

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hans-Ulrich Derlien

Elitezirkulation in Ostdeutschland 1989–1995

Hellmut Wollmann

Um- und Neubau der politischen und administrativen  
Landesstrukturen in Ostdeutschland

Sabine Lorenz/Kai Wegrich

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

B 5/98

23. Januar 1998



Hans-Ulrich Derlien, Dr. rer. pol., geb. 1945; Soziologe; Professor für Verwaltungswissenschaft an der Universität Bamberg.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Hellmut Wollmann, Klaus König, Wolfgang Renzsch und Wolfgang Seibel) Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen 1997; Elitezirkulation und Institutionenvertrauen, in: Berliner Journal für Soziologie, (1997) 4; Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts, in: Verwaltungsarchiv, (1996) 4; Regierung und Verwaltung in der räumlichen Zweiteilung, in: Werner Süß (Hrsg.), Hauptstadt Berlin, Bd. 2, Berlin 1995.

Hellmut Wollmann, Dr. jur., geb. 1936; Hochschullehrer für Verwaltungslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin.

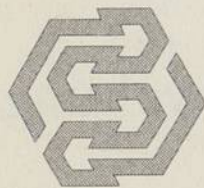
Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Frank Bönker und Helmut Wiesenthal) Transformation sozialistischer Gesellschaften, Opladen 1995; (Hrsg. zus. mit Christoph Reichard) Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u. a. 1996; (Hrsg. zus. mit Hans-Ulrich Derlien u. a.) Transformation der politischen und administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen 1997; (zus. mit Kai Wegrich, Wolfgang Jaedicke und Sabine Lorenz) Kommunale Verwaltungspolitik, Basel u. a. 1997; (Hrsg. zus. mit Roland Roth) Kommunalpolitik, Neuauflage, Bonn 1998 (i. E.); (Hrsg. zus. mit Dieter Grunow) Kommunale Modernisierungspolitik in Aktion, Basel u. a. 1998 (i. E.).

Sabine Lorenz, Dipl.-Soz., geb. 1970; Studium der Sozialwissenschaften in Berlin; seit 1996 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Wolfgang Jaedicke und Hellmut Wollmann) Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland, Basel u. a. 1997.

Kai Wegrich, Dipl.-Pol., geb. 1968; Studium der Politikwissenschaft in Hamburg und Berlin; seit 1994 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Wolfgang Jaedicke und Hellmut Wollmann) Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland, Basel u. a. 1997.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



## Elitezirkulation in Ostdeutschland 1989–1995

Daß es 1989/90 zu einem Elitenwechsel insbesondere in der politischen Elite der DDR kommen würde, konnte vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der empirischen Revolutionsforschung nicht verwundern, aber überraschend ist auch heute noch, wie wenig systematisches Wissen uns darüber vorliegt. Wie tief die Elitezirkulation griff und wie breit sie sich vollzog, in welchen Phasen und über welche Mechanismen sie ablief, welche Unterschiede zwischen einzelnen Sektoren und Funktionseliten in dieser Hinsicht bestehen, wo die alte Herrschaftselite verblieben ist und welche Eigenschaften die neuen Funktionseliten auszeichnen, wurde für eine Reihe der dem früheren Sowjetblock angehörenden Staaten, die sich in nachrevolutionärer Transition zu Demokratie und Marktwirtschaft befinden, untersucht<sup>1</sup>. Angesichts der den Sonderfall DDR ausmachenden Wiedervereinigung schließt sich zudem die Frage nach der ostdeutschen Repräsentation in den Institutionen der erweiterten Bundesrepublik an die Ausgangsfrage nach Erneuerung oder Kontinuität der DDR-Eliten an: Zu „alt – neu“ tritt „Ost – West“ als zweite Dimension der Elitezirkulation.

Dieser Beitrag<sup>2</sup> wird deutlich werden lassen, wie stark Zirkulation und Elitekontinuität von Veränderungen des institutionellen Positionsfeldes und von der Differenzierung eines privaten Sektors vom öffentlich-rechtlichen im Zuge der Transformation zur Marktwirtschaft abhängen. Es kann nicht überraschen, daß Regimewechsel nicht alle Funktionseliten gleichmäßig erfassen, aber es wird

sichtbar werden, daß alle Funktionsbereiche tangiert sind, wenn ein totalitäres, über Jahrzehnte im wesentlichen von einer Partei kontrolliertes System zu Demokratie und Kapitalismus übergeht. Zudem wird herausgearbeitet, daß die nahezu totale Elitezirkulation in Ostdeutschland nur unter den Bedingungen der Wiedervereinigung möglich war, wo es ein hinreichend großes Elitenreservoir gab, um ein Elitenvakuum als Folge tiefgreifender politischer Säuberung zu vermeiden.

---

### I. Elitezirkulation zwischen Implosion und Transition

---

Die De-Legitimierung politischer Herrschaft in der DDR vollzog sich mit „voice und exit“<sup>3</sup> und löste zunächst einen von Oktober 1989 bis Januar 1990 reichenden *parteieninternen Austausch der Führungsgruppen in mehreren Schüben* aus. Auch hierbei nahm die SED eine führende Rolle ein – die Blockparteien folgten. Dieser Abgang der „Honecker-Elite“ ist mit der Rekrutierung der Transitionseliten zu kontrastieren.

#### 1. Ausscheiden der Honecker-Elite

Was als „Palastrevolution“<sup>4</sup> im Oktober 1989 begonnen hatte, führte im November zum Rücktritt von Politbüro und Zentralkomitee der SED. Mit leichter Verzögerung vollzog sich die politische Säuberung<sup>5</sup> im Dezember auch auf Bezirks-

1 Vgl. Iván Széleányi/Szonja Széleányi, Circulation or reproduction of elites during the postcommunist transformation of Eastern Europe, in: *Theory and Society*, 24 (1995), S. 615–638; Attila Ágh, Die neuen politischen Eliten in Mitteleuropa, in: Hellmut Wollmann u.a. (Hrsg.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: am Ende des Anfangs*, Leviathan Sonderheft 15, Opladen 1995, S. 422–436. Der Begriff der Transition bezieht sich auf die Phase zwischen Systemzusammenbruch und Stabilisierung des neuen Systems. Von Transformation ist die Rede, wenn Aspekte der Transition geplant und gesteuert werden.

2 Er basiert auf dem gekürzten, teilweise aktualisierten Text von Hans-Ulrich Derlien, *Elitezirkulation zwischen Implosion und Integration. Abgang, Rekrutierung und Zusammensetzung ostdeutscher Funktionseliten 1989–1994*, in: Hellmut Wollmann/Hans-Ulrich Derlien/Klaus König/Wolfgang Rensch/Wolfgang Seibel, *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen 1997, S. 329–415.

3 Siehe zur Anwendung seiner inzwischen klassischen Theorie auf den Fall der DDR Albert O. Hirschman, *Abwanderung, Widerspruch und das Schicksal der Deutschen Demokratischen Republik*, in: *Leviathan*, 20 (1992), S. 330–358. Hirschman hatte als Möglichkeiten der Reaktion von Mitgliedern jeglicher Systeme drei basale Mechanismen herausgearbeitet: Austritt, Widerspruch und geduldige Loyalität.

4 Vgl. Gert-Joachim Glaeßner, *Der schwierige Weg zur Demokratie. Vom Ende der DDR zur Deutschen Einheit*, Opladen 1991, S. 69; vgl. auch Siegfried Suckut/Dietrich Staritz, *Alte Heimat oder neue Linke? Das SED-Erbe und die PDS-Erben*, in: Oscar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), *Parteiensystem und Wählerverhalten in der ehemaligen DDR und den neuen Bundesländern*, Opladen 1994, S. 169–191.

5 In Deutschland stößt der Begriff der Säuberung gelegentlich auf Abwehr; wir verfügen aber für die außergewöhnlichen Prozesse der Personalfluktuierung, die Regimewechsel



**Tabelle 1: Ausscheiden der Honecker-Elite nach Zeitpunkt und Elitesektor**

Hauptposition	'89 Sep.	Okt.	Nov.	Dez.	'90 Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov. <sup>1)</sup>	k. A.	ins- ges.
Exekutivpolitiker		2	199	5	9		17	11								3	246
Parlament		1	4				9										14
Zentralapparat SED		1	11	64												1	77
Bezirksapparat SED				14													14
Zentralapparat Blockparteien																	2)
Bezirksapparat Blockparteien				34	1	1			1					8		13	58
Zentralapparat Massenorg.			3	1		2								3	2	1	12
Bezirksapparat Massenorg.			7	34									3	1		28	73
Staatssekretäre			38	2			2							2			44
Vors. Rat des Bezirks			6	1			1		5							1	14
Bezirksleitung Volkspol./MfS			2	2	2									2		22	30
Zentralebene Justiz			1	1	1											4	7
Zentralebene Militär														2		3	5
Zentralebene Wirtschaft							1		131							6	138
Bildung			4	4			2	1		2					2	17	32
Medien				12												3	15
Kirche			1				1								11	1	14
Austritte insgesamt		4	276	174	13	3	33	12	137	2			3	18	15	103	793

1) November 1990 im Amt.

2) vor 11/89 keine Hauptposition besetzt.

ebene der SED und der Blockparteien. Das System der Exekutive implodierte Anfang Dezember 1989 mit der Auflösung des Nationalen Verteidigungsrates und der Abschaffung der Position der stellvertretenden Minister; davon waren 199 der 793 ermittelten Mitglieder diverser Funktionsebenen unter Honecker betroffen (Tabelle 1)<sup>6</sup>. Der Parteiapparat der SED auf Zentral- und Bezirksebene löste sich praktisch im Dezember 1989 auf (78 erfaßte Personen).

Obwohl nach der Abberufung Erich Honeckers, Joachim Herrmanns (Propaganda) und Günter Mittags (Wirtschaftsplanung) aus dem SED-Polit-

begleiten, über keine adäquateren wissenschaftliche Terminologie. Das englische „purge“ hat sich international eingebürgert, die aus der Lingua Tertii Imperii stammende „Gleichschaltung“ (streamlining) wird selten benutzt, Lustration („Durchleuchtung“ in der Tschechoslowakei) oder gar „cleansing“ stoßen auf Unverständnis bzw. Ablehnung.

6 Die folgenden Angaben basieren auf der quantitativen Auswertung der lexikalischen Werke von Andreas Herbst/Winfried Ranke/Jürgen Winkler (Hrsg.), So funktionierte die DDR, Bd. 1 und 3, Hamburg 1994, und Bernd-Rainer Barth/Christoph Links/Helmut Müller-Enbergs/Jan Wiegohls (Hrsg.), DDR: Wer war wer? Ein elektronisches Lexikon unter Windows, Berlin 1994.

büro am 18. Oktober 1989 auf der Sitzung des Zentralkomitees (ZK) der SED am 8. November weitere 11 Politbüromitglieder abgesetzt worden waren<sup>7</sup> und das Politbüro anschließend zurücktrat, brachte erst der Dezember 1989 den massenhaften Abgang der Altelite aus dem Zentralapparat der SED mit dessen institutioneller Auflösung: 64 Personen, also die restlichen 83 Prozent der Parteifunktionäre, schieden aus ihren Ämtern. Einziger neuer Kopf in der SED-Führung war Ende November der SED-Bezirkssekretär von Dresden, Hans Modrow, geblieben. Hinter dem Aufrücken Modrows ins Politbüro und dem Ausscheiden von Günter Schabowski, Johannes Chemnitzer und Werner Walde stand die totale Fluktuation (14 Personen) in den *Bezirksleitungen der SED* bis Dezember 1989: Modrow ist der einzige 1. Sekretär der SED-Bezirksleitungen gewesen, der nicht in den zwei Wochen zwischen dem 2. und dem

7 Hermann Axen, Horst Dohls, Kurt Hager, Günther Kleiber, Werner Krolikowski, Erich Mielke, Erich Mückenberger, Alfred Naumann, Horst Sindermann, Willi Stoph und Harry Tisch; vgl. Hermann Weber, DDR. Grundriß der Geschichte 1945–1990, Hannover 1991, S. 219 f.



14. November abgelöst worden ist<sup>8</sup>. Der Rücktritt des Staatsratsvorsitzenden Egon Krenz am 6. Dezember brachte die parteiinterne „Palastrevolution“ vom Oktober zum Abschluß; Krenz war damit nach nur 50 Tagen wieder aus Parteiamt und Exekutivfunktionen gedrängt, Honecker – noch mit Dank am 18. Oktober im ZK und am 24. Oktober in der Volkskammer von Volkskammerpräsident Horst Sindermann verabschiedet – war am 3. Dezember 1989 aus der Partei ausgeschlossen, sozusagen exkommuniziert worden<sup>9</sup>.

Das sich in der gesteigerten Sitzungshäufigkeit ausdrückende parteiinterne Krisenmanagement hatte versagt. *Exit und voice*, Massenaufbruch durch den nun offenen eisernen Vorhang und Massendemonstrationen, aber auch die im November aufgekommenen Korruptionsverdächtigungen gegen die Parteiführung und steigender Mitgliederverlust der SED hatten zur Delegitimierung und letztlich zum Verlust des Primats der Politik geführt. *Loyalty*, die dritte Hirschmannsche Option, war die Basis, auf der sich das am 3. Dezember 1989 mit Rücktritt von ZK und Politbüro entstandene parteiinterne Elitevakuuum füllen sollte. Zur Vorbereitung des am 3. Dezember nochmals (auf den 8./9. Dezember) vorverlegten Sonderparteitages der SED konstituierte sich ein Arbeitsausschuß um den gerade erst gewählten 1. Sekretär der SED-Bezirksleitung von Erfurt, Herbert Kroker (Jg. 1929)<sup>10</sup>; neben Hans Modrow (Jg. 1928), Markus Wolf (Jg. 1923) und Klaus Höpcke (Jg. 1933)<sup>11</sup> gehörten dem Ausschuß wesentlich jüngere und zum Teil noch wenig exponierte Mitglieder an wie der Dresdener Oberbürgermeister Wolfgang Berghofer (Jg. 1943), Lothar Bisky (Jg. 1941, seit 1986 Rektor der Hochschule für Film

und Fernsehen in Babelsberg) und Gregor Gysi (Jg. 1948, seit 1988 Vorsitzender des Kollegiums der Rechtsanwälte Berlin). Diese Verjüngung<sup>12</sup> setzte sich im am 8. Dezember gewählten Parteipräsidium unter Gysi, dem nunmehr 6. Vorsitzenden der SED, fort.

In den anderen Parteien vollzog sich eine ähnliche, das bisherige *Blocksystem* unter Führung der SED und den internen demokratischen Zentralismus aufgebende strukturelle und personelle Erneuerung. Nach dem Rücktritt des CDU-Vorsitzenden Gerald Götting am 2. November wurde am 10. November der bislang nicht exponierte Lothar de Maizière gewählt<sup>13</sup>, und bei den Nationaldemokraten löste am 7. November Günter Hartmann (bisher stellvertretener Vorsitzender) Heinrich Homann im Parteivorsitz ab (Parteiausschluß am 9. Dezember 1989). Bei den Liberaldemokraten und in der Bauernpartei hingegen blieben die bisherigen Vorsitzenden nicht nur im Amt, sondern rückten sogar in die von der SED hinterlassenen Vakanzen in den höchsten Staatsämtern auf: Manfred Gerlach (LDP) zum Staatsratsvorsitzenden (6. Dezember bis zur Auflösung dieses Organs im März 1990) und Günter Maleuda (DBD) am 13. November zum Volkskammerpräsidenten. Nachdem Horst Sindermann am 8. November aus dem Politbüro ausgeschieden war, war sein Rücktritt als Volkskammerpräsident zwangsläufig. Mit ihm traten die Fraktionsvorsitzenden Erich Mückenberger (SED), Wolfgang Heyl (CDU), Erwin Binder (DBD) und Werner Heilemann (FDGB) zurück. Auf breiter Front begann ein Prozeß des Nachrückens von Nachfolgekandidaten in die Volkskammer.

Ebenfalls bereits im November vollzog sich ein quantitativ revolutionäres Ausscheiden der Honecker-Elite unter den *Exekutivpolitikern*. Nachdem die Regierung Stoph am 8. November nach dem Revirement im Politbüro zurückgetreten war, verloren im Dezember auch 81 Prozent aller Exekutivpolitiker ihre Positionen, darunter auch Margot Honecker und Erich Mielke. Betroffenen von dieser Säuberung waren auch fast alle Staatssekretäre (38 Personen).

<sup>12</sup> Diese Verjüngung springt ins Auge, bedenkt man die Geburtsjahrgänge der noch zwei Monate zuvor amtierenden Partei- und Staatsführung: Mielke (1907), Honecker und Hager (Parteiideologe) (1912), Stoph (1914), Sindermann (1915) – gemessen daran war Krenz ein junger Mann (1937).

<sup>13</sup> Lothar de Maizière war seit 1987 Mitglied der Arbeitsgruppe Kirchenfragen beim Hauptvorstand der CDU und Vizepräsident des Bundes der evangelischen Kirchen gewesen.

<sup>8</sup> Datenbasis: Deutschland Archiv der Monate Oktober bis Dezember 1989; Tabelle 1 ordnet diese Fälle dem ZK-Rücktritt im Dezember zu.

<sup>9</sup> Krenz und 10 weitere Mitglieder wurden am 21. 1. 1990 aus der Partei ausgeschlossen. Schon am 3. 12. 1989 waren aus der SED ausgeschlossen worden: Erich Mielke, Günter Mittag, Werner Krolkowski, Horst Sindermann, Willy Stoph, Alexander Schalck-Golodkowski, Hans Albrecht, Gerhard Müller, Dieter Müller, Herbert Ziegenhahn und Harry Tisch. Anschließend wurden gegen die meisten sowie gegen Günther Kleiber und Hermann Axen Ermittlungsverfahren eingeleitet.

<sup>10</sup> Herbert Kroker hatte nach Differenzen mit Günter Mittag 1983 einen Karriereknick erfahren müssen und war vom Generaldirektor des Kombinars Umformtechnik in Erfurt zum Direktor eines Kleinbetriebes für Feuerlöschgeräte in Apolda degradiert worden.

<sup>11</sup> Klaus Höpcke war seit 1973 stellvertretender Kulturminister gewesen und hatte ein Disziplinarverfahren wegen einer umstrittenen Druckerlaubnis und im März 1989 eine Maßregelung wegen Zustimmung zur PEN-Resolution für die Freilassung Vaclav Havels hinnehmen müssen. Seit Oktober 1990 ist er Landtagsmitglied in Thüringen.



Ab Januar 1990 war infolge der Kritik des Zentralen Runden Tisches die Regierung Modrow selbst von der Säuberung betroffen. Neben die parteiinterne politische Säuberung, die sich zunehmend auch auf den Korruptionsverdacht bezogen hatte, trat damit eine *öffentliche, zum Teil juristische Säuberung*, deren Ziel vor allem Personen in der Exekutive waren. Am 12. Januar 1990 beschloß die Volkskammer ferner, gegen den stellvertretenden Generalstaatsanwalt Harry Harland und gegen den Präsidenten des Obersten Gerichtes der DDR, Günter Sarge, Disziplinarverfahren einzuleiten, nachdem die beiden in ihren Berichten vor der Volkskammer über die Staatsverbrechen bis 1972 unwillig und unfähig berichtet hatten.

## 2. Ämterkumulation im Ancien régime

Der Primat der SED und damit zusammenhängende Ämterkumulationen hatten zur Folge, daß Positionsverluste in den zentralen Parteigremien Amtsverluste auch in Regierung, Volkskammer, Verwaltung und sonstigem Staatsapparat: Medien-, Bildungs- oder Gewerkschaftssektor nach sich zogen. 19 Prozent aller Elitenmitglieder (150) hatten neben ihrem Hauptamt mindestens eine weitere Eliteposition eingenommen. Die stärksten Verflechtungen gingen naturgemäß vom Zentralapparat der SED (32 Prozent der Personen) und vom Feld der Exekutivpolitiker (27 Prozent) aus. Der SED-Zentralapparat war natürlich auch mit den Massenorganisationen (9) und den Bereichen der Wirtschaft, der Bildung und der Medien über Ämterkumulation verbunden. Umgekehrt bestanden intersektorale Verflechtungen weitaus am meisten mit dem SED-Zentralapparat (88) und hierbei vor allem von seiten der Exekutivpolitiker (53): Diese hatten sich im ZK und im Politbüro gesammelt. Allerdings gab es relativ wenige Kumulationen in der Exekutive (13), etwa zwischen Funktionen im Ministerrat, im Nationalen Verteidigungsrat oder im Staatsrat; aber diese 13 Personen stellten die *Crème de la crème* der DDR dar. Erich Honecker, Erich Mielke (Staatsicherheit) und Werner Krolkowski (Wirtschaftsfragen) kombinierten auf diese Weise jeweils fünf Elitepositionen: im Politbüro und im ZK der SED, im Staatsrat, im Nationalen Verteidigungsrat sowie im Ministerrat; außerdem hatten sie ein Volkskammermandat. Weitere sechs Personen brachten es zu je vier Ämtern, darunter Verteidigungsminister General Heinz Keßler (Ministerrat, Nationaler Verteidigungsrat, Politbüro und ZK der SED, ferner: Volkskammer-Mandat).

