig, als unmittelbar Hand anzulegen und bei der täglich anfallenden Verwaltungsarbeit mitzuhelfen.

Im einzelnen unterschied sich die Hilfe nicht unwesentlich je nach den Ämtern, auf die sich die beratende Tätigkeit bezog. So arbeiteten die Berater, die im Bereich der Stadtplanung tätig wurden, unmittelbar mit bei der Entwicklung von Konzepten für einen neuen Generalbebauungsplan; im Bereich der Finanzverwaltung erstreckte

sich die Hilfe auf die Einführung der neuen Haushaltssystematik: für den Bereich der Schulverwaltung kam es darauf an, der Amtsleitung wie den Mitarbeitern und den Mitgliedern der Gemeindevertretung und des zuständigen Ausschusses zunächst einmal Klarheit darüber zu verschaffen, welche Aufgaben und Verantwortlichkeiten mit der Schultragerschaft verbunden sind und dementsprechend mitzuhelfen bei der Entwicklung eines Konzepts für die Umstellung des bisherigen auf das neue, nach unterschiedlichen Typen gegliederte Schulsystem. In der Sozial- und Gesundheitsverwaltung sollten die Berater aus dem Westen u.a., Ratschläge erteilen, ob und welche Kindergärten, Altenheime und Krankenhäuser in kommunale Regie übernommen oder aber geschlossen bzw. auf andere Träger übertragen oder bei diesen belassen werden sollen. Im Bereich der Wirtschaftsförderung ging es u.a. um die Beratung bei der Entwicklung von Konzepten zur Wirtschaftsförderung sowie bei der Gründung von Beschäftigungsgesellschaften. Im Bereich der eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten der Kommune bezog sich der Beratungsbedarf vor allen Dingen auf die Frage, ob und welche für öffentliche Aufgaben bestehenden Wirtschaftsbetriebe als städtische Eigenbetriebe fortzuführen oder aber in andere Rechtsformen wie z.B. Aktiengesellschaften oder GmbHs umzuwandeln sind. In einigen Fällen wurde dies flankiert durch gezielte Schulungsmaßnahmen (z. B. für Führungskräfte).

Der Umfang der Probleme, bei deren Lösung die westlichen Berater helfen sollten, war also - und ist noch immer - beachtlich. Unter allen genannten Aspekten beschränkte sich die Tätigkeit der Helfer aus dem Westen zwar durchweg offiziell auf eine beratende Funktion, wobei gewöhnlich auf Erfahrungen in ihren Heimatkommunen zurückgegriffen wurde. Faktisch aber sah dies in der Mehrzahl der Fälle so aus, daß die im Rahmen der Beratung unterbreiteten Vorschläge oder gegebenen Empfehlungen nicht nur weithin übernommen und in die Tat umgesetzt wurden, sondern die westlichen Helfer nicht selten auch in den Entscheidungsprozeß steuernd eingriffen. Die zentrale Bedeutung des Rechts: das es ständig einzuhalten und durchzusetzen galt, stand dabei im Vordergrund.

#### **8.4. Die Einschätzung ihrer Tätigkeit durch die westlichen Berater**

In ihrer Mehrzahl halten die Helfer aus den westlichen Kommunen die Beschränkung auf eine rein beratende Tätigkeit für die Verwaltungen nicht nur für sinnvoll, sondern auch für den einzig gangbaren Weg, weil sich über die Beratung hinausgehende Aktivitäten

personell gar nicht hätten vollziehen lassen. Ob freilich die Verwaltung im Osten definiert, worin sie beraten werden will oder die westlichen Berater diese Definition vornehmen, ist anscheinend von Fall zu Fall verschieden.

Weitergehende Vorschläge allerdings wie: jedem Amtsleiter im Osten eine Art Kommissar mit entsprechenden Befugnissen aus dem Westen zur Seite zu stellen, mindestens aber ständige Berater mit Anhorungsrechten in den Ausschüssen der Stadtverordnetenversammlung abzuordnen, finden so gut wie keine Befürworter. Auf der Basis der gemachten Erfahrungen in den östlichen Gemeinden setzt man überwiegend auf das "learning by doing" und auf den Lerneffekt von Fehlern, die dabei unvermeidlich gemacht werden. Auch die im Nachhinein zuweilen geäußerte Ansicht, erst hätte die Umstrukturierung (d. h. Entflechtung, Personalentwicklungsplanung etc.) erfolgen müssen, die den westlichen Helfern einen besseren Überblick erlaubt und danach eine entsprechend gezielte Schulung gestattet hätte, ändert daran nichts.