Diese Zentralität der SED-Elite kontrastiert auffallend mit der *Bedeutungslosigkeit der Elite der*

*Blockparteien*, deren Spitzenfunktionäre mit Exekutivämtern vor allem im Staatsrat (4) bedient wurden. Der Verlust von SED-internen Elitepositionen mußte deshalb zwischen November 1989 und Anfang Januar 1990 auch auf andere Elitesektoren übergreifen und erfaßte nicht zuletzt die Spitze der von der SED kontrollierten Kultur- und Massenorganisationen. Mit der Reduktion des zentralen SED-Apparats, vor allem aber mit dessen Verlust des politischen Primats am 1. Dezember sowie mit der Schrumpfung der Exekutive auf den Ministerrat entfielen zudem zahlreiche Positionen, und schon deshalb mußten deren hauptamtliche Inhaber aus der Elite verschwinden.

## 3. Systemkonforme und systemkritische Gegenelite

In die nach der institutionellen Verödung verbleibenden, durch Abwahl, Absetzung und Rücktritt freigewordenen Positionen strömte zunächst eine *systemkonforme Gegenelite*, als deren Exponenten Modrow, de Maizière und Gysi gelten können. War Egon Krenz noch als Exponent der alten SED-Herrschaft anzusehen, so stellten Hans Modrow und Gregor Gysi (8. Dezember 1989 SED-Vorsitzender) Protagonisten der systemkonformen Gegenelite innerhalb der SED während der Übergangsphase zwischen Erich Honeckers Rücktritt und der Volkskammerwahl am 18. März 1990 dar. Ebenso kann Lothar de Maizière, Nachfolger Göttings im CDU-Parteivorsitz seit dem 10. November, als Beispiel dieser personellen Erneuerung der im „Block der antifaschistisch-demokratischen Parteien“ zusammengeschlossenen bestehenden Parteien gelten. Symptomatisch ist auch die Nachfolge im Volkskammer-Vorsitz. Auf Horst Sindermann (SED) folgte Günther Maleuda (Bauernpartei), der neben Manfred Gerlach (LDPD) und Gerald Götting (CDU) langjährig im Staatsrat tätig gewesen war, bevor in der letzten Volkskammer Sabine Bergmann-Pohl<sup>14</sup> aus der nun auch in der Regierungsverantwortung zur SED-PDS auf Distanz gegangenen CDU in das Amt gelangte. Wesentliche Akteure der ersten Transitionsperiode zwischen November '89 und Januar '90 waren also vom alten Regime geprägt und entstammten dessen, wenngleich selbst in Wandlung begriffenen, Parteien. Ihnen ging es wie der Bürgerbewegung bekanntlich zunächst um eine Systemtransformation, vor allem um die Ausschaltung des Staatssicherheitsapparats, unter Aufrechterhaltung einer DDR-Staatlichkeit und

14 Jahrgang 1946; Lungenfachärztin; seit 1981 Mitglied der CDU.



-Identität, bevor am 30. Januar 1990 die Wiedervereinigung von Gorbatschow als Thema zugelassen wurde.

Die *systemkritische Gegenelite* hatte sich zwar in der Bürgerrechtsbewegung und mit der SDP (Sozialdemokratische Partei, später SPD) kristallisieren, sich aber erst unter einigermaßen liberalisierten Verhältnissen seit September, meist erst nach der „Wende“ vom Oktober 1989 etablieren können. Die Herrschaft der SED implodierte aber nicht etwa deshalb, weil revolutionäre Führungsfiguren der Basisbewegung sowie der sonstigen neuen Parteien die SED-Herrschaft gestürzt oder ihre Exponenten abgesetzt hätten – wie hätten sie das gewaltlos machen sollen? Sie hatten zwar zum Teil am zur Implosion führenden Entzug von Massenloyalität (oder Massenangst) mitgewirkt, aber die Honecker-Elite trat vor allem aufgrund innerparteilichen Drucks ab<sup>15</sup>. Nach Öffnung des politischen Systems für die neuen Organisationen strömten Ende 1989 aus den Basisgruppen vornehmlich, aber nicht ausschließlich Personen, die sich in einer „politischen Nische“ wie vor allem in den Kirchen<sup>16</sup> hatten aufbauen können, in das *Ersatz- oder Parallel-Parlament* des Zentralen Runden Tisches. Diese Personen erklären einen Teil der Neurekrutierungen während der Zeit der beiden Regierungen Modrow.

#### 4. Transitionseliten

Die Volkskammerwahl vom März 1990 schloß nicht nur den Austausch der Honecker-Elite in allen Sektoren ab oder leitete die Entlassung der Kombinatdirektoren ein, sie bedeutete auch in den meisten Fällen das Ende der unter Modrow

15 Trifft man die Unterscheidung von systemkonformer und systemkritischer Gegenelite nicht, wird man der historischen Entwicklung nicht gerecht, weil sich die Unterschiede zwischen Personen wie z. B. Gregor Gysi und Arnold Vaatz verwischen, obwohl beide zur Gegenelite zu rechnen sind; daher problematisch Christian Welzel, Rekrutierung und Sozialisation der ostdeutschen Elite – Aufstieg einer Gegenelite?, in: Wilhelm Bürklin/Hilke Rebenstorf u. a., *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen 1997, S. 234 f.

16 So die Pfarrer oder Theologen Erich Neubert, Wolfgang Ullmann, Hans-Wilhelm Ebeling, Rainer Eppelmann, R.-D. Günther und E. Lange, Richard Schröder, Markus Meckel und Wolfgang Thierse, Monsignore Grande, Generalsuperintendent Günter Krusche, Konsistorialpräsident Manfred Stolpe, Oberkirchenrat Martin Kirchner sowie die Bischöfe Gottfried Forck und Werner Leich. Einige waren Protagonisten des Widerstandes, andere als Vermittler am Runden Tisch tätig. Auch der spätere Bundesbeauftragte für die Verwaltung der Stasi-Unterlagen, Joachim Gauck, ist Pfarrer und war Mitbegründer des Rostocker Neuen Forums. Siehe zu diesen Akteuren Uwe Thaysen, *Der Runde Tisch. Oder: Wer war das Volk?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 21 (1990), S. 71–100 und 257–308.

begonnenen Karrieren in der Exekutive. Nochmals traten im März/April 1990 28 Exekutivpolitiker ab, die schon unter Honecker zur DDR-Elite gezählt hatten, und die Volkskammerführung (Präsidium und Fraktionsführung) verließen weitere neun Personen der Altelite. Im Gegensatz zur massiven Zirkulation zwischen November und Januar, die zunächst parteiintern, dann von der systemkritischen Gegenelite induziert worden war, handelt es sich jetzt um die *Konsequenzen der ersten freien Volkskammerwahl*: Man wurde nicht wieder in die Volkskammerspitze gewählt oder nicht wieder zum Minister in der neuen, parlamentarischen Regierung ernannt.

Innerhalb von sieben Monaten war die Altelite des Honecker-Regimes damit überwiegend ersatzlos aus dem öffentlichen Leben verschwunden, und die Modrowsche „Herrschaft der Stellvertreter“, wie sie beispielsweise für Rußland typisch wurde<sup>17</sup>, war bestenfalls in die parlamentarische Opposition gedrängt; allerdings hatte sich auch die Volkskammer personell total erneuert. Der Wahlmechanismus brachte zum Abschluß, was als parteiinterne Elitesukzession begonnen und sich über die Kooperation der Gegenelite fortgesetzt hatte.

Außerhalb der Partei-, Parlaments- und Exekutiv-Eliten, also beim Militär, in der Wirtschaft, in Justiz und Verwaltung, aber auch innerhalb des sich fragmentierenden Verbändesystems, setzte die Elitezirkulation erst mit einer deutlichen zeitlichen Verzögerung ein. Zwar fanden sich auch hier nach der Märzwahl kaum noch Exponenten der Altelite in Amt und Würden, aber die „deputies“ traten meist erst ab, wenn ihr Positionsfeld im Zuge von Dezentralisierung und Privatisierung zusammenbrach. Das gilt für die Akademien ebenso wie für die Zentralverwaltungswirtschaft und die Massenorganisationen. Denn mit dem zunehmend auf die Bundesrepublik ausgerichteten institutionellen Umbau der DDR vollzog sich auch hier eine *dramatische Schrumpfung des Feldes der Elitepositionen*. Dem massenhaften Ausscheiden von Positionsinhabern stand daher nur in geringem Umfang eine Rekrutierung von Personen gegenüber, die bisher nicht zu einer der Eliten gehört hatten. Diese *Asymmetrie* reflektiert zum einen die Auflösung von Institutionen und damit Positionsfeldern, so daß das von der politischen Säuberung verursachte Elitevakuum relativ klein blieb. Zum anderen wird daraus ersichtlich, daß

17 Vgl. Eric Hanley/Natasha Yerhova/Richard Anderson, *Russia – Old wine in a new bottle? The circulation and reproduction of Russian elites, 1983–1993*, in: *Theory and Society*, 24 (1995), S. 639–668.



**Tabelle 2: Karrieremuster auf Hauptposition nach Transitionseliten**

Periodenfeld	Exekutiv-politiker	Parla-ment	Runder Tisch	Zentrale SED-PDS	Zentrale Blockp.	Zentrale neue Part.	Zentrale MO/Verb.	SIS/Reg.-beräter	Bezirk Länder	Bildung	Kirche	insge-samt
<b>Positionen Phase Honecker</b>	<b>250</b>	<b>16</b>	<b>-</b>	<b>138</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>28</b>	<b>47</b>	<b>15</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>545</b>
Personen mit Hauptposition im Feld ...	246	14	-	77	-*	-	12	44	14	32	14	453
Positionswechsel nach Phase Honecker	204	4	-	76	-	-	5	41	7	9	1	347
davon: Sektorenwechsel	4	1	-	6	-	-	2	2	-	2	-	17
davon: Ausscheiden aus Elite	200	3	-	70	-	-	3	39	7	7	1	330
<b>Positionen Phase Modrow I</b>	<b>60</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>33</b>	<b>13</b>	<b>199</b>
Personen mit Hauptposition im Feld ...	58	15	10	4	7	7	14	9	7	33	13	177
Karriereforsitzer	42	10	-	1	-	-	7	3	7	23	13	106 = 60 %
Neuzugänge	16	5	10	3	7	7	7	6	-	10	-	71 = 40 %
davon: erstmalig in Eliteposition	10	4	10	2	6	7	3	3	-	9	-	54
davon: Sektorenwechsler	6	1	-	1	1	-	4	3	-	1	-	17
Positionswechsel nach Modrow I	13	1	8	1	3	-	3	1	-	-	-	30
davon: Sektorenwechsel	1	-	8	-	2	-	-	-	-	-	-	11
davon: Ausscheiden aus Elite	12	1	-	1	1	-	3	1	-	-	-	19
<b>Positionen Phase Modrow II</b>	<b>56</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>33</b>	<b>13</b>	<b>197</b>
Personen mit Hauptposition im Feld ...	54	15	3	3	11	11	11	8	7	33	13	169
Karriereforsitzer	45	14	2	3	4	7	11	8	7	33	13	147 = 87 %
davon: Karriereforsitzer aus Phase Honecker	38	10	-	1	-	-	7	3	7	24	13	103
davon: Karriereforsitzer aus Phase Modrow I	7	4	2	2	4	7	4	5	-	9	-	44
Neuzugänge	9	1	1	-	7	4	-	-	-	-	-	22 = 13 %
davon: erstmalig in Elitepositionen	2	-	-	-	6	3	-	-	-	-	-	11
davon: Sektorenwechsler	7	1	1	-	1	1	-	-	-	-	-	11
Positionswechsel nach Modrow II	50	13	3	1	3	9	1	5	7	17	1	110
davon: Sektorenwechsel	9	3	2	-	2	6	-	1	-	-	-	23
davon: Ausscheiden aus Elite	41	10	1	1	1	3	1	4	7	17	1	87
<b>Positionen Phase de Maiziäre</b>	<b>40</b>	<b>10</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>53</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>184</b>
Personen mit Hauptposition im Feld ...	40	9	-	3	9	3	15	51	14	16	12	172
Karriereforsitzer	4	2	-	2	8	2	10	3	-	16	12	59 = 34 %
davon: Karriereforsitzer aus Phase Honecker	-	2	-	1	-	-	8	3	-	13	12	39
davon: Karriereforsitzer aus Phase Modrow I	2	-	-	1	2	1	2	-	-	3	-	11
davon: Karriereforsitzer aus Phase Modrow II	2	-	-	-	6	1	-	-	-	-	-	9
Neuzugänge	36	7	-	1	1	1	5	48	14	-	-	113 = 66 %
davon: erstmalig in Eliteposition	30	3	-	-	1	1	2	40	13	-	-	90
davon: Sektorenwechsler	6	4	-	1	-	-	3	8	1	-	-	23

\* in Phase Honecker keine Hauptposition zuzuordnen.

jeweils von Periode zu Periode Teile der Altelite oder der folgenden Transitionseliten noch unter der nächsten Regierung amtierten und erst mit einem *time lag* ausschieden. Die 71 in der Periode *Modrow I* (November 1989 – Februar 1990) in die Elite der DDR rekrutierten Personen (40 Prozent der Positionsinhaber im geschrumpften Feld<sup>18</sup>) gelangten in fast alle staatlichen Bereiche (Tabelle 2), ohne dort allerdings die Mehrheit zu stellen, und natürlich in die Positionen der neu

gegründeten Parteien und des Runden Tisches (zusammen 17). Während der *Regierung Modrow II* (Februar 1990 – März 1990) lag die Karrierekontinuität naturgemäß mit 87 Prozent noch höher als im Übergang vom Honecker-Regime zu Modrow I; aber auch jetzt stammten immer noch 61 Prozent aus der Honecker-Garde (103 der 169 Personen). Das liegt nicht nur daran, daß mit der Bildung des zweiten Kabinetts Modrow nur neun neue Personen (zwei gänzlich neu, sieben vom Zentralen Runden Tisch) ins Kabinett und 13 auf sonstige politische Elitepositionen gelangten; die hohe Kontinuität erklärt sich daraus, daß alle anderen Sektoren unberührt blieben.

18 Der folgende Passus beruht auf einer von 793 Personen der Honecker-Elite (Tabelle 1) auf 453 Personen eingegrenzten Grundgesamtheit ohne Kombinatdirektoren und Militär; vgl. H.-U. Derlien (Anm. 2), 335 f.



Welche Zäsur die Volkskammerwahl vom 18. März und die Bildung der *Regierung de Maizière* bedeuteten, wird nochmals daraus ersichtlich, daß nun 66 Prozent der 172 Personen umfassenden DDR-Elite Neulinge waren; Karrierekontinuität findet sich vor allem noch bei den Kirchen, den Bildungseinrichtungen, Verbänden und Parteien. Exekutivpolitiker (36), Staatssekretärschicht (48) sowie die Eliten auf Bezirksebene (14) erneuerten sich hingegen nahezu vollständig; nur 8 Staatssekretäre (StS) aus der Honecker-Elite blieben weiter im Amt. Auch in die Parlamentselite, das Volkskammerpräsidium und die Fraktionsführungen, traten nur drei Neulinge ein; denn die Führung des systemkritischen Wahlbündnisses hatte schon unter Modrow Elitepositionen eingenommen.

### 5. Positionen im November 1990

In welchem Umfang ist es der DDR-Elite gelungen, ihre Karrieren im vereinten Deutschland fortzusetzen? Inwieweit sind ihre Mitglieder Opfer von Regimewechsel und Beitritt geworden, mit dem alle wesentlichen Zentralpositionen der DDR ersatzlos aufgelöst worden sind?

Es ist Ausdruck der unblutigen Revolution in der DDR, daß sich 134 Personen (22 Prozent von 608), die bis auf zwei Akteure der Modrow-I-Elite alle dem Honecker-Regime zuzurechnen sind, im November 1990 nachweislich im *Altersruhestand* befanden. Schon Ende 1989 hatte eine Reihe von Funktionären fortgeschrittenen Alters, aus welchen Gründen auch immer, von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, sich vorzeitig mit 57 Jahren pensionieren zu lassen. 22 Elitemitglieder waren bis 1995 *verstorben*, darunter bekanntlich Erich Honecker und die Politbüromitglieder Günter Mittag, Joachim Herrmann, Hermann Axen, Horst Siermann und Werner Jarowinski. Nicht zuletzt hierin schlägt sich der Abtritt der in der Altelite stark vertretenen vor 1930 geborenen Altengruppen nieder.

Für eine Reihe von Elitemitgliedern belegen die biographischen Angaben *förmliche negative Sanktionen* der einen oder anderen Art, welche sich im Laufe der Zeit durchaus kumulieren konnten. Seit November 1989 wurden mit Parteiausschluß 32 Personen bestraft, darunter 30 SED-Mitglieder (24 Mitglieder des Politbüros) sowie die Vorsitzenden der CDU (Götting) und der NDPD (Homann). Bei 27 Elitemitgliedern, allesamt den Exekutivpolitikern zuzurechnen, wurden *Strafverfahren* eingeleitet, in 17 Fällen noch zur Zeit der DDR. Sehr oft endeten die Verfahren bekanntlich jedoch

wegen Verhandlungs- oder Haftunfähigkeit, denn die Altelite der DDR war ja überaltert.

Aufgrund des hohen Durchschnittsalters der Exekutiven und der Partieliten der DDR und der Möglichkeit der Frühverrentung ist *Arbeitslosigkeit* kein Kollektivschicksal dieses Personenkreises geworden<sup>19</sup>. Als *leitende Angestellte oder Freiberufler* wurden 12 Elitemitglieder tätig. Die Niederlassung vor allem in Berlin von aus dem Staatsdienst ausgeschiedenen oder politisch belasteten DDR-Juristen sollte 1991 die Justizpolitiker der Bundesrepublik beschäftigen.

*Mitglieder des Runden Tisches* hatten sich zum Teil in den politischen und administrativen Eliten der DDR während der Transition etablieren und diese Positionen auch nach Oktober 1990 bewahren können, sind aber oft einfache Abgeordnete geblieben. *Parlamentsmandate* auf europäischer (Walter Romberg), Bundes- (14) oder Landesebene (18) nahmen 33 Elitemitglieder wahr, darunter 3 Personen aus der Ära Honecker (der stellvertretende Kulturminister Klaus Höpcke im Thüringer Landtag; Hans Modrow sowie dessen Kulturminister Dietmar Keller im Bundestag). 13 Mandatsträger sind der systemkritischen Opposition zuzurechnen und zogen überwiegend in den Bundestag (9) ein. In der *Exekutive des Bundes oder der neuen Länder* setzten 13 Elitemitglieder zumindest zwischenzeitlich ihre Karriere fort, darunter als Bundesminister kurzzeitig Lothar de Maizière und Günther Krause; als Ministerpräsidenten, Landesminister oder (parlamentarische) Staatssekretäre auf Landesebene 7 Personen, zum Beispiel in unmittelbarer Nachposition als Ministerpräsident Manfred Stolpe, als Minister Regine Hildebrandt, Matthias Platzeck in Brandenburg und Wissenschaftsminister Hans-Joachim Meyer in Sachsen.

Insgesamt bietet sich das *Bild auch eines personellen Unterganges der DDR*, wenn man die Elite der Jahre 1989/90 betrachtet. Zugleich ist damit gesagt, daß die personelle Repräsentation der neuen Länder in Parlamenten, Regierungen und Spitzenpositionen der Verwaltung überwiegend von anderen Akteuren als denen der Transitionselite wahrgenommen wird. Dabei muß es sich nicht unbedingt um Personen handeln, deren

<sup>19</sup> Dies zeigt auch die Lebenslauf-Untersuchung des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung Berlin allgemein noch für die Generation 1929–1931; vgl. Johannes Huinink/Martin Diewald/Jutta Heckhausen, Wendschicksale nach 1989 und ihr Zusammenhang mit Kontrollstrategien und Selbstwertgefühl, in: Martin Diewald/Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), Zwischenbilanz der Vereinigung. Strukturwandel und Mobilität im Transformationsprozeß, Opladen 1996, S. 258.