Auch für die Helfer aus den westlichen Kommunen war bzw. ist die Beratungstätigkeit im übrigen eine Phase intensiven eigenen Lernens und völlig neuer Erfahrungen, die sie durchweg als Bereicherung empfinden. Der Aufenthalt und die Beratungstätigkeit in den Kommunalverwaltungen der Partnerstädte in den neuen Bundesländern führte – nach übereinstimmender Meinung – bei ihnen nicht nur zu vertieften Einsichten in die Arbeits- und Lebensbedingungen in den neuen Bundesländern und zu einem besseren Verständnis der durch 40jährige Erfahrungen in der DDR geprägten Mentalität der Bewohner. Überraschend oft ist von einer gewachsenen Wertschätzung des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung und seiner praktischen Umsetzung in den alten Bundesländern die Rede, wird ein besseres Verständnis der Amtsleiter untereinander für die Aufgaben und Probleme der anderen Ämter ihrer eigenen Kommunalverwaltung erwähnt und schließlich von der Erkenntnis gesprochen, wie gut die Verwaltungen in den alten Bundesländern bei allen Klagen sowohl in materieller Hinsicht (technische Ausstattung) als auch nach Anzahl und Qualifikation des Personals im Grunde ge-

nommen ausgestattet sind.

Hinsichtlich der Entwicklungsperspektiven der Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern sind die Westhelfer überwiegend optimistisch. Zwar sei die Chance für eine überfällige Reform der Verwaltung unter dem Zeitdruck der Reorganisation nicht genutzt worden, doch betonen sie vor allem das große Engagement und die enorme Lernbereitschaft der Dezenten, Amtsleiter und des übrigen Personals in den jeweils betreuten Kommunalverwaltungen. Hohes Lob zollen sie dabei nicht nur den neuen Amtsleitern, die, obwohl weitgehend ohne jede Verwaltungserfahrung und zumeist mit ganz anderem beruflichen Hintergrund in ihre jetzigen Positionen gelangt, sich intensiv in die ihnen wenig vertraute Verwaltungsmaterie einarbeiteten. Auch im Hinblick auf das aus den alten Strukturen übernommene Personal sehen sie selten die Gefahr von sogenannten "Seilschaften". Stattdessen heben sie die Bereitschaft dieser in der Regel ehemaligen SED-Mitglieder hervor, am Prozeß der Umgestaltung loyal mitzuarbeiten und sei es nur in der Absicht, sich selbst durch ihr Fachwissen unentbehrlich zu machen, um dadurch den Arbeitsplatz und die eigene berufliche Zukunftsperspektive zu sichern.

#### **8.5.** Das Urteil der Östlichen Verwaltungen über die westlichen Berater

Umgekehrt sind auch die beratenen Dezenten und Amtsleiter den Helfern aus dem Westen gegenüber überwiegend voll des Lobes. Vor allem ihre Bereitschaft, sich auf die Arbeits- und Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern einzulassen, die Hilfsbereitschaft und der tatsächlich geleistete große Arbeitseinsatz sowie die Bescheidenheit des Auftretens, haben offenbar einen nachhaltigen Eindruck hinterlassen.

Von negativen Erfahrungen, die Bürger der ehemaligen DDR im Verlauf der bisherigen Veränderungen mit zweifelhaften Geschäftemachern und Glücksrittern aus dem Westen gemacht haben und

deren oft arrogantes Auftreten ihnen die abschätzigste Bezeichnung "Besser-Wessis" eingetragen hat, ist in den östlichen Verwaltungen allenfalls im Zusammenhang mit "Einmalratgebern" die Rede? die es bei einem Kurzbesuch beließen. Dieser ungeliebte Typus des Ratgebers wird jedoch eher in den übergeordneten Behörden, z. B. beim Land vermutet, wobei sich der Unwille über unverständliche Anweisungen mit der Annahme verbindet. diese könnten nur von ahnungslosen "Wessis" veranlaßt sein.