Lebenslauf nicht tief in der DDR verwurzelt ist; es ist damit lediglich gesagt, daß sie nicht exponiert genug waren (wie die einfachen Mitglieder der personell erneuerten 10. Volkskammer), um zur Elite der DDR gerechnet werden zu können.

## II. Zirkulation in ausgewählten Funktionseliten nach 1990

Zu fragen ist nun, wie das *Elitevakuum* in einzelnen ostdeutschen Funktionsbereichen unter den Bedingungen der Bundesrepublik gefüllt wurde und in welchem Umfang Ostdeutsche in zentrale Institutionen der Bundesrepublik rekrutiert wurden. Im Vordergrund der Betrachtung steht also der *Zustrom in die Elitepositionen* des tradierten oder transferierten bundesrepublikanischen Institutionenbestandes. Die Frage der Erneuerung der Eliten im voranstehenden Abschnitt wird folglich vom Repräsentationsaspekt überlagert. Dabei lassen sich systematische Unterschiede zwischen einzelnen Funktionseliten beobachten.

### 1. Karrierekontinuität und Neurekrutierung der politischen Elite

Die *Landtags- und die Bundestagswahlen von 1990* (und nochmals die Wahlen von 1994) stabilisierten personalpolitisch das bis dahin erreichte Ausmaß der Elitezirkulation. Nur vereinzelt tauchten 1990, wie gesagt, und 1994 (Günther Maleuda und Christa Luft im Bundestag) Mitglieder der Altelite oder der Transitionselite in den Parlamenten auf, und zwar oft in der Opposition als Repräsentanten der PDS. Selbst innerhalb der CDU wurden die aus der parteiinternen Elitesukzession hervorgegangenen Mitglieder der Transitionselite zunehmend und vor allem auf Bundesebene marginalisiert. Zwischen der Wahl von Abgeordneten und der Ernennung von Exekutivpolitikern in Bundes- und Landesregierungen gibt es dabei markante Unterschiede.

*Parlamentarier:* Nur 40 Prozent der letzten 400 Volkskammerabgeordneten gelangten mit den Wahlen von 1990 in die Landtage (86) oder in den Bundestag (72). Umgekehrt setzten von den insgesamt 148 Bundestagsabgeordneten aus den neuen Ländern<sup>20</sup> 49 Prozent ihre Abgeordnetenkarriere aus der letzten Volkskammer fort, aber ebenso interessant ist, daß jedes zweite Volkskammermit-

20 148 Abgeordnete auf 139 Mandaten, also Ausgeschiedene und Nachrücker mitgerechnet.

**Tabelle 3: Zirkulation ostdeutscher Abgeordneter 1989–1994**

Parlament	Wahljahr	Sitze	Personen	Neukarrieren		Karrierefortsatzg.	
				n	%	n	%
10. Volkskammer	3/1990	400	400	388	97	12	3
Landtage	10/1990	509	548	457	84	86	16 <sup>1)</sup>
12. Bundestag	12/1990	139	148	76	51	72	49
Landtage	1994	464	466	185	40	274	60 <sup>2)</sup>
13. Bundestag	10/1994	133	136	39	29	82	62 <sup>3)</sup>

- 1) plus 5 Abg. (1 Prozent) aus 9. Volkskammer.
- 2) plus 7 Abg. aus 10. Volkskammer (5) und 12. Bundestag (2).
- 3) plus 12 Abg. aus 9. (Maleuda) oder 10. Volkskammer (5) oder Landtagen 1990 (6).

glied nicht in Landtage oder Bundestag einzog. Die ostdeutschen Mitglieder des Bundestages (MdB) hoben den Anteil an Neulingen im vergrößerten 12. Bundestag auf 35 Prozent, die höchste Rate seit 1953<sup>21</sup>. In den neuen Landtagen nahmen sogar 84 Prozent erstmals ein Mandat wahr (Tabelle 3). Angesichts der zeitlichen Nähe von Landtags- und Bundestagswahlen 1990 drängten und gelangten also relativ mehr Mitglieder der 10. Volkskammer in den Bundestag als in die Landtage. Die *Erneuerungsrate* für Bundestag und Landtage sank naturgemäß 1994 bei den zweiten Wahlen nach der Wiedervereinigung; jetzt begannen nur noch 40 Prozent in den Landtagen und 29 Prozent im 13. Bundestag eine Abgeordnetenkarriere. Immerhin blieb die Erneuerungsrate des Bundestages insgesamt mit 30 Prozent weiterhin überdurchschnittlich hoch<sup>22</sup>. Die Mehrheit der Abgeordneten in beiden Körperschaften setzte jedoch ihre Karriere aus der letzten Legislaturperiode fort. Außerdem gelang es 1994 wiederum 9 Prozent der ostdeutschen MdB, eine Karriereunterbrechung seit der 9. Volkskammer (Maleuda) oder der 10. Volkskammer (5) zu überbrücken, und in einigen Fällen (6) dienten bereits die 1990 gewählten Landtage als Karrierestufe in den 13. Bundestag.

Daß die Erneuerungsquote in den Landtagen 1994 höher lag als im Bundestag, ist nicht zuletzt darin begründet, daß Bündnis 90/Grüne schwere Wahlverluste hatten hinnehmen müssen und aus einigen Landtagen ausgeschieden waren; ihren Platz

21 Vgl. Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1982, Baden-Baden 1983, S. 112 ff.; ders., Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983–1991, Baden-Baden 1994, S. 173, 242 ff.

22 Vgl. ders., Parlamentsstatistik Bundestag 1994, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 26 (1995), S. 554.



nahmen überwiegend neue Kandidaten der CDU und der überraschend gestärkten PDS-Fraktionen ein, die damit eine andernfalls höhere Karrierekontinuität der nun gescheiterten Abgeordneten aus den 1. Landtagen stoppten<sup>23</sup>.

Allerdings handelt es sich in der Regel bei *Parlamentsneulingen nicht auch um Politikneulinge*. An anderer Stelle<sup>24</sup> war für das Ergebnis der Landtagswahlen 1990 schon die Frage aufgeworfen worden, wie neu eigentlich die neue politische Elite sei. Es zeigte sich, daß 45 Prozent der Mitglieder der Landtage (MdL) lange vor 1989 Parteimitglieder geworden waren, während nur 30 Prozent sich einer politischen Partei erst nach Oktober 1989 angeschlossen hatten. Naturgemäß dominierten die alten Parteibindungen bei den Nachfolgern von SED und Blockparteien, während Neulinge unter den Abgeordneten der SPD 82 Prozent ausmachten. Die durchschnittliche Dauer der Parteimitgliedschaft betrug bei FDP- und PDS-Abgeordneten 18, bei der CDU 14 und bei der SPD rund 2 Jahre. Insgesamt 22 Prozent der MdL hatten eine Karriere in öffentlichen Ämtern fortgesetzt oder eine unterbrochene Karriere wieder aufgenommen; auch sie verteilten sich naturgemäß ungleichmäßig zwischen den Fraktionen. Daß nicht alle Personen mit einem ersten Mandat auch politische Neulinge oder gar Teil der systemkritischen Gegenelite der DDR waren, hat seinen Grund im wesentlichen in der *Perpetuierung eines Teils des DDR-Parteiensystems*. Insgesamt kann man jedoch konstatieren, daß sich die ostdeutsche Politikerelite, die Parlamentarier in den Landtagen und in Bonn, 1990 in hohem Maße aus Personen rekrutierte, die oberhalb der Lokalebene amtsunerfahren und als Politiker nicht in das DDR-Regime involviert waren. Das schloß jedoch weder aus, daß sie oft langjährige Parteimitglieder waren, noch bedeutete der Beginn einer Abgeordnetenkarriere, daß man nicht aufgrund von Stasi-Verbindungen aus dem Zivilleben und oft aus der Jugend stigmatisiert und für eine Karrierefortsetzung in öffentlichen Ämtern disqualifiziert wurde.

*Regierungsmitglieder:* Unter den Exekutivpolitikern des Bundes und der Länder sieht die Lage jedoch gänzlich anders aus: Nach dem von Stasi-Vorwürfen ausgelösten Rückzug de Maizières aus

**Tabelle 4: Zirkulation ostdeutscher Exekutivpolitiker 1990–1994**

Regierung	Amtsantritt	Kabinettsgröße	Karriereforts. aus letzter Regierung	Ersternennung	Westdeutsche im Kabinett
Stoph		44			
Modrow I	11/1989	28	10	18	0
Modrow II	2/1990	36	23	13 <sup>5)</sup>	0
de Maizière	4/1990	23	2 <sup>1)</sup>	21	0
Kohl V	10/1990	23	1 <sup>2)</sup>	4	18
Kohl VI	1/1991	20	2 <sup>3)</sup>	1	17
Kohl VII	11/1994	17	1 <sup>4)</sup>	1	15
Länderregierungen	10/1990 1994	53 50	3 <sup>6)</sup> 26	35 24	15 14

1) Lothar de Maizière, Kurt Wünsche

2) Lothar de Maizière

3) Günther Krause, Rainer Ortleb

4) Angela Merkel

5) 8 ohne Ressort

6) aus Regierung Lothar de Maizière, Regine Hildebrandt, Matthias Platzeck (Brandenburg) und Hans-Joachim Meyer (Sachsen)

der Politik im Januar 1991 war die einzige personelle Verbindung zwischen Kabinettspositionen der letzten DDR-Regierung und der Bundesrepublik entfallen. Andererseits waren Sabine Bergmann-Pohl, Angela Merkel, Günther Krause und Bertram Wiczorek – die letzte Volkskammer-Präsidentin, stellvertretende Regierungssprecherin bzw. die parlamentarischen Staatssekretäre des Kabinetts de Maizière – zu Ministern oder parlamentarischen Staatssekretären (Wiczorek) in Bonn aufgestiegen. Mit der Bildung des 6. Kabinetts Kohl im Januar 1991 saßen aus der Exekutivelite der DDR nur noch Krause und Merkel (sowie als neuer Aufsteiger Rainer Ortleb) neben dem Bundeskanzler und 16 westdeutschen Ministern im Kabinett, und in der 7. Regierung Kohl vom November 1994 repräsentierten nach dem unrühmlichen Abgang Verkehrsminister Krauses nur noch Angela Merkel und neuerdings Claudia Nolte die ostdeutsche CDU. Für die fünf aus Ostdeutschland stammenden parlamentarischen Staatssekretäre ist nicht nur charakteristisch, daß sie ebenfalls zu den Juniorpolitikern der DDR gehörten, sondern zum Teil – wie Angela Merkel und Claudia Nolte – erst nach Oktober 1989 in die CDU oder Vorläuferorganisationen eingetreten waren. Mit im Jahr 1996 lediglich zwei Bundesministern – den Ministerinnen Merkel und Nolte – existiert nicht nur keine Kontinuität mehr zum letzten DDR-Kabinett, sondern die Ostdeutschen sind im Bundeskabinett auch marginalisiert worden (Tabelle 4).

Auch in den *Landesregierungen* der neuen Bundesländer stellte sich nur in drei Fällen – Hilde-

23 Vgl. zu diesen Angaben Stefan Lock, Ostdeutsche Landtagsabgeordnete 1990–1995. Vom personellen Neubeginn zur politischen Professionalisierung?, Dissertation, Bamberg 1997.

24 Vgl. Hans-Ulrich Derlien/Stefan Lock, Eine neue politische Elite? Rekrutierung und Karrieren der Abgeordneten in den fünf neuen Landtagen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25 (1994), S. 61–94.



brandt, Platzeck (beide Brandenburg) und Meyer (Sachsen) – eine personelle Kontinuität zur letzten DDR-Regierung in Exekutivpositionen ein. Hier handelt es sich ebenfalls um Akteure, die zur systemkritischen Gegenelite gehörten. Exekutivpolitiker, deren politische Karriere – zumindest was die Parteimitgliedschaft betrifft – tiefer im DDR-Regime verwurzelt war, schieden relativ schnell wieder aus der Landeselite aus: Gomolka in Mecklenburg-Vorpommern, Gies und Bergner in Sachsen-Anhalt und Duchac in Thüringen.

Im Unterschied zu den – natürlich auch die Opposition umfassenden – Mitgliedern der Landtage rekrutierten sich die Landesregierungen zu einem Drittel über *Elite-Import aus dem Westen*. Das gilt vor allem für die CDU-geführten Regierungen, die nicht auf ein „unverbrauchtes“ und zugleich für die neuen Anforderungen qualifiziertes Elite-reservoir in den östlichen Landesverbänden zurückgreifen konnten. Dieses qualitative Elitvakuum wurde mit Personen aus dem Westen gefüllt. Besonders Ökonomen und Gesellschaftswissenschaftler waren gegen Ende der DDR nur noch schwach in den Eliten vertreten. Wie vermutlich auch bei den Juristen wurde bei ihnen große Systemnähe unterstellt, und zudem hatten sich diese Qualifikationen mit dem Übergang zur Marktwirtschaft zunehmend entwertet. Unter den 77 Prozent studierter ostdeutscher Landtagsabgeordneter von 1990 hatten denn auch die meisten (26 Prozent) Ingenieurwissenschaften studiert<sup>25</sup>, und im Bundestag stellten 1994 die ostdeutschen Abgeordneten mehr naturwissenschaftlich-technisch Ausgebildete als alle westdeutschen Abgeordneten zusammen<sup>26</sup>. Während die staats- und wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung aus der DDR in der politischen Elite 1990 als Herrschaftswissen abgewertet wurde, hat sich die naturwissenschaftliche Ausbildung also als systemneutral erwiesen.

In *exekutiven* Spitzenpositionen der Bundesrepublik dominieren allerdings traditionell Juristen, gefolgt von Ökonomen<sup>27</sup>. Daher kann es nicht verwundern, daß 1990 in die Landesregierungen und in Spitzenpositionen der Ministerien vielfach Westdeutsche rekrutiert wurden, die über administrative Erfahrungen und die dafür besonders

geeignet erscheinende Ausbildung verfügten. Immerhin waren sieben der 52 Exekutivpolitiker der Länder zuletzt Regierungsbeauftragte in den Bezirken während der Regierung de Maizière gewesen – Positionen, aus denen die Landesverwaltung aufgebaut werden sollte. Dazu kamen allerdings 15 aus Westdeutschland importierte Personen, von denen die meisten als Politiker oder als Beamte exekutive Erfahrungen hatten sammeln können. Vor allem die Justizminister wurden – mit Ausnahme Heitmanns in Sachsen – aus dem Westen rekrutiert. Bekanntlich waren 1992 sogar drei der fünf ostdeutschen Ministerpräsidenten (Münc, Vogel, Biedenkopf) aus dem Westen rekrutiert worden, wo sie allerdings nicht (mehr) zu den Spitzenpolitikern gezählt worden waren. Selbst nach den Regierungsbildungen und Regierungsumbildungen im Jahre 1994 wurden noch 14 der nun 50 Landesminister von Westdeutschen gestellt.

## 2. Verwaltungselite

1990 stammten außerdem alle 62 beamteten Staatssekretäre in den neuen Bundesländern aus Westdeutschland, und bis 1994 war es nur vereinzelt einem Ostdeutschen gelungen, diese administrative Spitzenposition zu erklimmen. Die Elitezirkulation im öffentlichen Dienst insgesamt und speziell in der Verwaltung wurde administrativ geregelt; Veränderungen des Positionsfeldes und negative Selektionskriterien für Spitzenpersonal waren im Einigungsvertrag unter maßgeblicher Mitwirkung des Bundesministeriums des Innern<sup>28</sup> fixiert worden. Denn der Primat der politischen Loyalität über Fachwissen zumindest in der allgemeinen inneren Verwaltung hatte einen Staatsdienst der DDR produziert, der sich – gemessen an den Standards westdeutscher Rechtsstaatlichkeit und neutraler Amtsführung, allgemeiner: der klassischen europäischen Bürokratie<sup>29</sup> – durch *politisierte Inkompetenz*<sup>30</sup> auszeichnete. Die noch sechs Jahre nach der Wiedervereinigung festzustellende *vollständig westdeutsche Rekrutierung der*

28 Vgl. Wolfgang Schäuble, *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, Stuttgart 1991; Hans-Ulrich Derlien, *German Unification and Bureaucratic Transformation*, in: *International Political Science Review*, 14 (1993), S. 319–334.

29 Vgl. Klaus König, *Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung*, in: Wolfgang Seibel/Arthur Benz/Heinrich Mäding (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*, Baden-Baden 1993, S. 80–97.

30 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, *Historical Legacy and Recent Developments of the German Higher Civil Service*, in: *International Review of Administrative Sciences*, 57 (1991), S. 385–401.

25 Vgl. S. Lock (Anm. 23).

26 Vgl. Adalbert Hess, *Sozialstruktur des 13. Deutschen Bundestages: Berufliche und fachliche Entwicklungslinien*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 26 (1995), S. 584.

27 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, *Karrieren, Tätigkeitsprofil und Rollenverständnis der Spitzenbeamten des Bundes – Konstanz und Wandel*, in: *Verwaltung und Fortbildung*, 22 (1994), S. 255–274.



Bonner administrativen Elite korrespondiert somit mit dem Umstand, daß sämtliche Staatssekretärspositionen in den neuen Ländern per Elitenimport besetzt worden sind. Der höchstrangige Ostdeutsche in der Bundesverwaltung war und ist Pfarrer Joachim Gauck, der zur systemkritischen Gegenelite der Transitionsperiode zu rechnen ist und der zum Sonderbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes ernannt wurde<sup>31</sup>.

Für die Landesministerien gilt: Je höher die Position, desto größer der Anteil westdeutscher Beamter, die nach Osten gegangen sind. Staatssekretärspositionen, Polizeiführung und Verfassungsschutz sind fest in westdeutscher Hand. Erst auf der mittleren Leitungsebene der Ministerien (also unterhalb der StS-Ebene) fanden sich rund 25 Prozent „Altpersonal“ der DDR; in den Staatskanzleien amtierten 1992 neben 15 westdeutschen Abteilungsleitern vier ostdeutsche<sup>32</sup> – überwiegend in technisch-naturwissenschaftlichen Bereichen<sup>33</sup> tätig gewordene Dissidenten. Exemplarisch mag hierfür auch der einzige Ostdeutsche unter den fünf Regierungspräsidenten (RP) sein: Der RP von Leipzig, Christian Steinbach, entstammt den Umweltgruppen der DDR und ist mit den ökologischen Lasten seines Bezirks bestens vertraut.

Der Rangeffekt – je höher die Position, desto größer der Anteil Westdeutscher in der Verwaltungselite – ist auch im Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander zu beobachten. Von den Bonner Ministerien über die Ministerien der neuen Länder nimmt der Anteil Westdeutscher in Leitungspositionen auf Kommunalebene nochmals auf etwa 15 Prozent ab<sup>34</sup>. Charakteristischer als

**Tabelle 5: Personelle Expansion des Justizsektors**

Stichtag	Richter	StaatsA	insgesamt	RechtsA	Notare
1. 7. 90	1 580	1 316	2 896	ca. 600	500
1. 1. 91				ca. 2 400	376
1. 1. 93	2 273	941	3 214		
davon					
– übernommen	628	378	1 006		
– neu	873	317	1 190		
– Abordnung	767	233	1 000		
– sonstige	5	13	28		
1. 1. 1994				4 825	556
1. 1. 1995	3 314	1 094	4 408		
davon					
– übernommen	603	365	969		
– neu	1 809	520	2 329		
– Abordnung	827	195	1 022		
– sonstige	75	14	89		
Vakanzen	103	68	171		

Quelle: Zusammengestellt nach BT-Drs. 12/6854, S. 330, 342; für 1995: BT-Drs. 13/2280, S. 322, 329.

das Nebeneinander von West- und Ost-Personal ist für die personelle Gemengelage in der Kommunalverwaltung allerdings die Konfrontation neuer Führungskräfte mit den alten Kadern.

### 3. Justiz-Elite

Fachliche Differenzierung und Wachstum der Justiz können als eine der wichtigsten Konsequenzen der staatlichen Einheit angesehen werden. Zugleich stellte sich im Justizbereich mit besonderer Schärfe das Problem der Übernahme von DDR-Juristen wegen deren mangelnder Unabhängigkeit in der Vergangenheit und angenommener fehlender Rechtskenntnisse für die Zukunft. Im Juli 1990 waren Richterwahlausschüsse und nach der Bildung der Länder Überprüfungscommissionen eingerichtet worden, die regelmäßig von westdeutschen Richtern geleitet wurden. Im Juli 1990 amtierten in der DDR 2 896 Richter und Staatsanwälte. Von diesen wurden letztlich bis Januar 1993 29 Prozent übernommen (Tabelle 5). Allerdings hatten per Selbstselektion nur 65 Prozent einen Antrag auf Übernahme gestellt. Nach dem weiteren personellen Ausbau machte dieses Alt-Personal Anfang 1995 nur noch 22 Prozent aus. Ein weiteres Drittel (1993) bzw. ein Viertel (1995) wurde per Abordnung aus dem Westen gestellt, darunter entsprechend dem für die Verwaltung geltenden Rangeffekt regelmäßig das Präsidium der Oberge-

Local Governance in Germany: an East-West Comparison of Local Government. Political/Administrative Elites Five Years after Unification, Roots and Roles. Preliminary Report, Berlin: WZB-paper 1996.

31 Bis Mitte 1995 waren hier 2,7 Millionen Anfragen, zur Hälfte aus dem öffentlichen Dienst, eingegangen und bevorzugt bearbeitet worden. Etwa 10 Prozent der Fälle erwiesen sich bis Ende 1994 als „stasi-positiv“ – zehnmal so viele wie in der allgemeinen Bevölkerung. Allerdings führte dieser Befund letztlich nur in einem Prozent der Fälle auch zur Entlassung; siehe Zweiter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1995, S. 111 f.

32 Vgl. Otto Häußler, Die Staatskanzleien der Länder. Aufgaben, Funktionen, Personal und Organisation unter Berücksichtigung des Aufbaus in den neuen Ländern, Baden-Baden 1995, S. 225.

33 Vgl. Horst Damskis/Bärbel Möller, Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern. Werte und Einstellungen von Führungskräften in den Ministerialverwaltungen von Brandenburg und Sachsen, Frankfurt am Main u. a. 1997.

34 Vgl. den Beitrag von Hellmut Wollmann in diesem Heft. Nach einer repräsentativen Untersuchung zur Lokalpolitik in Deutschland waren 5,7 Prozent des kommunalen Führungspersonals der kreisfreien Städte nach der Wende nach Osten gezogen; am höchsten lag der Personalimport mit 15 Prozent bei den Dezernatsleitern; siehe Tom Cusack, Democracy and



richte. Der Anteil der Neurekrutierungen junger Juristen aus Ost und West stieg in diesem Zeitraum von 41 auf 53 Prozent. Entsprechend sank der Anteil der Leih-Juristen aus dem Westen bis Anfang 1995 von 35 auf 23 Prozent der Richter und Staatsanwälte.

Das *Land Berlin* sah sich aufgrund der Ansässigkeit höchster DDR-Richter und politisierter sonstiger Juristen der Hauptstadt der DDR sowie wegen der anhängigen Verfahren zur Regierungskriminalität in einer besonderen Lage und übernahm kaum jemand in den Justizapparat<sup>35</sup>, war dafür aber besonders auf personelle Unterstützung aus den alten Ländern angewiesen.

Die *Landesverfassungsgerichte* wurden erst 1995 gebildet; sie werden ebenfalls von Westimporten beherrscht, denn die Vorsitzenden müssen aus den Reihen der Gerichtspräsidenten stammen. Auch die sonstigen Berufsrichter, die den Verfassungsgerichten angehören müssen, scheinen der Herkunft nach westdeutsche Juristen zu sein. Aufgrund des parlamentarischen Verfahrens der Wahl der Verfassungsrichter gesellte sich jedoch bei der Stellenbesetzung zum Kriterium der Fachkompetenz auch das Repräsentationsprinzip; dies wurde besonders sichtbar bei der Wahl von Verfassungsrichtern, die der SED angehört hatten<sup>36</sup>.

#### 4. Medien-Elite

In diesem Sektor wird die duale Revolution strukturell besonders deutlich: Das zentralisierte, SED-gesteuerte Mediensystem (Presse, Funk/Fernsehen, Nachrichtenagentur ADN) wurde nach einer bis November 1989 analog zu den Prozessen im sonstigen Staatsapparat ablaufenden internen Elitezirkulation zunächst mit dem Medienbeschluß der Volkskammer vom Februar 1990 liberalisiert, um dann ab Juli 1990 unter der Regie der Treuhandanstalt teilweise privatisiert zu werden oder im Oktober in Länderhand überzugehen. Staatliche Zentralpositionen im Mediensystem (zuletzt das Medienministerium in der Regierung de Maizière) entfielen mit der Vereinigung ersatzlos. Funk und Fernsehen hingegen blieben öffentlich-rechtlich und wurden mit der Bildung der Länder in drei Anstalten regionalisiert (abgewickelt und neu gegründet nach Art. 36 Abs. 6 Einigungsver-

trag). Im Ergebnis bietet sich nach vollzogener Privatisierung (1992) der wichtigsten 30 regionalen und der 6 zentralen Tageszeitungen der DDR sowie von ADN ein duales Mediensystem in öffentlicher und privater, stark von westlichen Eigentümern kontrollierter Form<sup>37</sup>.

Aus der Medienelite der Transitionszeit (50) konnten lediglich 8 Personen, allesamt bei den Printmedien, ihre alte Position halten, und 6 weitere erlebten bei der Presse einen beruflichen Abstieg. 36 Personen erfuhren hingegen einen *Positionsverlust*, darunter alle bei Funk/Fernsehen und bei ADN Beschäftigten. Entsprechend der privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Verfaßtheit der beiden Teilsysteme galten unterschiedliche Rekrutierungskriterien. Auf 43 *Nachfolgepositionen* blieben oder rückten bei der Presse überwiegend Ostdeutsche, bei Funk und Fernsehen vorwiegend Westdeutsche aus den Rundfunkanstalten der Partnerländer. In den *Print-Medien* gab es mit dem Übergang in Privateigentum keine Überprüfung durch die Gauck-Behörde. Hier sind *Westimporte* in die Chefredaktionen (4 von 19 Fälle) als „normale“ Maßnahme westdeutscher Konzernzentralen zu sehen, wie sie für den gesamten Wirtschaftssektor typisch sind. So wurde auch die Führungsschicht der ADN vom neuen Eigner ddp ausgetauscht.

Von den 21 Positionsinhabern bei Funk und Fernsehen stammten 1994 lediglich vier aus den neuen Bundesländern und besetzten in keinem Falle die Intendanten-Positionen. Schon in der Phase der Überführung in die drei Sender hatte es unter dem Rundfunkbeauftragten der Bundesregierung und dann unter den Gründungsintendanten der Länder eine gezielte Personalpolitik der Säuberung und Neurekrutierung gegeben.

Unterhalb der Spitzenpositionen, auf der Ebene der Redakteure und bei kleineren Zeitungen, nimmt einerseits der Anteil der seit 1989 kontinuierlichen Karrieren zu (61 Prozent, vor allem wiederum bei Printmedien), andererseits sinkt der Anteil der Westimporte auf 18 Prozent (beim Fernsehen 40 Prozent). Damit wiederholt sich bei den Medien das schon aus Verwaltung und Justiz bekannte Rekrutierungsmuster: Je höher die Position, desto wahrscheinlicher ist eine Besetzung mit Westpersonal.

Das hier für einzelne, ausgewählte Funktionsebenen nach rund fünf Jahren Elitezirkulation gezeichnete

35 Vgl. Rudolf Wassermann, Zwei Drittel bleiben, ein Drittel muß gehen – Zur Überprüfung der Richter und Staatsanwälte in den neuen Bundesländern, in: *Deutsche Richterzeitung*, 69 (1991), S. 244–247.

36 Rechtsanwalt D. Schneider in Mecklenburg-Vorpommern und Professor Rosemarie Will in Brandenburg; vgl. *Der Tagesspiegel* vom 19. September 1996, S. 4, und vom 26. September 1996, S. 17.

37 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Dirk Spilker, *Medienelite in den Neuen Bundesländern*, unveröffentlichte KSPW-Expertise, Bamberg 1995.



Bild entspricht weitgehend dem Ergebnis der 1995 durchgeführten Potsdamer Elite-Untersuchung<sup>38</sup>. Angemessen repräsentiert war in der nationalen Elite erwartungsgemäß die ostdeutsche parlamentarische Elite in Landtagen und Bundestag (32,1 Prozent aller befragten deutschen Spitzenpolitiker), während die anderen funktionalen Eliten aus den neuen Ländern deutlich dahinter zurückblieben: Bei Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden betrug der ostdeutsche Anteil auf Bundesebene nur 8,1 bzw. 12,4 Prozent, in der Medien-Elite 11,7 Prozent, im Kulturbereich 12,9 Prozent und in der Wissenschaft 7,4 Prozent. Total unterrepräsentiert waren Ostdeutsche beim Militär (null), unter Managern (1 Person) und in der Verwaltungselite (12 = 2,5 Prozent dieser sektoralen Elite). Insgesamt machten Ostdeutsche daher nur 11,6 Prozent (272) des gesamten nationalen Elite-Samples (2 341) aus.

### III. Sektorale Unterschiede

Neben dem Fortfall zentraler Institutionen der DDR und der damit verbundenen Schrumpfung des Feldes von Elitepositionen auf nationaler Ebene sind es im wesentlichen drei systematische Faktoren, die für die disproportionale Repräsentation Ostdeutscher außerhalb des parlamentarischen Sektors verantwortlich sind. Zugleich erklären diese sich gegenseitig ergänzenden Bedingungen den Sonderfall „Ostdeutschland“ in der Transitionsforschung.

#### 1. Ernennungs- versus Delegationseliten

Neben der Stabilisierung der nahezu totalen Elitezirkulation innerhalb der Politik gewinnt die Wiedervereinigung außerhalb des Sektors der Politik für die Elitezirkulation dadurch größte Bedeutung, daß ein *Eliteimport* historisch beispiellosen Ausmaßes aus dem Westen einsetzte, um die wenigen übriggebliebenen und die meisten neu geschaffenen Elitepositionen vor allem in Justiz, Verwaltung, Militär und sonstigem öffentlichem Sektor, aber auch partiell in Verbänden und in den Großunternehmen zu füllen. Was mit westdeutschen Regierungsberatern der Regierung de Maizière und der Leitung der Treuhandanstalt durch Westdeutsche schon vor der Wiedervereinigung seinen Anfang genommen

hatte, setzte sich mit der Rekrutierung von Exekutivpolitikern, der Verwaltungsspitze der Länder, der Gerichtspräsidenten, der Stabsoffiziere der Bundeswehr, der Leitung in Rundfunk- und Fernsehanstalten, der öffentlich-rechtlichen Banken, der Verbandsgeschäftsführer und vieler Universitätsprofessoren<sup>39</sup> fort. Neue Köpfe in der politischen Arena der neuen Länder und unter ostdeutschen Bundestagsmitgliedern, aber zugleich Dominanz der Westdeutschen in Elitepositionen der nichtparlamentarischen Sektoren der neuen Länder und in zentralen staatlichen Institutionen kennzeichnen die Lage sechs Jahre nach der Wiedervereinigung.

Diese Asymmetrie wird überlagert von dem schon erwähnten *doppelten Rangeffekt*: Je höher die Position in Verwaltung und Justiz, Rundfunkanstalten oder Banken, desto höher ist der Anteil Westdeutscher; je niedriger die Ebene im Staatsaufbau, desto häufiger ist ostdeutsches Leitungspersonal vertreten. Je größer das Wirtschaftsunternehmen, desto wahrscheinlicher ist es unter westdeutscher Kapital- und Personalkontrolle. Je weiter man in den Organisationen: Ministerien, Gerichten, Rundfunkanstalten, Banken oder Privatunternehmen hinabsteigt, desto häufiger begegnen einem andererseits Ostdeutsche auch schon auf der mittleren Leitungsebene. Aber sie gehörten nicht zur Altelite, sondern kommen aus dem mittleren Management der DDR oder sind nicht selten „Außenseiter“ – daher die *doppelte Mischung aus Ost und West, Alt und Neu unterhalb der obersten Leitungsebene*.

Diese Skizze verweist auf den von Wolfgang Zapf<sup>40</sup> herausgearbeiteten Unterschied zwischen Ernennungs- und Delegationseliten. In Parlamenten, ostdeutschen Regierungen und Gemeinden sowie bei den Verbänden, also in Systemen, die mitgliedschaftlich und nicht herrschaftlich verfaßt sind und die sich daher des Wahlmechanismus zur Rekrutierung in Spitzenpositionen bedienen, gelten Eliteimport und Rangeffekt nämlich nicht oder nur eingeschränkt (Landesregierungen); bei diesen Delegationseliten gilt das Wohnsitzprinzip, und hier präsidieren naturgemäß Einheimische, ganz überwiegend Ostdeutsche und nur in Ausnahmefällen zugezogene Westdeutsche. Aber

39 Siehe zum personellen Neuaufbau der Universitäten die quantitative Analyse von Reinhard Myritz, Zwischen Umbruch und Konsolidierung. Zur Entwicklung der Hochschullandschaft in den neuen Bundesländern, in: Deutschland Archiv, 26 (1993), S. 657–673.

40 Vgl. Wolfgang Zapf, Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919–1961, München 1966<sup>2</sup>.

38 Vgl. W. Bürklin/H. Rebenstorf u. a. (Anm. 15).



gewählte Ostdeutsche berufen dennoch oft Experten aus dem Westen an ihre Seite, um den neuen systemtypischen Anforderungen des Rechtsstaats und der kapitalistischen Wirtschaft genügen zu können; daher treffen wir auf Westdeutsche als Geschäftsführer bei den regionalen kommunalen Verbänden und vielen Gewerkschaften, ja sogar an der Spitze der Landtagsverwaltungen; und hieraus erklärt sich der Eliteimport in Verwaltung und Justiz oder in die Professorenschaft vor allem der juristischen und der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultäten.

## 2. Öffentlich-rechtliche versus privatrechtliche Positionen

Eine weitere Differenzierung der seit 1990 konsolidierten Elite erreicht man, wenn man die institutionelle Transformation und speziell die Privatisierung eines Teils des vormaligen DDR-Staatsapparats berücksichtigt. Besonders deutlich wurde die unterschiedliche Elitezusammensetzung im Bereich der Medien. Während die Printmedien privatisiert worden waren und sich hier eine relativ hohe Elitekontinuität der Transitionselite zeigen ließ, ist für den zwar dezentralisierten, aber öffentlich-rechtlich verfaßten Rundfunk- und Fernsehbereich nicht nur keine Elitekontinuität, sondern wiederum die Dominanz einer westdeutschen Elite kennzeichnend. Ähnliches gilt für Großunternehmen und den Bankensektor. Auflösung von Institutionen und Kündigung des Personals („Abwicklung“) oder politische Säuberung bei institutioneller Kontinuität schufen die Vakanzen, in die wie bei den genuinen institutionellen Neugründungen zum Beispiel im Justizbereich westdeutsche Führungskräfte rekrutiert wurden. Die für den öffentlichen Sektor obligatorische Stasi-Überprüfung hielt oft von vornherein exponierte Personen davor zurück, sich um Elitepositionen zu bewerben. Aber auch in privatrechtlichen Organisationen fanden als belastet geltende Personen kaum eine Karriereanknüpfung, wenn diese Organisationen nach ihrer Größe bedeutend waren; dann gelangten sie nämlich mit großer Wahrscheinlichkeit unter westliche Kapitalkontrolle, und ihre Spitzenpositionen wurden per Eliteimport besetzt. Was für noch nicht im Rentenalter stehende Mitglieder der DDR-Elite blieb, waren daher bescheidene privatwirtschaftliche Existenzen zum Beispiel als Anwalt, aber eben keine Elitepositionen. Selbst beim *management buy-out* mittlerer Unternehmen achtete die Treuhandanstalt darauf, ob die Bewerber auch nicht politisch belastet waren, so daß sich auch in diesem Bereich eine Karrierefortsetzung nur für die technische

DDR-Intelligenz aus dem mittleren Management der zentral verwalteten Betriebe anbot<sup>41</sup>.

## 3. Revolutionstyp, Transition und Elitezirkulation

Zwar ist in allen Staaten des früheren Ostblocks die alte herrschende Elite recht schnell nach der Revolution abgesetzt oder abgewählt worden; aber in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion hat sich meistens eine Elitezirkulation vollzogen, die, wie gesagt, Personen aus dem zweiten Glied der Kommunistischen Partei an die Macht getragen hat. Das gilt besonders dort, wo wie in Polen und Ungarn die konvertierten Kommunisten später in freien Wahlen wieder in die Regierung gelangt sind. Vergleichbares hat sich weder im März 1990 in der DDR noch danach in der Bundesrepublik ereignet. Das liegt nicht nur an den relativ günstigen Bedingungen der ökonomischen Transformation, sondern auch daran, daß sich die Revolution in der DDR auch im Hinblick auf die *politische Säuberung in einem systematischen Verfahren* ab Mitte 1990 von der in allen anderen 1989er Staaten unterscheidet. Nur hier wurde eine systematische politische Säuberung durchgeführt. Die meisten anderen Länder versuchten dies nicht einmal; in Polen ist eine ähnliche Überprüfung von Inhabern öffentlicher Ämter politisch gescheitert, und in der seinerzeitigen Tschechoslowakei war die „Durchleuchtung“ zeitlich und auf bestimmte Funktionen begrenzt worden. Dieser Unterschied im Verlauf der Transition hat mit dem Typus der Revolution zu tun. Denn der Fall der DDR – wie der der Tschechoslowakei – zeichnet sich durch das vergleichsweise hohe Tempo der Revolution aus. Der widerstandslose Abgang der alten Eliten in beiden bis zuletzt reformfeindlichen Staaten hat das Bild einer *Implosion* der Macht vermittelt. Während es in Rumänien explosiv zugeht und Rußland unter Gorbatschow eine „Revolution von oben“ versuchte, vollzog sich in Polen und in Ungarn der Typ der verhandelten Revolution<sup>42</sup>. In diesem Falle des Reformkompromisses zwischen alter Elite und Systemkritikern kam es letztlich

41 Dies belegt auch die Untersuchung regionaler Wirtschaftsführer im verarbeitenden Gewerbe von Markus C. Pohlmann/Hans-Joachim Gergs, *Manager in Ostdeutschland. Reproduktion oder Zirkulation einer Elite?*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 49 (1997), S. 542–562. Vieles spricht dafür, daß sich auch unter den heutigen Geschäftsführern der ehemaligen LPG eine hohe Karrierekontinuität feststellen läßt. Diese oder die Manager von mittelständischen Unternehmen werden jedoch üblicherweise in nationalen Elite-Untersuchungen nicht berücksichtigt.

42 Vgl. diese Typenbildung bei Klaus von Beyme, *Demokratisierung als Mittel des Systemzusammenbruchs*, in: *Der Bürger im Staat*, 42 (1992), S. 113–122.



nicht zu einer völligen Delegitimierung des Ancien régime und der sie tragenden Parteien, sondern zur Aufteilung der politischen Macht. Die SED/PDS hingegen hat sich in Wahlen nicht einmal auf Landesebene als Regierungspartei relegitimieren können.

Daß allerdings die Elitezirkulation in Ostdeutschland insbesondere in den Ernennungseliten unvergleichlich viel tiefgreifender ausfallen konnte als in der ČSFR, läßt sich nur aus der mit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands möglichen Sonderkonstellation erklären: der Existenz eines externen Elitereservoirs im Westen, aus dem in historisch beispiellosem Ausmaß Führungspersonal gewonnen werden konnte. Zugleich reduzierte der Fortfall zentraler DDR-Institutionen den Ersatzbedarf an politisch unbelasteten Experten vor allem in den Ernennungseliten. Eine derartig tiefgreifende Elitezirkulation wäre in keinem anderen Land bei Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Institutionen möglich gewesen; daraus erklärt sich der häufige Aufstieg aus dem zweiten Glied mit dem Ergebnis der *Reproduktion* der bekannten Elitenzusammensetzung. Andernfalls wäre ein massives Elitenva-

kuum entstanden, das bei Besetzung aus einer herrschaftsfernen Gegenelite nur um den Preis einer Dilettantisierung exekutiver und judikativer Institutionen hätte geschlossen werden können<sup>43</sup>.

Es ist diese spezielle, mit der Wiedervereinigung möglich gewordene Konstellation von reduziertem Elitebedarf infolge des Fortfalls zentraler DDR-Institutionen und Existenz eines externen Elitereservoirs, die eine nahezu totale Elitezirkulation ermöglichte. Anders als nach der Revolution von 1919 ist die administrative Elite des Ancien régime von der Bildfläche verschwunden, und prominente Richter der DDR werden die Bundesrepublik nicht belasten wie nach 1949 Juristen des NS-Regimes. Dieser systemische Unterschied wird wohl am einprägsamsten dadurch verdeutlicht, daß der Moskauer KP-Chef Jelzin nach dem Regimewechsel russischer Staatspräsident wurde, sein Kollege, der Ostberliner SED-Chef Schabowski, hingegen Redakteur bei einem regionalen Anzeigenblatt – zudem in Westdeutschland.