Im auffälligen Widerspruch dazu stehen die Urteile über diejenigen westlicher Berater, die jeweils für einen längeren Zeitraum vor Ort eingesetzt waren und die besser kennzulernen man dadurch in der Lage war. Diese Berater hatten nämlich, wie von den Ostdeutschen immer wieder hervorgehoben wird, die Gelegenheit, in enger Zusammenarbeit mit den Beratenen sich nicht nur über die äußeren Bedingungen, sondern vor allem auch über die durch 40 Jahre DDR-Erfahrung geprägte Mentalität der Menschen in den neuen Bundesländern zu informieren. Aus der Zusammenarbeit haben sich zum Teil enge persönliche Kontakte ergeben mit der Folge, daß vorwiegend auf Unkenntnis beruhende wechselseitige Vorurteile abgebaut wurden. So mag sich erklären, daß das Urteil über die Westberater – von wenigen Ausnahmen abgesehen – positiv ausfiel und die von ihnen geleistete Hilfe teilweise sogar überschwenglich gelobt wurde.

Daß man bei einigen kritisiert, sie hätten die Erfahrungen aus ihren Heimatkommunen gelegentlich allzu schematisch auf die neue Selbstverwaltung der östlichen Gemeinden übertragen wollen, beeinträchtigt dieses positive Gesamturteil nicht. Es spricht für die überaus gute Zusammenarbeit, wenn auch nach der Rückkehr der westlichen Berater in ihre Heimatstädte die Kontakte keineswegs abgerissen sind und nach wie vor, telefonisch oder durch gegenseitige Besuche, Rat erbeten und selbstverständlich gewährt wird.

Diesem positiven Gesamturteil entsprechen im übrigen auch die Erfahrungen des Westberater selbst. Sie berichten, man sei ihnen zwar anfangs gelegentlich mit einer gewissen Zurückhaltung, selten

jedoch mit Mißtrauen begegnet, aber diese anfängliche Skepsis – die überigens auch etliche der westlichen Berater hatten – sei schnell überwunden worden. Es habe sich ein in der Regel freundliches Arbeitsklima entwickelt: sie würden häufig um Rat gefragt und hätten auch den Eindruck, ihr Rat sei willkommen. Ausdruck dafür, daß sich **im** Verlauf der längeren Zusammenarbeit im Verhältnis der Berater zu den Beratenen eine Veränderung vollzogen haben muß, dürfte die Tatsache sein, daß sie immer wieder von "wir" sprachen, wenn von der Stadt oder der Stadtverwaltung bzw. die Arntskollegen die Rede ist, in der sie zur Beratung waren. Auch wenn sich die Beziehungen zwischen den Partnerstädten bzw. den jeweiligen Vertretern der Verwaltungen mittlerweile versachlicht haben und die östlichen Verwaltungen sich allmählich von der Vormundschaft der westlichen Helfer zu emanzipieren suchen, indem sie zunehmend eigenständig Entscheidungen treffen, hat sich die Arnthilfe über die **Städtepartnerschaften zweifelsfrei** bewährt.

## 9. Resümee

Der Prozeß der Reorganisation der Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern dürfte noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen und zwar aus folgenden Gründen:

- Zum einen ist absehbar, daß die wirtschaftlichen und sozialen Probleme in den neuen Bundesländern vorerst eher noch zunehmen denn abnehmen werden. So dürfte mit dem Ende der Warteschleifenphase für den öffentlichen Dienst und mit dem Auslaufen der AFG-Sonderregelung betreffend die Null-Stunden-Kurzarbeit die Anzahl der Arbeitslosen noch einmal erheblich anwachsen. Der davon ausgehende Problemdruck wird sich unvermeidlich in einem erheblichen Aufgabenzuwachs der für das Wohnungswesen und für die Sozialhilfe zuständigen (Wohnungs)-Ämter sowie die Arbeitsverwaltung niederschlagen. Auch auf die für die Stadtplanung und für das Bauwesen zuständigen Ämter dürfte die eigentliche Aufgabenwelle erst noch zu kommen, sobald zunehmend private Investoren und Bauträger den Baumarkt- und Wirtschaftsraum der neuen Länder als Feld verstärkter Aktivitäten nutzen. Eines der Haupthindernisse gerade in diesem Bereich sind die zahlreichen anhängigen Verfahren um Restitutionsansprüche, die sich zumeist wegen unklarer Sach- und Rechtslage noch lange hinziehen dürften. Wichtige Vorhaben der Stadtplanung wie z.B. die Schaffung von Gewerbegebieten und die Industrieansiedlung kommen nicht voran, nur weil u.a. wegen kleinerer Teilflächen eines größeren Gebietes die Eigentumsfrage ungeklärt ist. Zum Teil sind auch die Kommunen selbst wegen ihres früheren Eigentums in Restitutionsverfahren verwickelt.
- Die Landesverwaltungen befinden sich erst noch im Aufbau. Daher fehlt auch noch eine funktionsfähige Kommunalaufsicht, die den Verwaltungen der Gemeinden, Städte und Kreise mit Rat und Hilfe zur Hand gehen könnte. Die Kreisverwaltungen bedürfen außer dem noch z. T. der Reorganisation, da sie die von der alten