43 Vgl. George Szabowski/Hans-Ulrich Derlien, Regime Transitions, Elites, Bureaucracies, and the European Community, in: *Governance*, 6 (1993), S. 304–24.



# Um- und Neubau der politischen und administrativen Landesstrukturen in Ostdeutschland

## I. Institutioneller Umbruch zwischen Integration und Eigenentwicklung

Nach der Öffnung der Mauer am 9. November 1989, die den Zusammenbruch des SED-Regimes einleitete, verknüpften die ostdeutschen Reformkräfte mit dem Systemwechsel zunächst – bis ins zeitige Frühjahr 1990 – die Erwartung einer demokratisierten und radikal reformierten, aber für eine längere Übergangszeit fortbestehenden DDR. Vor allem nach den ersten demokratischen Volkskammerwahlen vom 18. März 1990, deren Ergebnis einem plebiszitären Votum der ostdeutschen Bevölkerung für eine alsbaldige Vereinigung gleichkam, wurde der ostdeutsche Umbruch von einer Dynamik ergriffen, die auf eine rasche Vereinigung der DDR mit der Bundesrepublik zulief. Diese wurde mit dem *Beitritt* gemäß Art. 23 GG am 3. Oktober 1990 vollzogen, dem eine unverzügliche Integration der DDR in das Verfassungs-, Politik- und Institutionensystem der Bundesrepublik folgte.

Auf der kommunalen Ebene kam mit der Verabschiedung der DDR-Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 und den demokratischen Kommunalwahlen vom 7. Mai 1990, also bereits im späten Frühjahr 1990, ein tiefgreifender Um- und Neubau der Politik- und Verwaltungsstrukturen in Gang – als erster und letztlich einziger überlebender institutioneller Struktur des DDR-Staats<sup>1</sup>. Als Ergebnis des Schubs von Gesetzen, die die DDR-Volkammer im Gefolge des zwischen der Bundesrepublik und der DDR abgeschlossenen Staatsvertrags „über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“ vom 18. Mai 1990 verabschiedete, vollzog sich ferner in wichtigen Regelungsfeldern eine *Rechtsanpassung* der Noch-

1 Vgl. Hellmut Wollmann, Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation, in: ders./Hans-Ulrich Derlien/Klaus König/Wolfgang Rensch/Wolfgang Seibel (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen 1997, S. 259 ff.; ferner den Beitrag von Sabine Lorenz/Kai Wegrich in diesem Heft.

DDR an die Bundesrepublik. Mit dem Gesetz vom 22. Juli beschloß die DDR-Volkammer schließlich die Wiedereinführung der Länder. So hatte noch die DDR-Volkammer maßgebliche vorbereitende Schritte zur *Integration* der DDR in die Bundesrepublik gesetzt. Ihren Höhepunkt erlebte die Integrationslogik des Vereinigungsprozesses im Einigungsvertrag vom 30. August 1990, der sich darin als ein beispielloser Akt „schöpferischer Zerstörung“ (Joseph Schumpeter) zeigte, daß mit ihrem Beitritt am 3. Oktober 1990 Mitternacht die DDR als selbständiger Staat und mit ihr ihre Rechts- und Institutionenordnung untergingen und gleichzeitig die Verfassungs-, Rechts- und Institutionenwelt der Bundesrepublik auf das Gebiet der erloschenen DDR ausgedehnt wurde<sup>2</sup>.

Dadurch, daß der Systemwechsel in Ostdeutschland von vornherein in den Prozeß der nationalen (Wieder-)Vereinigung eingebettet, von ihm angetrieben und überlagert war, wurde der institutionelle Umbruch von einer mächtvollen *Integrationslogik* gesteuert, aufgrund derer Breite und Richtung des Transformationspfades weitgehend vorgezeichnet und abgesteckt wurden.

Die (*exogene*) Bestimmungsmacht der „alten“ Bundesrepublik machte sich über eine Triade von Faktoren geltend<sup>3</sup>.

1. Die Institutionenbildung in Ostdeutschland war zum einen – jedenfalls in ihrer prägenden *Gründungsphase* – weitgehend von den institutionellen Mustern und Erfahrungen der alten Bundesrepublik bestimmt (*Institutionentransfer*)<sup>4</sup>; mit der Wiederbegründung föderativ-

2 Vgl. Hellmut Wollmann, Entwicklung des Verfassungs- und Rechtsstaates in Ostdeutschland als Institutionen- und Personaltransfer, in: ders. u. a. (Anm. 1), S. 25 ff., 35 ff.

3 Zur begrifflichen und konzeptionellen Unterscheidung zwischen *exogenen* und *endogenen* Faktoren vgl. Hellmut Wollmann, Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“, in: Max Kaase/Andreas Eisen/Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Politisches System, Opladen 1996, S. 51 mit Nachweisen.

4 Vgl. Gerhard Lehbruch, Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland, in: Wolfgang Seibel/Arthur Benz/Heinrich Mäding (Hrsg.),



dezentraler Strukturen wurde freilich zugleich an die eigenen ostdeutschen, in der gemeinsamen deutschen Geschichte wurzelnden Traditionen angeknüpft.

2. Die Integrationslogik wurde durch westdeutsche Fachleute verkörpert und transportiert, die – sei es vorübergehend als Verwaltungshelfer und *Leihbeamte*, sei es dauerhaft – nach Ostdeutschland gingen und in der Regel in Führungs- und Leitungspositionen am Um- und Neubau der administrativen (und justitiellen) Strukturen mitwirkten (*Personentransfer*)<sup>5</sup>.
3. Schließlich ist der *Finanztransfer* zu nennen, über den gewaltige Investitions- und Transferzahlungen (in Höhe von jährlich rund 150 Milliarden DM) aus der alten Bundesrepublik in die neuen Länder flossen<sup>6</sup>, als Hebel westdeutscher Gestaltungsmacht.

Wurde die Institutionenbildung in Ostdeutschland mithin einerseits durch die Vorgaben und Prägungsmuster des westdeutschen Institutionensystems und deren *Rezeption*<sup>7</sup>, wenn nicht Kopie, vielfach in der Variante des jeweiligen westdeutschen Partnerlandes (bzw. der Partnerkommune) bestimmt, so wurde sie innerhalb des erheblichen institutionenpolitischen Gestaltungsspielraums, den die neuen Länder (und ähnlich auch die ostdeutschen Kommunen) aufgrund der stark föderativ-dezentralen Grundstruktur der bundesdeutschen Verfassungsordnung von vornherein besaßen, andererseits von *endogenen* Faktoren geprägt, die in den Gegebenheiten Ostdeutschlands wurzeln, etwa in den organisatorischen (und mentalen) „Hinterlassenschaften“ der DDR, im mental-emotionalen Erbe der unmittelbaren Wendephase oder in den ostdeutschen politischen Arenen selbst, ihren Akteurs-, Parteien-, Koalitions- und Interessenstrukturen<sup>8</sup>.

Hier machten sich Bestimmungsfaktoren geltend, die nicht nur prägnante ostdeutsche *Eigenentwick-*

Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden-Baden 1993, S. 42–66.

5 Zur Verwaltungshilfe vgl. insbesondere Dieter Grunow (Hrsg.), *Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität*, Bielefeld 1996; vgl. auch den Beitrag von Hans-Ulrich Derlien in diesem Heft.

6 Vgl. Wolfgang Rensch, *Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels. Zur finanziellen Bewältigung der Lasten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik*, in: H. Wollmann u. a. (Anm. 1.), S. 260 mit Nachweisen.

7 Zur begrifflichen und konzeptionellen Unterscheidung zwischen Rezeption, Eigenentwicklung und Innovation vgl. H. Wollmann (Anm. 1.), S. 260 mit Nachweisen.

8 Vgl. ders. (Anm. 3), S. 51.

lungen hervorbrachten, sondern – mißt man sie an der Institutionenentwicklung in den alten Bundesländern – durchaus als institutionelle *Innovationen* wirksam werden können<sup>9</sup>.

Dem föderativ-dezentralen Staatsaufbau der Bundesrepublik entsprechend vollzog sich der institutionelle Umbruch in Strukturen des Bundes, der Länder und der Kommunen. Der nachstehende Beitrag rückt den Um- und Neubau der *Länderstrukturen* in den Blick.

---

## II. Neubildung der Länder

---

Die Entwicklung der ostdeutschen Länder nach dem Zweiten Weltkrieg setzte damit ein, daß die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) in ihrer Besatzungszone bereits am 7. Juli 1945 die Errichtung von fünf Ländern verfügte – ein volles Jahr vor der Länderneubildung durch die Westalliierten in den westlichen Besatzungszonen. Während die SMAD die Länder Sachsen und Thüringen weitgehend in ihren vor 1933 bestehenden Landesgrenzen wiederbelebte<sup>10</sup>, handelte es sich bei den anderen drei von ihr eingerichteten Ländern um Teilgebiete des ehemaligen Landes Preußen und dabei um Kunstgebilde, bei deren Zuschnitt sich die sowjetische Besatzungsmacht von der Absicht leiten ließ, das Land Preußen als solches auch in seinem Restbestand zu zerschlagen. Der westlich der Oder gelegene Teil der ehemaligen preußischen Provinz Pommern wurde Mecklenburg zugeschlagen und die ehemaligen preußischen Provinzen Mark Brandenburg und Sachsen 1947 in die Länder Brandenburg und Sachsen-Anhalt umbenannt<sup>11</sup>. Noch im Herbst 1945 wurden Landtage gewählt. Entwickelte sich in den Ländern der Sowjetischen Besatzungszone mithin in den unmittelbaren Nachkriegsjahren selbständiges politisches Leben, so verlagerte sich nach der Gründung der DDR am 7. Oktober 1949 das Schwergewicht der politischen Entscheidungen von ihnen auf die von der SED geleiteten zen-

9 Siehe hierzu auch den Beitrag von Sabine Lorenz/Kai Wegrich in diesem Heft.

10 Das Land Sachsen reicht geschichtlich in das Mittelalter und in seinem aktuellen Zuschnitt auf Beschlüsse des Wiener Kongresses von 1815 zurück. Vgl. Werner J. Patzelt, *Sachsen*, in: Jürgen Hartmann (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Bundesländer*, Frankfurt am Main 1994, S. 485. Thüringen wurde 1920 aus sieben Thüringer Kleinstaaten gebildet. Vgl. Erhard H. M. Lange, *Thüringen*, in: ebd., S. 596.

11 Vgl. Gerhard Schulze, *Entwicklung der Verwaltungsstruktur der DDR*, Baden-Baden 1991, S. 47.



tralen Staatsorgane<sup>12</sup>. Durch das von der DDR-Volkskammer beschlossene „Gesetz über die weitere Demokratisierung der staatlichen Organe“ vom 23. Juli 1952, das das stalinistische Prinzip des demokratischen Zentralismus als Mittel zentralistischer Parteiherrschaft einführte, wurden die Länder praktisch aufgelöst, auch wenn sie zunächst noch formal weiterbestanden und erst 1957 durch Verfassungsänderung auch förmlich beseitigt wurden. Zugleich wurde die DDR mit diesem Gesetz in 14 Bezirke (ohne Berlin-Ost) eingeteilt, deren Verwaltungen – auf den Spuren des stalinistischen Staatsorganisationsmodells – als die regionalen Bollwerke und Scharniere zentralistischer Partei- und Staatsherrschaft fungieren sollten.

Bereits im revolutionären Herbst 1989 wurde der Ruf nach Wiederherstellung der Länder laut, besonders früh und ausgeprägt in Sachsen, wo schon in den ersten Montagsdemonstrationen in Dresden die traditionellen weiß-grünen Landesfarben auftauchten<sup>13</sup>. Die Übergangsregierung unter Ministerpräsident Hans Modrow beauftragte die von ihr eingesetzte *Kommission zur Vorbereitung und Durchführung der Verwaltungsreform* damit, Vorschläge für die Länderneugliederung auszuarbeiten<sup>14</sup>. Die Wiederbegründung der 1952 abgeschafften Länder vor Augen, bildeten sich im Frühjahr 1990 regionale Arbeitsgruppen, die mit den westdeutschen Partnerländern (beispielsweise Sachsen mit Baden-Württemberg und Bayern, Brandenburg mit Nordrhein-Westfalen) die künftige Länderverfassung und -verwaltung zu beraten begannen. Zwar kam eine lebhafte Diskussion in Gang, in der einerseits vorgeschlagen wurde, die Zahl der in Ostdeutschland neuzubildenden Länder auf zwei oder drei zu begrenzen, andererseits aber auch regionale Rufe nach neuen Ländern (so „Vorpommern“ und „Freie und Hansestadt Rostock“) laut wurden<sup>15</sup>. Jedoch beschloß die am 17. März 1990 gewählte DDR-Volkskammer mit

dem *Ländereinführungsgesetz* vom 22. Juli 1990, die im Jahr 1952 aufgelösten Länder wiederzubeleben<sup>16</sup>. Gemäß Einigungsvertrag vom 31. August 1990<sup>17</sup> wurde die (ursprünglich für den 14. Oktober 1990 vorgesehene) Länderneubildung mit dem *Beitritt* zum 3. Oktober 1990 wirksam. Gemessen an ihrer Einwohnerzahl, die von 4,6 Millionen (Sachsen) bis knapp 1,9 Millionen (Mecklenburg-Vorpommern) reicht, verstärken die neuen Bundesländer – außer Sachsen – den „kleinstaatlichen“ Zuschnitt des bundesdeutschen Föderalismus<sup>18</sup>.

In den Monaten vor der Vereinigung wurde der Zusammenschluß des (wiedervereinigten) Berlins und von Brandenburg, etwa durch eine Regelung im Einigungsvertrag selbst, ernsthaft in Erwägung gezogen<sup>19</sup>. Schließlich begnügte man sich aber damit, in Artikel 5 des Einigungsvertrags dem Bundes(verfassungs)gesetzgeber zu empfehlen, für „eine Neugliederung im Raum Berlin-Brandenburg“ eine von Art. 29 GG „abweichende“, das heißt erleichternde Regelung zu treffen. Am 27. Oktober 1994 trat eine entsprechende Grundgesetzänderung (Art. 118 a) in Kraft. Derweil hatten die beiden Länder Berlin und Brandenburg am 26. April 1991 einen Gemeinsamen Regierungsausschuß zur Vorbereitung ihres Zusammenschlusses gebildet. Nach langwierigen Verhandlungen unterzeichneten die beiden Landesregierungen am 27. April 1995 einen „Staatsvertrag zur Länderfusion Berlin-Brandenburg“, dem die beiden Landesparlamente am 22. Juni 1995 jeweils mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit zustimmten<sup>20</sup>. Der Bevölkerung der beiden Länder am 5. Mai 1996 zur Volksabstimmung vorgelegt, wurde die Ländervereinigung zwar von den Berlinern mehrheitlich befürwortet, jedoch von den Brandenburgern mit deutlicher Mehrheit (66 Prozent) abgelehnt<sup>21</sup>.

16 Vgl. K. Bönninger (Anm. 13), S. 9.

17 Vgl. Einigungsvertrag, Anl. II, Kap. II, Sachgeb. A, Abschn. II, in: Verträge zur Deutschen Einheit, München 1990<sup>2</sup>.

18 Nach Bevölkerungszahlen sortiert, stehen – unter den 16 Bundesländern – Sachsen an 6., Sachsen-Anhalt an 9., Brandenburg an 11., Thüringen an 13. und Mecklenburg-Vorpommern an 13. Stelle. Auf den untersten (14.–16.) Rängen finden sich die beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen und – das Saarland als „Zwergflächenland“.

19 Vgl. Werner Jann/Bernhard Muszynski, Brandenburg, in: J. Hartmann (Anm. 10), S. 220 ff.

20 Vgl. Staatsvertrag zur Länderfusion Berlin-Brandenburg mit Begründung, hrsg. von der Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Potsdam 1992.

21 Brandenburg: Abstimmungsbeteiligung 66,2 Prozent, Ablehnung 62,8 Prozent; Berlin: Beteiligung 57,8 Prozent, Zustimmung 53,4 Prozent, vgl. Der Tagesspiegel vom 6. Mai 1996.

12 Vgl. W. J. Patzelt (Anm. 10), S. 488.

13 Vgl. M. A. Fellisch, Sachsen: Ein Land mit großer kultureller und wirtschaftlicher Vergangenheit, in: M. Greifenhagen/H. Tiemann/H.-G. Wehling (Hrsg.), Die neuen Bundesländer, Stuttgart usw. 1994, S. 128; vgl. auch Karl Bönninger, Verfassungsdiskussion im Lande Sachsen, in: Landes- und Kommunalverwaltung, (1991) 1, S. 9.

14 Vgl. Karl-Heinz Blaschke, Alte Länder – Neue Länder. Zur territorialen Neugliederung der DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/90, S. 39 ff.

15 Vgl. Roland Sturm, Die Zukunft des deutschen Föderalismus, in: Ulrike Liebert/Wolfgang Merkel (Hrsg.), Die Politik zur deutschen Einheit, Opladen 1991, S. 161–182; vgl. auch Bernhard Muszynski, Die ostdeutschen Bundesländer und die kritische Masse für eine Reform des deutschen Föderalismus, in: J. Hartmann (Anm. 10), S. 55.



---

### III. Landesverfassungen

---

Die am 14. Oktober 1990 gewählten neuen ostdeutschen Landtage verabschiedeten als erste Gesetzgebungsakte zunächst „vorläufige Landesverfassungen“<sup>22</sup>. Diese beschränkten sich auf knappe Organisationsstatute, insbesondere zur verfassungsrechtlichen Stellung von Landtag und Landesregierung. An der Ausarbeitung der endgültigen Landesverfassungen, der sich die neuen Landtage sogleich zuwandten, entzündeten sich lebhaft politische Diskussionen und Auseinandersetzungen, in denen die neuen landespolitischen Arenen Konturen und die Landtage und ihre Abgeordneten – in ihrer überwiegenden Mehrzahl Politikneulinge – als maßgebliche landespolitische Akteure Profil gewannen<sup>23</sup>. Die neuen Landesverfassungen traten zwischen Juni 1992 (Sachsen) und Oktober 1993 (Thüringen) in Kraft<sup>24</sup>; allein in Brandenburg war zusätzlich ein Volksentscheid über die neue Verfassung vorgesehen, dem die Brandenburger am 14. Juni 1992 bei einer Wahlbeteiligung von 48 Prozent mit einer überwältigenden Mehrheit (94 Prozent) zustimmten<sup>25</sup>.

Den neuen Landesverfassungen sind Grundzüge gemeinsam, in denen spezifische ostdeutsche Entstehungsbedingungen und Erfahrungen zu erkennen sind. Zum einen weisen die meisten von ihnen breite Grundrechts- und Staatszielkataloge auf. Dies gilt besonders ausgeprägt in der Verfassung Brandenburgs, wo die Regelungen (etwa zu politischen Mitgestaltungs-, Akteneinsichtsrechten usw.) „von einem stark ausgeprägten Mißtrauen gegenüber dem früher als allgegenwärtig erlebten Staat und der Betonung der Bedeutung der Grundrechte für den demokratischen Prozeß“<sup>26</sup> bestimmt scheinen. Zum andern wurden in den Verfassungen von Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt plebiszitäre Verfahren im Drei-

22 Vgl. J. Linck, Die vorläufigen Verfassungen in den neuen Ländern, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, (1991) 17, S. 730–737.

23 Zu den Verfassungsberatungen in den fünf Ländern vgl. die Beiträge in Klaus Stern (Hrsg.), *Deutsche Wiedervereinigung*, Bd. 3, Köln 1992, sowie die Länderberichte in J. Hartmann (Anm. 10).

24 Verfassungen des Freistaates Sachsen vom 5. 6. 1992; des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. 7. 1992; des Landes Brandenburg vom 20. 8. 1992; des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. 5. 1993; des Freistaates Thüringen vom 29. 10. 1993.

25 Vgl. W. Jann/B. Muszynski (Anm. 19), S. 198.

26 Dieter Franke, Der Entwurf der brandenburgischen Landesverfassung, in: K. Stern (Anm. 23), S. 11.

klang von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid eingeführt, die deutlich niedrigere Hürden haben als die entsprechenden Regelungen in den alten Bundesländern<sup>27</sup>.

---

### IV. Um- und Neubau der Landesverwaltung

---

Die verwaltungsgeschichtlich schier beispiellose Aufgabe, vor die sich die nach den Landtagswahlen vom 14. Oktober 1990 gebildeten neuen Landesregierungen sogleich gestellt sahen, war durch eine zweifache Herausforderung gekennzeichnet: Auf der einen Seite galt es, die vom untergegangenen DDR-Staat hinterlassenen Organisations- und Personalstrukturen (von den 1 000 „Verwaltungsorganen und Einrichtungen“ des DDR-Staats entfielen, der Zuständigkeitsregelung des Grundgesetzes folgend, rund 800 auf die Länder und 200 auf den Bund) aufzulösen oder in eine dem föderativ-dezentralen Staatsaufbau der Bundesrepublik entsprechende Verwaltungsorganisation einzufügen.