zentralistischen Struktur übernommene Rolle offenbar nur ungern aufgeben.

- Eines der Hauptprobleme dürfte auf absehbare Zeit das Fehlen eines qualifizierten Verwaltungspersonals bleiben. Auch wenn die Kommunen jetzt schon mit der Ausbildung eigener **Verwaltungs-**fachkräfte begonnen haben oder beginnen, so wird doch frühestens 1993 der erste Jahrgang seine Ausbildung abschließen und Sachbearbeiterstellen übernehmen können. Selbst wenn es gelingen sollte: von diesem Zeitpunkt an jährlich etwa 10% des Personals einer Kommunalverwaltung durch ausgebildete Fachkräfte zu ersetzen, so wäre frühestens im Jahre 2003 das gesamte Personal der Kommunalverwaltungen in einer Weise qualifiziert, die dem Standard in den alten Bundesländern entspricht.
- Als den Prozeß erschwerende und möglicherweise verzögernde Bedingung kommt hinzu, daß sich schon jetzt die Notwendigkeit einer weiteren Umstrukturierung abzeichnet. So ist absehbar, daß die Wiederherstellung der Kommunen in ihren früheren Grenzen die Forderung nach Gebietsreformen nach sich ziehen wird, wie sie in den alten Bundesländern in den 70er Jahren durchgeführt wurden, um wirtschaftlich sinnvolle Verwaltungseinheiten zu schaffen und das technische Rationalisierungspotential für Verwaltungstätigkeiten möglichst optimal nutzen zu können. Hinzu kommt, daß die wohl notwendige Gebiets- und Verwaltungsreform schon jetzt ihre Schatten vorauswirft. (So sind für das Land Sachsen jungst schon erste Überlegungen bekannt geworden, wonach die z.Zt. 46 Kreise durch Reorganisation auf 18 Kreise verringert werden sollen).
- Auch auf der politischen Ebene sind Veränderungen bereits jetzt absehbar. So könnten sich bei den nächsten Kommunalwahlen nicht unerhebliche Verschiebungen bei den Mehrheitsverhältnissen in den Gemeindevertretungen ergeben; auch wenn die Amtsleitungen davon nicht unmittelbar betroffen sind, so dürfte ein Personalwechsel auf der Ebene der Wahlbeamten - also auf der

Dezernentenebene – den Verlust von Erfahrungswissen zur Folge haben, das sich die **jetzt** tätigen Dezernenten bis dahin angeeignet haben.

- Weitere Unsicherheitsfaktoren, die den Prozeß der Rekonstruktion der kommunalen Selbstverwaltung begleiten werden und Verzögerungen zur Folge haben konnten, sind die latente Gefährdung des politischen Konsenses der Mitglieder in den Gemeindevertretungen und der politischen Loyalität der Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen. Schon jetzt zeichnet sich eine deutliche politische Ausdifferenzierung ab im Verhältnis zur Ausgangssituation nach den Kommunalwahlen. Während im Nachklang zu den Erfahrungen der "Runden Tische" auf zentraler wie dezentraler Ebene der politische Konsens zunächst über alle Parteigrenzen hinweg groß war und Entscheidungen in den Kommunalvertretungen vielfach ungeachtet parteipolitischer Zuordnungen einvernehmlich getroffen wurden, spielen politische Auseinandersetzungen in den Kommunalvertretungen und in den oft von Großen Koalitionen unter Ausschluß der PDS getragenen Verwaltungsspitzen inzwischen offenbar eine größere Rolle. Dabei mag gleichgültig sein, ob hinter diesen Auseinandersetzungen Profilierungsversuche lokaler Parteifunktionäre stehen oder ob sie Ausdruck von Einflüssen der von Politikern aus den alten Bundesländern dominierten zentralen Parteigremien sind.