Auf der anderen Seite ging es darum, zum Teil völlig neue Verwaltungsstrukturen – insbesondere auf der Ebene der Landesregierungen – aufzubauen, für die es im DDR-Staatsaufbau – seit der Beseitigung der Länder durch das SED-Regime im Jahr 1952 – kein Pendant gegeben hatte; bei ihrem Aufbau mußte denn buchstäblich „bei Null“ angefangen werden<sup>28</sup>.

27 Vgl. Harald Fliegau, Verfassungsgesetzgebung und Volksentscheid, in: *Landes- und Kommunalverwaltung*, (1993) 6, S. 182.

28 Zum Aufbau der Ministerien im Lande Brandenburg vgl. Jürgen Linde, Der Neuaufbau eines Landes: das Beispiel Brandenburg, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, (1991), S. 292: „Es mußten Räume angemietet werden ... vom Kugelschreiber über die Schreibmaschine ... mußte alles neu beschafft werden.“ Zum Justizministerium des Landes Brandenburg vgl. Rainer Faupel, Der Neuaufbau der Justiz in Brandenburg, Baden-Baden 1992, S. 13: „Insgesamt 5 Diplomjuristen und 3 weitere Mitarbeiter, einschließlich Schreibkräften und Fahrer, fand Dr. Hans-Otto Bräutigam vor, als er am 22. November 1990 als Justizminister vereidigt worden war.“ Zum Neubau der Landesministerien vgl. Klaus König/Volker Meßmann, Organisations- und Personalprobleme der Verwaltungstransformation in Deutschland, Baden-Baden 1995, S. 97 ff.; Andreas Keller, Aufbau der neuen Länderverwaltungen, KSPW-Expertise, Ms., Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer 1996; Manfred Miller, Vorstudien zur Organisation und Reform der Landesverwaltungen, in: *Speyerer Forschungsberichte*, (1995) 149.



Zur Auseinandersetzung mit dem organisations- und personalstrukturellen Erbe des DDR-Staates stand den neuen Landesregierungen die ihnen im Einigungsvertrag eingeräumte befristete Befugnis zu Gebote, die auf das Land übergegangenen „Verwaltungsorgane und Einrichtungen“ des DDR-Staats „abzuwickeln“<sup>29</sup>. Da die Entscheidung, ob eine Einrichtung abzuwickeln oder aber zu übernehmen sei, bis Ende 1990 zu treffen war, standen die Landesregierungen unter enormem Zeitdruck. Die Hektik, wenn nicht Chaotik dieser Umbruchphase wird im nachstehenden Bericht zur Entwicklung in Sachsen eindringlich beschrieben<sup>30</sup>:

„Für die Übernahme oder Abwicklung von Behörden, über die nach dem Einigungsvertrag im Jahr 1990 entschieden werden mußte, war das Staatsministerium des Inneren zuständig. Ein Problem dieser Aufgabe bestand unter anderem darin, daß man nicht wußte, ob es sich bei den von gemeinsamen Einrichtungen wahrgenommenen Aufgaben um Bundes- oder Landesaufgaben handelte. Im Dezember 1990 wurde eine Kabinettsvorlage zu diesem Problemkomplex erarbeitet. ‚Im Kabinett herrschte ... (die) Meinung, nur das zu übernehmen, was unbedingt und auf jeden Fall künftig Landesaufgabe ist.‘ So wurden in einer Kabinettsitzung kurz vor Weihnachten 1990 an einem Tag sämtliche Institutionen – eine Liste mit 28 Seiten – abgehandelt. ‚Alles, was nicht positiv übernommen wurde – bis zum Jahresende –, war abzuwickeln.‘ Ein erklärtes Ziel der Staatsregierung war es, ‚mit möglichst wenig Personal anzufangen‘. Man hat allerdings auch ‚Dinge abgewickelt, die man nachher rückgängig gemacht hat‘ ... Es herrschten ‚teilweise chaotische Verhältnisse‘, eine ‚neue Unübersichtlichkeit‘ bestimmte die (Verwaltungs-) Aufbausituation.“

Hatte sich die Landesregierung dafür entschieden, die Verwaltungsorgane und Einrichtungen und deren Personal zu übernehmen, also nicht abzuwickeln, bestand die verwaltungspolitische Aufgabe darin, diese in die aufzubauende Landesver-

29 Vgl. Einigungsvertrag, Anl. 1, Kap. XIX, Abschn. III, Ziffer 1 Abs. 2, (Anm. 17), S. 470: Die Beschäftigten von Einrichtungen, deren „Abwicklung“ von Bund bzw. Land (bis zum 31. 12. 1990) beschlossen wurde, kamen in die sog. „Warteschleife“. Ihre Arbeitsverhältnisse „ruhten“, während die Arbeitnehmer ein monatliches „Wartegeld“ in Höhe von 70 Prozent des durchschnittlichen Arbeitsentgelts der letzten sechs Monate beanspruchen konnten. Wurde der Arbeitnehmer nicht innerhalb von sechs Monaten weiterverwendet, endete sein „ruhendens“ Arbeitsverhältnis endgültig.

30 Vgl. A. Keller (Anm. 28), S. 100. Die im nachstehenden Zitat enthaltenen Zitate stammen aus von Keller geführten Interviews.

waltungsorganisation einzupassen. „Oft wurden die Ruinen der alten Dienststellen mit ihrem Personalbestand und ihrer sächlichen Ausstattung zum Steinbruch für die neuen Behörden.“<sup>31</sup> „Zumeist haben die Einrichtungen nur eine Metamorphose durchgemacht und wurden in veränderter Organisationsform weitergeführt. Alles in allem ist so beim Aufbau der Landesverwaltung ... ein ziemlich bunter Teppich entstanden, der durch das Nebeneinander von allgemeiner Verwaltung und einer Vielzahl von Sonderbehörden und Einrichtungen gekennzeichnet ist.“<sup>32</sup>

Beim Neubau der Verwaltungsstrukturen in den ostdeutschen Ländern standen auf der einen Seite die (*exogenen*) Organisationsmodelle und -erfahrungen der westdeutschen Institutionenwelt, in Sonderheit des jeweiligen westdeutschen Partnerlandes, Pate. Die Vorüberlegungen und Vorbereitungen setzten schon im Frühjahr 1990 ein. Ostdeutsche Vertreter aus den zur Neubildung anstehenden Ländern und Fachleute aus den westdeutschen Partnerländern bildeten Arbeitsgruppen, in denen die künftigen Strukturen der Landesverwaltung, insbesondere der Landesministerien, entworfen wurden. So kann es nicht verwundern, daß die neuen Organisationsstrukturen die Handschrift der Berater und Verwaltungshelfer aus dem jeweiligen westdeutschen Partnerland trugen. Teilweise waren die organisationskonzeptionellen Vorarbeiten bis zum 3. Oktober 1990 so weit vorgeschritten, daß, wie der sächsische Ministerpräsident Kurt Biedenkopf bemerkte, „die Struktur für die neue Regierung bereits entwickelt war, und zwar in einer Form, die ich ohne wesentliche Veränderungen übernehmen konnte“<sup>33</sup>. (In den Städten und Kreisen hatte der Umbruch der politischen und administrativen Strukturen nach den demokratischen Kommunalwahlen vom 7. Mai 1990 – auf der Grundlage der neuen DDR-Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 – bereits ein halbes Jahr vor dem Neuaufbau der Landesverwaltung eingesetzt und war in ähnlicher Weise von Verwaltungshilfe und Beratern aus den westdeutschen Partnerkommunen beeinflusst<sup>34</sup>.)

31 Werner Ruckriegel, Neubau der Verwaltung in Brandenburg, in: Hans-Joachim von Oertzen (Hrsg.), Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau II. Sonderbehörden und Einheit der Verwaltung, Baden-Baden 1993, S. 52.

32 Ronald Brachmann, Zum Stand der Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, in: Landes- und Kommunalverwaltung, (1996) 2, S. 35.

33 Kurt Biedenkopf, Regierungs- und Verwaltungsprobleme in einem neuen Bundesland, Speyerer Vorträge, Speyer 1994, S. 22.

34 Vgl. den Beitrag von Sabine Lorenz und Kai Wegrich in diesem Heft.



Auf der anderen Seite erwies sich der institutionelle Um- und Neubau (ungeachtet des Einflusses der westdeutschen Verwaltungshilfe und Verwaltungshelfer) als das Werk der ostdeutschen Akteure in den ostdeutschen Entscheidungsarenen und war von Anfang an merklich (und mit fortschreitender Zeit zunehmend) – sei es geschichtlich, sei es aktuell – von in den ostdeutschen Gegebenheiten wurzelnden (*endogenen*) Faktoren bestimmt:

- So ist ganz allgemein daran zu erinnern, daß die ostdeutsche Institutionenbildung zwar unmittelbar an der föderativ-dezentralen Institutionenwelt der alten Bundesrepublik Maßnahm, jedoch damit zugleich an die eigene, in der gemeinsamen deutschen Politik- und Verfassungsgeschichte verankerte (vor-kommunistische und vor-nationalsozialistische) Institutionen-tradition anknüpfte.
- Für die Entscheidung der Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern (und modifiziert Thüringen), die vom DDR-Staat hinterlassene Bezirksebene abzuschaffen und künftig auf eine staatliche Mittelinstanz zu verzichten, war offenkundig auch der „emotional gefärbte“<sup>35</sup> Beweggrund bestimmend, daß sich die Bezirksebene der DDR als regionaler Brückenkopf der zentralistischen Partei- und Staatsherrschaft in den Augen der Bevölkerung und aus der Sicht der Kommunen nachhaltig diskreditiert hatte<sup>36</sup>.
- Im Aufbau der neuen Fachverwaltungen schlug teilweise das gebietliche, organisations- und personalstrukturelle Beharrungsvermögen („Persistenz“)<sup>37</sup> der DDR-Verwaltung durch<sup>38</sup>.
- In den neuen Landes- und Kommunalverfassungen sowie beispielsweise im landespolitischen Verzicht auf eine Gemeindegebietsreform mit den Mitteln von Eingemeindung und Gemeindezusammenlegung machte sich das basisdemokratische und Bürgerbewegungs-

Erbe der Wende- und Umbruchphase gestaltend geltend.

- Schließlich wurde die Institutionenbildung von Anfang an von partei- und koalitionspolitischen Interessen und Kompromissen in den ostdeutschen Politik- und Entscheidungsarenen, von den Handlungsstrategien und -fähigkeiten („will and skill“) der Akteure, mit anderen Worten, von der „Normalität“ des *politischen* Prozesses unter pluralistisch-parteienstaatlichen Rahmenbedingungen bestimmt.

Die beachtlich weiten institutionellen Gestaltungsspielräume widerspiegelnd, die die Länder im bundesrepublikanischen Verfassungssystem besitzen, wies die Institutionenbildung in den ostdeutschen Ländern (und ähnlich in den Kommunen) von vornherein eine bemerkenswerte Vielfalt (innerhalb der Grundstrukturen) auf.

---

## V. Personeller Umbruch

---

Insbesondere bei der Besetzung der Spitzen-, Führungs- und Leitungspositionen in den „aus dem Boden zu stampfenden“ Landesministerien trat ein Personaldefizit und „Elitenvakuum“<sup>39</sup> zutage. Zum einen ergab sich dieses daraus, daß eine Wieder- oder Weiterbeschäftigung der bisherigen administrativen Führungskader des SED-Regimes in den neuen Verwaltungsstrukturen aus politischen Gründen nicht in Betracht gezogen wurde. Vor diesem Hintergrund erwies sich die Besonderheit des Umbruchs in Ostdeutschland gerade darin, daß – zunächst insbesondere im Rahmen der Partnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Ländern – ein massiver westdeutscher Personal- und Elitentransfer zur vorübergehenden oder dauerhaften Besetzung von Führungs- und Leitungspositionen in den neuen Verwaltungen in Gang kam. Darüber hinaus wurden in erheblichem Umfange Ostdeutsche eingestellt, die bislang außerhalb des Staatsapparats (in Wirtschaftsunternehmen, wissenschaftlichen Einrichtungen usw.) tätig gewesen und insoweit Verwaltungsneulinge waren. Damit war der Neubau der Landesverwaltung, zumal Ministerialverwaltung, zum einen von einem massiven westdeutschen *Personaltransfer* und zum andern von der Rekrutierung ostdeutscher *Neupersonals* gekennzeichnet.

---

<sup>39</sup> Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Integration der Staatsfunktionäre der DDR in das Berufsbeamtentum: Professionalisierung und Säuberung, in: W. Seibel u.a. (Anm. 4), S. 190–206; siehe zu diesem Kapitel auch den Beitrag von Hans-Ulrich Derlien in diesem Heft.

<sup>35</sup> Heinz Eggert, Die Entwicklung der Verwaltung in den neuen Ländern, in: Verwaltungsführung Organisation Personal (VOP), (1993) 15, S. 372.

<sup>36</sup> Vgl. H. Wollmann (Anm. 3), S. 86 ff.

<sup>37</sup> Vgl. Wolfgang Seibel, Innovation, Imitation, Persistenz: Muster staatlicher Institutionenbildung in Ostdeutschland seit 1990, in: Andreas Eisen/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik, Opladen 1996, S. 11 ff.

<sup>38</sup> Vgl. Andreas Eisen, Institutionenbildung im Transformationsprozeß. Der Aufbau der Umweltverwaltung in Sachsen und Brandenburg 1990–1994, Baden-Baden 1996, S. 221; vgl. auch H. Wollmann (Anm. 3), S. 88.



Als besonders hoch erwies sich der Anteil der Westbeamten an den ministeriellen Spitzen- und Leitungspositionen. Die Staatssekretäre waren durchweg, die Abteilungsleiter überwiegend und die Referatsleiter zum erheblichen Teil Westdeutsche, vor allem in den Fachministerien (Justiz, Inneres, Finanzen), in denen juristische Kompetenz besonders gefragt ist<sup>40</sup>.

War einerseits die ostdeutsche Personaldecke für die Rekrutierung der Leitungspositionen in den Landesministerien aus politischen und Qualifikationsgründen schmal, so war andererseits die Personalentwicklung in der Landesverwaltung insgesamt dadurch geprägt, daß erhebliche Teile des personell aufgeblähten Staatsapparats der DDR gemäß Artikel 13 Absatz 2 Einigungsvertrag auf die neuen Länder übergegangen waren. Mitte 1991 zählten die ostdeutschen Bundesländer rund 634 000 Landesbedienstete<sup>41</sup>, mit 39,9 Landesbediensteten pro 1 000 lag die „Personaldichte“ in den ostdeutschen Landesverwaltungen zu diesem Zeitpunkt damit um ein Drittel über der in den alten Bundesländern mit 30,2. Die vom DDR-Staat geerbte personelle Überbesetzung stellte, wie Ministerpräsident Kurt Biedenkopf noch Ende 1992 unterstrich, „nach wie vor das größte Problem auf der Landesebene“ dar<sup>42</sup>.

Für die personalrechtliche und -wirtschaftliche Auseinandersetzung mit den vom DDR-Staat hinterlassenen Personalbeständen war den Ländern im Einigungsvertrag – neben der erwähnten Sonderbefugnis der *Abwicklung* – ein *außerordentliches Sonderkündigungsrecht*, um sich von durch Verbindungen mit der Staatssicherheit (*Stasi*) des SED-Regimes belastetem Personal zu trennen, und ein (letztlich bis 31.12. 1993 befristetes) *ordentliches Sonderkündigungsrecht* eingeräumt worden, um unter arbeitsrechtlich erleichterten Bedingungen insbesondere auch „betriebsbedingte Kündigungen“ aussprechen zu können<sup>43</sup>.

Bei der *Stasi*-Überprüfung ihrer Bediensteten und den hieraus gezogenen Konsequenzen gab es in den neuen Bundesländern keine einheitliche

40 Vgl. hierzu J. Linde (Anm. 28), S. 282–303 (auf der Basis einer im Mai 1991 in den Ministerien des Landes Brandenburg durchgeführten Personalerhebung) sowie Horst Damskis/Bärbel Möller, Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern, Frankfurt am Main 1997 (auf der Basis einer 1994/95 in den Innen-, Sozial- und Umweltministerien von Brandenburg und Sachsen durchgeführten Untersuchung).

41 Auf Basis der erstmals zum 30. Juni 1991 erhobenen Personalstatistik.

42 Zitiert nach A. Keller (Anm. 28), S. 117.

43 Einigungsvertrag, Anl. I, Kap. XIX, Abschn. III, Ziffer 1, Abs. 4 und 5, in: Verträge (Anm. 17), S. 471; vgl. H. Wollmann (Anm. 2), S. 57 ff.

Linie<sup>44</sup>. Im Land Mecklenburg-Vorpommern zum Beispiel wurden bis Anfang 1996 fast 90 Prozent der Landesbediensteten überprüft. Bei 6,6 Prozent von ihnen wurde eine Stasi-Mitarbeit festgestellt; etwa ein Drittel von diesen wurde entlassen<sup>45</sup>.

Von Mitte 1991 bis Mitte 1992 wurde das ostdeutsche Landespersonal um 7,81 Prozent, bis Mitte 1993 um weitere 4,88 Prozent und bis Mitte 1994 noch einmal um 3,92 Prozent verringert. Binnen dreier Jahre schieden knapp 16 Prozent oder jeder sechste der ostdeutschen Landesbediensteten aus. Die scharfe Stellenreduzierung von 1991 bis 1993 dürfte zu einem erheblichen Teil auf die Ausübung des einigungsvertraglichen ordentlichen Sonderkündigungsrechts zurückzuführen sein. Darüber hinaus wurden überwiegend vertragliche Auflösungen (in Verbindung mit Abfindungen, dem sog. goldenen Handschlag) angestrebt. Hinter den dürren statistischen Zahlen<sup>46</sup> verbergen sich tausendfache individuelle Existenzängste und soziale Nöte.

Neben dem finanzpolitischen Diktat eines radikalen Personalabbaus stellte sich den Ländern – wie auch den Kommunen – als zentrale personalwirtschaftliche und -politische Aufgaben die *Fort- und Weiterbildung* ihrer Beschäftigten, um diese für die neuen Gegebenheiten einer rechtsstaatlichen Fachverwaltung zu qualifizieren. Auf diese „gigantische wie historisch einmalige Fortbildungswelle“<sup>47</sup> kann hier nur summarisch hingewiesen werden<sup>48</sup>.

---

## VI. Verwaltungspolitische Schwachpunkte der unmittelbaren Um- und Neubauphase

---

Die Verwaltungspolitik der Landesregierungen zeigte sich in ihrer ersten Gestaltungsphase darin als „zu zentralistisch“<sup>49</sup>, daß als landesunmittel-

44 Vgl. K. König/V. Meßmann (Anm. 28), S. 86; Dieter Majer, Ein halbiertes Rechtsstaat in Ostdeutschland? Unterschiedliche Kriterien bei der Überprüfung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes der ehemaligen DDR, in: Kritische Justiz, (1992) 1, S. 162 f.

45 Vgl. H. Wollmann (Anm. 3), S. 97.

46 Vgl. ebd., S. 97 ff., insbesondere die Tabellen 3 bis 5.

47 Regina Ehrhardt, Fortbildung für den Verwaltungsaufbau, in: Rainer Pitschas (Hrsg.), Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern, Berlin 1993, S. 241.

48 Vgl. Gertrud Kühnlein, Verwaltungspersonal in den neuen Ländern: Fortbildung und Personalpolitik in ostdeutschen Kommunen, in: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 6, Berlin 1997.