Allein die Liste der drängenden Probleme, die von den Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern in nächster Zeit unter absehbar großem Zeitdruck gelöst werden müssen, würde jede seit langem eingespielte Kommunalverwaltung mit einer personellen und sächlichen Ausstattung nach dem Standard von Kommunalverwaltungen in den alten Bundesländern vor große Schwierigkeiten stellen. So stehen nach dem Auslaufen der Warteschleifenregelung auch in den Kommunen Personalentscheidungen und vor allem Entlassungen größeren Ausmaßes, insbesondere in den nachgeordneten Einrichtungen an. Gleichzeitig muß in erheblichem Umfang neues Personal eingestellt werden, um den in vielen Bereichen dramatischen Mangel vor allem an Juristen und qualifizierten Verwaltungsfachleuten zu

beheben. Für das jetzt schon in den Kommunalverwaltungen tätige Personal müssen die vertraglichen Arbeitsbedingungen an das neue Tarifsysteem angepaßt werden. Das macht es z.B. notwendig, alle Stellen gleichzeitig neu zu beschreiben und die Beschäftigten jeweils entsprechend ihrer Tätigkeit tariflich neu einzugruppieren - was bereits geschehen, aber noch nicht in den praktischen Konsequenzen abzusehen ist, weshalb bereits erfolgte Eingruppierungen zu überprüfen sein werden. Die Bemühungen, durch einen verstärkten Personaltransfer aus dem Westen Abhilfe zu schaffen, dürften zwar dazu beitragen, die eine oder andere fachliche Aufgabe schneller und effektiver zu lösen, doch muß damit gerechnet werden, daß gerade die Vergünstigungen, mit denen für Beamte aus dem Westen ein Anreiz zu einem Wechsel geschaffen werden soll, wegen ihrer unmittelbar diskriminierenden Auswirkungen auf das aus den neuen Bundesländern selbst stammende Personal eine Atmosphäre latenter Verärgerung und Mißstimmung erzeugt, die sich negativ auf die **Arbeitsvollzüge** auswirken und die ohnehin relativ prekären Beziehungen zwischen Interessenvertretung und Verwaltungsspitze zusätzlich belasten könnte.

Wie lange auch die Rekonstruktion der Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern dauern mag und wie groß die Schwierigkeiten sein mögen, die noch zu bewältigen sind, um hier wie auf anderen Ebenen nur in etwa gleiche Voraussetzungen zu schaffen wie in den alten Bundesländern - eines kann schon jetzt gesagt werden: die Männer und Frauen, die sich in den neuen Bundesländern der Herausforderung des Wiederaufbaus der Kommunalverwaltungen stellen, verdienen mehr als Anerkennung. Sie leisten in einer Extremsituation wahrscheinlich ein Mehrfaches dessen, was Beschäftigten in gleicher Position in den westdeutschen Kommunalverwaltungen abverlangt wird. Als Gegenleistung dafür erhalten sie eine tarifliche Bezahlung, die weit unter dem Niveau in den alten Bundesländern liegt. Gleichzeitig müssen sie sich vor allem von Presse und Politikern aus den alten Bundesländern, wo man von den konkreten Schwierigkeiten der Aufbauarbeit in den neuen Bundesländern offenbar wenig Ahnung hat, nicht selten vorhalten lassen: daß es nicht am fehlenden Geld, sondern an der Unfähigkeit der

dortigen Gemeindeverwaltungen **läge**, wenn der (wirtschaftliche) Aufbau in den neuen Bundesländern nicht vorankomme.

Die das durchhielten und - wo sie könnten - nicht den persönlich einfacheren Weg gingen, sich woanders eine besser bezahlte, weniger anstrengende Stellung zu suchen, hatten - so das Urteil eines der westlichen Berater - das Bundesverdienstkreuz einer Klasse verdient, die erst noch geschaffen werden mußte.