49 Hubert Meyer, Länderreport: Mecklenburg-Vorpommern, in: Landes- und Kommunalverwaltung, (1991) 10, S. 339.



barer Verwaltungsunterbau eine Vielzahl von Landesoberbehörden und unteren staatlichen Sonderbehörden auch für solche Aufgaben (beispielsweise im Natur-, Umwelt-, Denkmalschutz) geschaffen wurden, für die in der Normalität des westdeutschen Institutionenmodells vielfach die Landkreise und Städte, sei es als allgemeine untere Verwaltungsbehörde, sei es im übertragenen Aufgabenkreis, tätig werden. In diesem „zentralistischen“ Vorgehen kam die Überzeugung der (weitgehend von Westbeamten geleiteten) Landesministerien zum Ausdruck, daß die landespolitischen Ziele in der Turbulenz des Umbruchprozesses besser durch einen landeseigenen Verwaltungsunterbau zu verwirklichen seien, anstatt hierfür auf die Landkreise und Gemeinden angewiesen zu sein. Zudem hatten sich die Kreise und Städte, insbesondere die neuen Landräte und Oberbürgermeister, in der zurückliegenden Phase des „Wilden Ostens“ (so wird gelegentlich jene Phase zwischen Mai 1990 und Oktober 1990 genannt, als die zentrale DDR-Regierung zunehmend in Agonie verfiel und neue Landesregierungen noch nicht bestanden, die Kreise und Gemeinden also in einem weitgehend „aufsichtsfreien“ Raum agierten<sup>50</sup>) ihre neugewonnene kommunale Autonomie in einem Maße in Anspruch genommen, die den Ministerien eine landespolitische Gegensteuerung durch landeseigene Verwaltungsstellen geraten sein ließ. Überdies schienen die Kreise und Städte, solange eine umgreifende kommunale Gebiets- und Organisationsreform noch ausstand, für die Übernahme weiterer öffentlicher Aufgaben weder organisatorisch noch personell gerüstet zu sein. Schließlich standen die Landesregierungen aber auch unter dem Druck, die von ihnen nicht *abgewickelten* Verwaltungsteile und Personalstäbe in landeseigenen Strukturen unterzubringen. Mit Blick auf den erhöhten Besatz mit Landesoberbehörden im (zweistufigen, auf eine Mittelinstanz verzichtenden) Land Brandenburg wurden denn die landesorganisatorische „Kopflastigkeit“<sup>51</sup> sowie, die vertikalen Stränge von Landesoberbehörden und unteren Sonderbehörden vor Augen, die Entstehung einer „säulenartigen, nach Geschäftsbereichen abgeschotteten Verwaltungskultur“ notiert<sup>52</sup>. Ähnliche „Un-

gereimtheiten in der Aufbauorganisation“ wurden in der Verwaltungsorganisation des (dreistufigen) Landes Sachsen-Anhalt identifiziert<sup>53</sup>.

## VII. Die „zweite Welle“ des Umbruchs der Landesverwaltung

Die Gebietsstruktur der kommunalen Ebene bestand bei der Neubildung der Länder zum einen aus 191 Kreisen (mit durchschnittlich 60 000 Einwohnern). Diese gingen auf die 1952 vom SED-Regime durchgeführte tiefgreifende Veränderung des Organisationsmodells des DDR-Staates zurück, in der die Länder praktisch abgeschafft, die 14 Bezirke neu geschaffen und die Zahl der Kreise von 132 auf 217 (191 Land- und 26 Stadtkreise) erhöht worden waren. Zum andern existierten 7 500 Gemeinden, davon mehr als die Hälfte mit weniger als 500 Einwohnern. Deren Gebietszuschnitt reichte überwiegend in das letzte Jahrhundert zurück und hatte während der DDR-Zeit keine wesentlichen Veränderungen erfahren<sup>54</sup>.

Nach der Wende stimmten die ostdeutschen Landespolitiker und ihre westdeutschen Berater darin überein, daß tiefgreifende kommunale Gebiets- und Organisationsreformen<sup>55</sup> unerlässlich seien, um die administrative Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene zu stärken und die Voraussetzungen für eine sich anschließende *Funktionalreform* zu schaffen, die eine Übertragung von zunächst durch unmittelbare obere und untere Landesbehörden erledigten Aufgaben auf die Kreise und Städte bringen sollte.

In der Konzipierung und Verwirklichung dieser Reformen verfolgten die Landesregierungen und -parlamente für die Kreise und Gemeinden durchaus unterschiedliche Strategien. Während die Landespolitiker durchweg entschlossen waren, die Landkreise durch Zusammenlegung deutlich zu vergrößern, teilten sie (bis auf Sachsen) von vornherein die (unverkennbar durch die basisdemokratischen Erfahrungen der Wende gespeiste) Überzeugung, daß eine Gebietsreform der bestehenden

50 Vgl. Jan Hoesch, Zum Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern, in: *Recht und Politik*, (1993) 3, S. 141; Wolfgang Polte, Erfahrungen und Probleme im Verhältnis von Selbstverwaltung und Aufsicht – aus der Sicht einer kreisfreien Stadt, in: H. J. von Oertzen (Hrsg.), *Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau III. Selbstverwaltung und Aufsicht*, Baden-Baden 1994, S. 43.

51 Vgl. Heinz Köstering, Vier Jahre Verwaltungsaufbau im Lande Brandenburg – Rezeption, Evolution oder Innovation?, in: *Verwaltungsrundschau*, (1995) 3, S. 83–89.

52 Vgl. W. Ruckriegel (Anm. 31), S. 53.

53 Vgl. R. Brachmann (Anm. 32), S. 35.

54 Vgl. A. Rösler, Zur Beibehaltung traditioneller Gemeindegrößen in der ehemaligen DDR, in: Günter Püttner/Wolfgang Berner (Hrsg.), *Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern*, Köln u. a. 1991, S. 29–56.

55 Verlauf und Ergebnis der in den neuen Bundesländern noch in der ersten Wahlperiode der Landtage erstaunlich zügig durchgeführten kommunalen Gebiets- und Organisationsreformen können an dieser Stelle nur angetippt werden.



Gemeinden durch die Bildung neuer Einheitsgemeinden (ungeachtet der teilweise extrem geringen Größe der Gemeinden im flachen Land) nicht in Betracht zu ziehen sei, sondern daß alternative Wege zur Stärkung der gemeindlichen Verwaltungskraft einzuschlagen seien.

Die Kreisgebietsreformen traten in den neuen Ländern – nach teilweise heftigen politischen Konflikten, die sich um den Zuschnitt der neuen Kreise sowie um die Sitzgemeinde der künftigen Kreisverwaltung drehten – mit Beginn der zweiten kommunalen Wahlperiode (in Brandenburg am 5. Dezember 1993, in den übrigen Ländern am 12. Juni 1994) in Kraft. Wurde die Zahl der Landkreise in den neuen Ländern insgesamt (von 189 auf 87) etwa halbiert, so fiel die Zusammenlegung der Kreise in Brandenburg und Mecklenburg, wo auf die Einführung einer Mittelinstanz verzichtet und den Kreisen zusätzliche kleinregionale Aufgaben zugewiesen wurden, mit einer runden Drittelung ihrer Zahl (in Brandenburg von 38 auf 14 und in Mecklenburg-Vorpommern von 38 auf 14) noch ausgeprägter aus.

Hinsichtlich der *Gemeinden* entschieden sich die neuen Bundesländer – außer Sachsen – für eine neue Organisationsform der Gemeindeebene, bei der – „als ein in den alten Bundesländern erprobtes Mittel einer ‚weichen‘ Gemeindegebietsreform“<sup>56</sup> – einerseits die Gemeinden als kommunale Gebietskörperschaften und politische Trägerinnen der kommunalen Selbstverwaltung erhalten blieben und andererseits eine neue institutionelle Ebene zwischen Gemeinde- und Kreisebene als administrative Geschäftsstellen und Verwaltungseinheiten der ihnen zugeordneten Gemeinden neu geschaffen wurden<sup>57</sup>. Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern entschieden sich – in Anlehnung an Schleswig-Holstein – für die Einführung von *Ämtern*, während in den Ländern Sachsen-Anhalt und Thüringen, dem Beispiel der süddeutschen Partnerländer Baden-Württemberg und Bayern folgend, der Einrichtung von *Verwaltungsgemeinschaften* der Vorzug gegeben wurde. Demgegenüber zielte die Landesregierung von Sachsen von vornherein auf die Schaffung von größeren Einheitsgemeinden im Wege einer *Gemeindegebietsreform*; durch die Verbindung von landespolitischem Druck und finanziellen Anreizen hat sich inzwischen die Zahl der Gemeinden als Ergebnis von (freiwilligen) Gemeindegemeinschaften

deutlich von 1 626 (im Jahr 1990) auf 848 (Mitte 1996) vermindert. Aber auch im Land Brandenburg vollzog die Landesregierung unlängst einen Strategiewechsel, indem sie nunmehr ebenfalls auf die Bildung größerer Einheitsgemeinden (anstelle der bisherigen Ämterbildung) drängt<sup>58</sup>.

Nachdem in den neuen Ländern durch die Kreisgebiets- und Gemeindeorganisationsreformen die Voraussetzungen für eine größere administrative Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene geschaffen worden waren, wurden Schritte einer *Funktionalreform* durch Übertragung, also Dezentralisierung oder zumindest Dekonzentrierung von bislang durch unmittelbare Landesbehörden erledigten Aufgaben auf die kommunale Ebene (d. h. Kreise und kreisfreie Städte, aber auch Ämter und Verwaltungsgemeinschaften) eingeleitet. Diese zielten wesentlich darauf, die in der unmittelbaren Umbruchphase „zu zentralistisch“<sup>59</sup> installierten Organisationsstrukturen der Landesverwaltung abzubauen und zu korrigieren. Den Auftakt gab das Land Mecklenburg-Vorpommern mit der Verabschiedung eines *Funktionalreformgesetzes* vom 5. Mai 1994. Den konzeptionell umfassendsten Anlauf zur Funktionalreform unternahm bislang das Land Brandenburg, wo die verwaltungspolitische Generallinie der Landespolitik von Anfang an darauf zielte, eine zweistufige Landesverwaltung aufzubauen, durch eine zügige Kreisgebiets- und Gemeindeverwaltungsreform die Verwaltungskraft der kommunalen Ebene zu stärken und dann im Wege einer umfassenden Funktionalreform den Vollzug der Landesaufgaben weitgehend auf die kommunale Ebene zu verlagern; nach einer Abfolge von Funktionalreformgesetzen, durch die unter anderem die Zuständigkeiten der Kataster- und der Wasserbehörden „kommunalisiert“ worden sind, betrachtet die Landesregierung die Funktionalreform in Brandenburg inzwischen als abgeschlossen. Demgegenüber stehen andere neue Bundesländer mit ihren funktionalreformerischen Anstrengungen noch eher am Anfang. Hierbei werden Fortschritte durch das Widerstreben der Fachministerien, die in dem Verzicht auf eigene staatliche mittlere und untere Sonderbehörden einen empfindlichen Machtverlust erblicken, aber auch durch das Mißtrauen der Kommunen, behindert, „daß der Staat die Übertragung der Aufgaben als Möglichkeit zum Einsparen von Ausgaben begreift“<sup>60</sup>.

58 Vgl. Brandenburg Kommunal, (1996) 18/19.

59 Vgl. H. Meyer (Anm. 49), S. 337.

60 Ders., Verwaltungsreform, unveröff. Ms., 1995, S. 2; vgl. auch Landesregierung Brandenburg, Funktionalreform, Endbericht, Potsdam 1997.

56 Vgl. Werner Beck, Zur Lage der Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt, in: Landes- und Kommunalverwaltung, (1996) 2, S. 46.

57 Vgl. H. Wollmann (Anm. 1), S. 292.



---

## VIII. Resümee

---

1. Der Um- und Neubau der Politik-, Verwaltungs- und Gerichtsstrukturen in den ostdeutschen Ländern hat sich in deren eigentlichen Umbruch- und Gründungsphase, aber auch in der sich unmittelbar anschließenden Periode der institutionellen Konsolidierung und einer *Reform der Reform* mit ihrer zweiten Veränderungs- und Anpassungswelle, in einem Tempo vollzogen, dessen Ausmaß man vollends gewahr wird, wenn man die Institutionenbildung in Ostdeutschland mit der in den anderen postsozialistischen Ländern in Mittel- und Osteuropa vergleicht: In diesen waren zum einen die institutionenpolitischen Unfertigkeiten der aus der unmittelbaren Umbruchphase hervorgehenden institutionellen Strukturen aus Gründen, die in den länderspezifischen Besonderheiten des Systemwechsels (in Polen z.B. in den dilatorischen Kompromissen des Machtübergangs) lagen, teilweise wesentlich ausgeprägter, und es wurde zum andern deren Korrektur und *Reform der Reform* durch den Konflikt und Wettbewerb der auf der nationalen Ebene operierenden politischen Parteien hintangehalten, wenn nicht blockiert<sup>61</sup>.

Im Unterschied zu der im Ziel eher noch offenen und im Verlauf noch ungesicherten institutionellen Transformation in den anderen postsozialistischen Ländern Mittel-Osteuropas folgte der institutionelle Um- und Neubau in Ostdeutschland durch seine Einbettung in den Vereinigungsprozeß und die Integration in das Institutionensystem der alten Bundesrepublik einem Entwicklungspfad, dessen Ziel, Verfahren und Tempo durch die zugrunde liegende Integrationslogik weitgehend (exogen) vorgegeben waren. In dem Maße, wie zentrale Fragen des institutionellen Modells (föderative Struktur, Status und Struktur der kommunalen Selbstverwaltung usw.) bei der Neugründung vorentschieden waren (die in den anderen postsozialistischen Ländern als Teil der machtpolitischen Auseinandersetzung auf zentraler Ebene noch ausgetragen werden mußten), waren die ostdeutschen Eliten auf der *Landesebene* imstande, die (regionalen) Entscheidungs- und Institutionalisierungsspielräume rasch auszufüllen.

61 Vgl. Hellmut Wollmann, Der Systemwechsel in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/97, S. 3–15, sowie ders., Institutioneller Umbruch in Ostdeutschland, Polen und Ungarn im Vergleich, in: *Berliner Journal für Soziologie*, (1997) 4.

2. Diese institutionenpolitischen Vorteile sind indes mit durchaus ernsthaften institutionenpolitischen Kosten erkaufte worden. Diese sind vor allem darin zu erkennen, daß Organisationsstrukturen und -grundsätze aus der Institutionenwelt der alten Bundesrepublik übernommen wurden, die in der einschlägigen politischen und wissenschaftlichen Diskussion seit langem oder neuerdings als verfassungs- und institutionenpolitisch problematisch, als überholt und reformbedürftig diskutiert werden.

Ein folgenreicher Schwachpunkt ist zum einen darin zu sehen, daß mit der Wiedereinführung des Föderalismus auf der territorialen Basis der 1952 abgeschafften fünf Länder die *kleinstaatliche* Variante des deutschen Föderalismus verstärkt wurde. Einmal etabliert, erweist sie sich – wie die mißlungene Fusion von Berlin und Brandenburg zeigt – als außerordentlich zählebig. Dadurch, daß die ostdeutschen Bundesländer bestrebt waren, sich möglichst rasch die vollständige, der Normalität der westdeutschen Länder entsprechende institutionelle Ausstattung politischer, administrativer und justitieller Einrichtungen zuzulegen, ist in den kleinen ostdeutschen Bundesländern eine institutionelle Überdichte („Überinstitutionalisierung“) zu beobachten, in der es beispielsweise das Land Sachsen-Anhalt (mit 2,7 Mio. Einwohnern) auf sage und schreibe fünf institutionelle Ebenen (Landesregierung, Mittelinstanz, Kreise, Verwaltungsgemeinschaften und Gemeinden) bringt.

Schließlich: Zwar gab es in der Dramatik und Turbulenz, in der sich der institutionelle Umbruch und Neubau in Ostdeutschland abspielte, keine realistische Alternative dazu und war es vernünftig, daß sich die ostdeutschen Akteure (und ihre westdeutschen Berater) weitgehend an den überkommenen Organisationsstrukturen und -grundsätzen der alten Bundesrepublik orientierten, anstatt mit den (Anfang der neunziger Jahre auch in der Bundesrepublik zunehmend unter dem Stichwort eines *Neuen Steuerungsmodells* diskutierten) Ansätzen der Verwaltungsmodernisierung und -reform zu experimentieren<sup>62</sup>. Jedoch ist festzustellen, daß – sieht man von der zweiten Welle der zielstrebig und zügig verwirklichten Kreisgebiets- und Gemeindeorganisationsreformen ab – sich die um- und neugebauten Landesverwaltungsstrukturen, mit dem bestehenden Organisationen und Personalstäben eigentümlichen Beharrungsvermögen gegen den weiteren Fortgang der Ver-

62 Vgl. H. Wollmann (Anm. 3), S. 138 f.; vgl. auch den Beitrag von Sabine Lorenz und Kai Wegrich in diesem Heft.



waltungsmodernisierung, insbesondere auf der Ebene der Landesregierung und ihrer Ministerien selbst, bislang sperren<sup>63</sup>.

3. Stand die ostdeutsche Institutionenbildung mit hin einerseits unter dem Bann der westdeutschen Institutionenwelt und deren (*exogenen*) Vorgaben, so war sie andererseits von in den ostdeutschen Gegebenheiten, Erfahrungen und Einstellungen wurzelnden (*endogenen*) Faktoren beeinflusst: In den ostdeutschen Entscheidungsarenen – im wesentlichen von ostdeutschen Akteuren gestaltet – stellen sich die institutionellen Regelungen weitgehend als eine Verbindung aus der Rezeption westdeutscher Grundstrukturen und Erfahrungen und *Eigenentwicklungen* dar, in die ostdeutsche Bestimmungsfaktoren eingehen. Diese können sich als gesamtdeutsche *Innovationen* erweisen, wo Veränderungen eingeleitet werden, die Vorbild auch für die Entwicklung in der alten Bundesrepublik sein können. Ein Beispiel liefern die direktde-

mokratischen und partizipativen Elemente, die sich in den Landes- und Kommunalverfassungen der ostdeutschen Länder finden und die, wie die kommunalverfassungsrechtliche Debatte in den alten Bundesländern zeigte, auf diese merklich einwirkten. Ähnliches könnte etwa auch für die (verwaltungspolitisch derzeit noch stagnierende) Diskussion um die Regierungspräsidien gelten, in der die Überlegungen, die staatliche Mittelinstanz als Abbild und Erbe des im frühen letzten Jahrhundert übernommenen Napoleonischen Staatszentrismus aufzugeben, durch den Verzicht auf diese Verwaltungsebene in zwei bzw. drei ostdeutschen Flächenländern Anstoß und Auftrieb erhalten können. Ein weiteres Beispiel könnten die in den ostdeutschen Ländern in Gang gekommenen Funktionalreformen mit Elementen einer *echten Kommunalisierung* von bislang durch Landesbehörden erledigten Aufgaben geben<sup>64</sup>.

63 Vgl. Michael Bürsch, Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 1996.

64 Vgl. Hellmut Wollmann, „Echte Kommunalisierung“ der Verwaltungsaufgaben: Innovatives Leitbild für umfassende Funktionalreform?, in: Landes- und Kommunalverwaltung, (1994) 4, S. 105–109.



# Lokale Ebene im Umbruch: Aufbau und Modernisierung der Kommunal- verwaltung in Ostdeutschland

---

## I. Einleitung

---

Mit dem Systemwechsel in der DDR und der deutschen Vereinigung begann ein umfassender gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Transformationsprozeß, der auch auf der lokalen Ebene zu umwälzenden Veränderungen unter anderem des Institutionensystems führte. Der institutionelle Umbruch und Neubau der ostdeutschen kommunalen Verwaltungsstrukturen vollzog sich seit dem Untergang des DDR-Staates in einem verwaltungshistorisch beispiellosen Zeitraffer. Die ostdeutschen Kommunen hatten angesichts des singulären Problemdrucks institutionelle Umbruchprozesse, die sich in den westdeutschen Kommunen über mehrere Jahrzehnte hinweg ereigneten, in nur wenigen Jahren zu bewältigen. Dabei lassen sich zwei Phasen unterscheiden, deren erste mit den demokratischen Kommunalwahlen in der Noch-DDR am 6. Mai 1990 und dem Inkrafttreten der neuen DDR-Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 einsetzte („Gründungsphase“<sup>1</sup>). Seit Mitte 1990 durchliefen die kommunalen Strukturen im Übergang von der zentralistischen DDR-Staatsorganisation zum föderativen Verfassungs-, Rechts- und Aufgabenmodell der Bundesrepublik einen fundamentalen institutionellen Um- und Neubau. Ihr folgte – mit Beginn der zweiten kommunalen Wahlperiode (Dezember 1993 in Brandenburg, Juni 1994 in den übrigen vier neuen Bundesländern) – eine zweite *Veränderungswelle*, die durch neue Kommunalver-

---

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

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

fassungen der ostdeutschen Bundesländer, die Kreisgebietsreformen und schließlich die unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ geführte Verwaltungsmodernisierungsdebatte aufgelöst wurde. Im folgenden Beitrag soll die Entwicklungsdynamik dieses Transformationsprozesses unter der Fragestellung nachgezeichnet werden, inwieweit der Umbau der ostdeutschen Kommunalstrukturen durch den Sog der Integrationslogik und damit durch den *Transfer des ‚Westmodells‘* geprägt war oder ob es auf kommunaler Ebene spezifische ostdeutsche *Eigenentwicklungen*, eventuell sogar *Innovationen*, gegeben hat, die über das traditionelle Institutionenmodell westdeutscher Kommunen hinausgehen.

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

---

## II. Ausgangs- und Rahmen- bedingungen des Systemwechsels auf kommunaler Ebene

---

### 1. Die Stellung der Kommunen im DDR-Staat

Entsprechend dem Prinzip des demokratischen Zentralismus, das die Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der Staatsmacht gewährleisten sollte, fungierten die Räte, Vertretungsorgane und Kommissionen in den Kreisen, Städten und Gemeinden der DDR als (örtliche) Organe der sozialistischen Staatsmacht<sup>2</sup>. War damit einerseits das in der deut-

2 Vgl. Udo Bullmann/Wito Schwanengel, Zur Transformation territorialer Politikstrukturen. Landes- und Kommunal-



schen Verfassungs- und Verwaltungstradition wurzelnde Institut der kommunalen Selbstverwaltung abgeschafft worden, sollte andererseits mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Prinzip der „doppelten Unterstellung“ vor allem die Einbindung der lokalen Räte in eine durchgängige vertikale Anweisungs- und Kontrollstruktur, die vom jeweiligen Fachministerium über die Fachabteilungen (die sogenannten Fachorgane) in den Bezirksverwaltungen bis in die Räte der Kreise und Städte reichte, sichergestellt werden<sup>3</sup>.

Die Organisationsstruktur der Verwaltung in den Kreisen, Städten und Gemeinden war durch die Unterteilung in „Fachorgane“ charakterisiert, die von haupt- und zum Teil auch von ehrenamtlich tätigen Ratsmitgliedern geleitet wurden. Die örtlichen Räte, die bis Ende 1989 in den kreisfreien Städten (Stadtkreisen) aus 18 und in den Kreisen aus 19 Mitgliedern bestanden, während für kreisangehörige Städte – je nach Einwohnerzahl – eine Ratsgröße von zwischen 5 und 13 Mitgliedern vorgeschrieben war<sup>4</sup>, wurden aus den Reihen der örtlichen Volksvertretungen gewählt. Diese wurden ihrerseits hinsichtlich Zahl und Zusammensetzung durch die Nationale Front unter Führung der SED festgelegt. Der Führungsanspruch der SED machte sich darüber hinaus durch personelle Verflechtungen zwischen örtlichen Räten und SED-Kreisleitungen sowie die Besetzung wichtiger lokaler Schlüsselpositionen durch SED-Mitglieder und zudem dadurch geltend, daß „direkte Weisungen“<sup>5</sup> im Rahmen von Dienstbesprechungen erteilt wurden. Während – sowohl gemessen an der Personalstärke als auch hinsichtlich ihrer Macht-

stellung und Handlungsfähigkeit – die Kreise und kreisfreien Städte in der DDR die „maßgebliche Vollzugsebene zentralistischer Lenkung, Kontrolle und Leistungserbringung“ darstellten, kam den kreisangehörigen Gemeinden in der Staatsorganisation der DDR allenfalls eine „Kümmernfunktion“ zu<sup>6</sup>.

## 2. Rechtlicher Rahmen des Umbruchs

Die rechtliche Grundlage für den Umbruch der politisch-administrativen Strukturen auf der Kommunalebene wurde mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR am 17. Mai 1990 (Kommunalverfassung)<sup>7</sup> geschaffen, welches noch durch die DDR-Volkskammer verabschiedet worden war und – durch den Einigungsvertrag als Landesrecht der neuen Bundesländer übergeleitet – das bis dahin geltende DDR-Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der Fassung vom 4. Juli 1985 ablöste. Einerseits wird in diesem entscheidenden Schritt eine Anknüpfung an die deutsche Verfassungstradition sowie eine rechtliche Angleichung an das Kommunalmodell der Bundesrepublik sichtbar, die auch als rezipierende und exogen bestimmte (pfadabhängige) Institutionalisierung beschrieben werden kann<sup>8</sup>. Andererseits zeugen vor allem die basisdemokratischen und partizipativen Elemente der DDR-Kommunalverfassung (Bürgerantrag, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren), die eine bewußte Anknüpfung an die „friedliche Revolution“ des Jahres 1989 erkennen lassen, bereits von Prozessen der Eigenentwicklung und innovativen Abwandlung des westdeutschen

verwaltungen in den neuen Bundesländern, in: Susanne Benzler/Udo Bullmann/Dieter Eißel (Hrsg.), Deutschland-Ost vor Ort. Anfänge der lokalen Politik in den neuen Bundesländern, Opladen 1995, S. 195; Wolfgang Bernet/Helmut Lecheler, Zustand einer DDR-Stadtverwaltung vor den Kommunalwahlen vom 6. 5. 1990, in: Landes- und Kommunalverwaltung, (1991) 2, S. 68–71; Wolfgang Bernet, Gemeinden und Gemeinderecht im Regimewechsel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/93, S. 30.

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

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

5 W. Bernet (Anm. 2), S. 31.

6 H. Wollmann (Anm. 3), S. 260f.

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

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



Modells. Auch in den neuen Kommunalverfassungen, die zwischen 1993 und 1994 in den Landtagen der neuen Bundesländer verabschiedet wurden und die als besonders markante Veränderung die Direktwahl des Bürgermeisters sowie dessen mögliche Abwahl enthalten<sup>9</sup>, findet die lokaldemokratische Aufbruchstimmung der Wendezeit ihren sichtbaren Ausdruck.

### 3. Erosion der alten Machtstrukturen

In den Städten und Kreisen fand der politisch-institutionelle Umbruch vor allem darin sichtbar seinen Ausdruck, daß sich als ein Resultat der Bürger- und Protestbewegungen lokale Runde Tische formierten<sup>10</sup>, die – in der Form einer „quasi-revolutionären Doppelherrschaft“<sup>11</sup> – bis zu den neuen Kommunalwahlen an den maßgeblichen personellen und organisatorischen Entscheidungen beteiligt waren. Sowohl in die Stadtverordnetenversammlungen und Kreistage als auch in die örtlichen Räte kam politische Bewegung zudem dadurch, daß unter dem Druck der lokalen Bürgerbewegungen und in Folge des massiven Protestes weiter Teile der Bevölkerung Abgeordneten der Altparteien das Mandat entzogen wurde und Vertreter der Bürgerbewegung kooptiert wurden, ferner dadurch, daß viele Abgeordnete ihr Mandat niederlegten oder sich faktisch zurückzogen. Vielfach wurden nach der Abwahl einzelner oder sämtlicher Ratsmitglieder neue Amtsträger benannt und lokale „Interimsregierungen“ gebildet. Zielte die Umbruchbewegung in den Kreisen und Städten einerseits konsensual auf die Ablösung der alten Machtstrukturen und die Etablierung neuer politischer Kräfte,

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

10 Vgl. Frank Berg/Martin Nagelschmidt/Hellmut Wollmann, Kommunalinstitutionenwandel. Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozeß, Opladen 1996; ferner Christoph Boock, Vom Bürgerforum in die Stadtverwaltung. Erfahrungen aus Jena, in: S. Benzler/U. Bullmann/D. Eißel (Anm. 2), S. 49–74; Dirk Meisel, Kommunale Selbstverwaltung im Umbruch: Entscheidungsprozesse in einer ostdeutschen Stadt nach der Wende, Erfurt-Vieselbach 1995, S. 14 ff.

11 H. Wollmann (Anm. 9), S. 109.

zeichneten sich andererseits – wie weiter unten zu zeigen ist – auffällige lokale Varianzen in den Umbruchpfaden sowie insbesondere hinsichtlich des Kräfteverhältnisses zwischen alten und neuen Akteursgruppen ab, die mithin Ausdruck einer endogen bestimmten Eigenentwicklung in den ostdeutschen Kommunen sind.

---

## III. Umbruch des kommunalen Institutionensystems

---

Nach den Kommunalwahlen standen die Kommunen und ihr neues, demokratisch legitimes Führungspersonal zunächst vor der Aufgabe, den paradigmatischen Umbruch vom „lokalen Staatsorgan“<sup>12</sup> zum Aufgaben- und Institutionenmodell der kommunalen Selbstverwaltung möglichst rasch zu vollziehen, um handlungsfähige Verwaltungen zur Bewältigung des akuten Problem- und Handlungsdrucks zu schaffen.

### 1. Wandel des kommunalen Aufgaben- und Zuständigkeitsmodells

Mit dem neuen Zuständigkeits- und Aufgabenmodell wurden zunächst eine Reihe von Aufgaben vollständig obsolet, vor allem jene, die auf der Einbindung der lokalen Ebene in die zentralgesteuerte Staatswirtschaft basierten (z. B. Preiskontrolle). Zudem waren Aufgaben entsprechend der Kompetenzverteilung im föderalen Bundesstaat sowohl an die Landesebene (Schul-, Umwelt- und Landwirtschaftsverwaltung) als auch an den Bund (Arbeits- und Finanzverwaltung) abzugeben. Andererseits gingen neue Aufgabenbereiche in die Zuständigkeit der lokalen Ebene über. Das betrifft zum einen die Zuständigkeiten der kommunalen Selbstverwaltung, zum Beispiel die kommunale Planungshoheit. Überdies sahen sich die ostdeutschen Kreise und Gemeinden aber auch mit einer Reihe neuer Aufgaben konfrontiert, die sie im Modus übertragener staatlicher Aufgaben als Teil des föderalen Verwaltungssystems wahrzunehmen hatten und die zum Teil mit der Übernahme ganzer Verwaltungsteile inklusive deren Personal verbunden war. Beispielsweise ging das in der DDR bei der Volkspolizei angesiedelte Paß- und Meldewesen in die Zuständigkeit der lokalen Verwaltungen über, ebenso die zuvor als untere Behörde des Bauministeriums organisierte Bauaufsicht (Ertei-

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



lung von Baugenehmigungen)<sup>13</sup>. Schließlich hatten die Kommunen mit dem Inkrafttreten des Kommunalvermögensgesetzes vom 6. Juli 1990<sup>14</sup> eine Reihe sozialer und kultureller Einrichtungen zu übernehmen, deren Träger in der DDR überwiegend andere staatliche Ebenen (Ministerien, Bezirksverwaltungen) oder Volkseigene Betriebe gewesen waren. Mit dieser Re-Kommunalisierung der sogenannten nachgeordneten Einrichtungen wurde eine massive Aufgaben-, Organisations- und Personallawine (siehe unten) ausgelöst, deren Hauptlast die kreisfreien Städte zu tragen hatten.

## 2. Umbau der Organisationsstrukturen

Die kommunalen Akteure standen damit vor der Aufgabe, eine dem gewandelten Zuständigkeitsmodell angemessene Aufbau- und Ablauforganisation zu schaffen<sup>15</sup>. Dies bedeutete zunächst, die bisherige Abteilungs- und Sachgebietsgliederung aufzulösen und aus den strukturellen und personellen Teileinheiten zusammen mit den von außen hinzugekommenen Verwaltungsteilen und Personalstäben eine neue administrative Struktur zu konstruieren. Charakteristisch für die Institutionalisierungsprozesse in der „Gründungsphase“ war zunächst eine dominante Grundorientierung am westdeutschen Modell, die der Integrationslogik des „Institutionentransfers“<sup>16</sup> folgte. Die lokalen Akteure orientierten sich an den Basismustern des traditionellen administrativen Organisationsmodells, insbesondere an der hierarchisch-vertikalen Gliederung von Dezernaten und Ämtern sowie an dem funktionalen und institutionellen Nebeneinander von Querschnittsämtern (Organisation, Personal, Recht, Finanzen) und Facheinheiten. Wesentliche Orientierungspunkte boten in diesem Prozeß die Organisationsmodelle der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) und die Empfehlungen des Deutschen Städtetags, die den kommunalen Akteuren

13 Vgl. Ch. Boock (Anm. 10), S. 59.

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

15 Vgl. zum folgenden die Fallstudien in Kai Wegrich/Wolfgang Jaedicke/Sabine Lorenz/Hellmut Wollmann, Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland, Basel u. a. 1997.

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

oft auf dem Wege der Verwaltungshilfe und im Rahmen von Städtepartnerschaften vermittelt wurden.

## 3. Lokale Institutionalierungsvarianten und -strategien

Ist einerseits als markantes Merkmal der Institutionenbildung in Ostdeutschland herauszustellen, daß grundlegende Muster traditionell-westdeutscher Verwaltungsorganisation transferiert wurden, lassen sich andererseits in den lokalen Ausformungen dieser Strukturvorgaben deutliche Ansätze institutioneller Eigenentwicklung erkennen. So wurden innerhalb des rezipierten organisationsstrukturellen Rahmens vielfältige inkrementelle (schrittweise) Veränderungen als Anpassungen der Dezernats- und Ämterstrukturen an die Anforderungen „vor Ort“ vorgenommen. Typischerweise veränderten die Akteure Anzahl und Struktur der Dezernate im Verlauf der ersten Wahlperiode mehrfach – häufig in Reaktion auf die hohe Fluktuation des neuen Leitungspersonals in der ersten Phase der Transformation. Zudem lösten sich diese konkreten Organisationsentscheidungen von der Bindungskraft des KGSt- oder Partnerkommunalmodells und sind maßgeblich von institutionellen Improvisationen bestimmt, die in der Tendenz auf eine Straffung der – anfangs oft zu kleinteilig ausgestalteten – Verwaltungsstruktur hinausliefen. Mit fortschreitender Konsolidierung der neuen Kommunalverwaltungen verlagerte sich zudem das Steuerungszentrum tendenziell auf die Ebene der hauptamtlichen Leitungskräfte in der Verwaltung (insbesondere auf die Haupt- und Personalämter), während die „Kommunalparlamente“, die unmittelbar nach der ersten Kommunalwahl und in Fortführung des Entscheidungsstils der Runden Tische die lokale Arena bestimmt hatten, an Einfluß und Entscheidungsmacht verloren<sup>17</sup>.

## 4. „Zweite Veränderungswelle“

Nach den paradigmatischen Umbrüchen der „Gründungsphase“ bedeutete das Ende der ersten Wahlperiode einen erneuten Einschnitt und unterbrach den administrativen Konsolidierungsprozeß der ersten Wahlperiode: Die Kommunalgesetzgebung der neuen Länder veränderte die institutionellen Rahmenbedingungen der Kommunalverwaltungen noch einmal erheblich und setzte die Kreise und Städte unter einen erneuten Verände-

17 Vgl. Stefan Lutz/Kai Wegrich, Transformation und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern. Vom Aufbau „von oben“ zur Reform „von unten“?, in: A. Eisen/H. Wollmann (Anm. 1), S. 260 ff.



rungsdruck. Vor allem für die Landkreise bedeuteten die seit 1994 in den neuen Bundesländern vollzogenen Kreisgebietsreformen praktisch eine Neugründung, zum Teil in den Maßstabsstrukturen von Großkreisen<sup>18</sup>. Räumliche Zusammenführung, Neuaufbau und Konsolidierung der Verwaltungsstrukturen waren neben der Neuordnung der Kreisinfrastruktur und der kreislichen Beteiligungen die vordringlichsten Aufgaben der neugewählten Leitungskräfte. Auch auf der Ebene der kreisfreien Städte lösten die neuen Kommunalverfassungen, die mit Beginn der zweiten Wahlperiode in Kraft traten, erhebliche Veränderungen aus<sup>19</sup>. Im Zusammenspiel mit den veränderten Machtkonstellationen in den Kommunalvertretungen führten diese Regelungen zu einer Reduzierung der Zahl und strukturellen Neuordnung der Dezernate.

## IV. Personelle Auswirkungen des politisch-administrativen Umbruchs

### 1. Ablösung der kommunalen Eliten

Der politische Bruch, der mit der Auflösung der alten Räte besiegelt wurde, kam in einem weitgehenden Elitenaustausch zum Ausdruck<sup>20</sup>, der sich nach der Kommunalwahl vom 6. Mai 1990 in den kommunalen Arenen der Noch-DDR ereignete<sup>21</sup>. So waren etwa drei Viertel der 1990 gewählten Kommunalvertreter „Neupolitiker“, die nach der Wende erstmals ein politisches Mandat übernahmen, und nur ein Viertel „Altpolitiker“, die bereits vor der Wende eine politische Funktion, insbesondere durch ein Mandat bei einer örtlichen Volksvertretung, innehatten<sup>22</sup>. Unbeschadet zahlreicher Mandatsniederlegungen in der ersten Wahlperiode<sup>23</sup> und einer beträchtlichen Reduzierung der

18 Vgl. Horst Damskis, Zur Entwicklung der kommunalen Gebietsreform in den neuen Bundesländern, Difu-Materialien 11/93, Berlin 1993 (Difu = Deutsches Institut für Urbanistik).

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

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

21 Vgl. F. Berg u. a. (Anm. 10); Zum Elitenaustausch siehe auch den Beitrag von Hans-Ulrich Derlien in diesem Heft.

22 Vgl. ausführlich H. Wollmann (Anm. 9), S. 110 ff. mit weiteren Nachweisen.

23 Vgl. Fouzieh Melanie Alamir/Frank Berg, Datenreport Personal und Führungskräfte in den Kreisen und Kommunen

Mitgliederzahlen in den Kommunalvertretungen aufgrund veränderter kommunalrechtlicher Regelungen bestätigte sich dieses zahlenmäßige Übergewicht der „Neupolitiker“ (mit einem Anteil von zwei Dritteln) im Ergebnis der zweiten Kommunalwahlen 1993/94.

Auch bei den Verwaltungsspitzen und administrativen Leitungspositionen (Landräte, [Ober-] Bürgermeister, Beigeordnete, Dezernenten und Amtsleiter) erfolgte – zumindest in den Landkreisen und kreisfreien Städten – ein nahezu vollständiger Elitenwechsel. Dieser wird vor allem darin augenfällig, daß fast drei Viertel der neuen (Ober-) Bürgermeister und Landräte, über die Hälfte der Beigeordneten und Dezernenten und ebenfalls mehr als die Hälfte der Amtsleiter „neupersonelle“ Amtsinhaber waren – eine Konstellation, die (bei einer bemerkenswert hohen politischen „Überlebensrate“ der Landräte und [Ober-]Bürgermeister „der ersten Stunde“) auch die zweite kommunale Wahlperiode bestimmte<sup>24</sup>. Während indes der größte Teil der ehemaligen Ratsmitglieder die Kommunalverwaltungen verließ, fand sich ein – wenn auch deutlich geringerer – Teil der Ratsmitglieder in Sachbearbeiter- oder Amtsleiter-, einzeln auch in Beigeordneten- oder gar Oberbürgermeister- oder Landratspositionen wieder. Der Anteil westdeutscher Amtsinhaber, die vor allem in Wirtschafts-, Finanz- oder Hauptamtsdezernaten eingesetzt wurden, ist dagegen unter den neuen kommunalen Führungspersonen eher gering; er liegt in der Regel unter 20 Prozent<sup>25</sup>.

Ein auffallend einheitliches Gesamtbild gewinnt die neue kommunale Elite in Ostdeutschland dadurch, daß sie sich mehrheitlich aus Seiten- und Quereinsteigern zusammensetzt, die nach der Wende aus verwaltungsfremden Berufsbereichen, insbesondere Wirtschaftsbetrieben, Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, rekrutiert wurden und über ein vorwiegend technisch-naturwissenschaftlich geprägtes Ausbildungsprofil verfügen. Sowohl bei den Kommunalpolitikern als auch beim administrativen Führungspersonal überwiegen technische, naturwissenschaftliche oder medizinische Ausbildungsabschlüsse gegenüber juri-

der neuen Bundesländer. KSPW-Datenerhebung, unveröffentl. Ms., Humboldt-Universität Berlin 1996, S. 15; ferner D. Meisel (Anm. 10).

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

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



stisch-verwaltungsbezogenen<sup>26</sup>, worin sich eine nahezu spiegelbildliche Umkehrung des Qualifikationsprofils in den Kommunen der alten Bundesländer geltend macht.

## 2. Personalentwicklung

Die personelle Situation in den ostdeutschen Kommunen, einschließlich der kreisfreien Städte (Stadtkreise) und Landkreise, war zur Wendezeit zunächst dadurch charakterisiert, daß diese über verhältnismäßig schmale Personalstäbe verfügten<sup>27</sup>, weil ein Großteil der sozialen und kulturellen Einrichtungen in der DDR von überörtlichen staatlichen Organisationen oder von Volkseigenen Betrieben getragen wurde. Im Verlauf des organisatorischen und personellen Umbruchs schnellten jedoch zwischen Mitte 1990 und Ende 1991 die Beschäftigtenzahlen binnen weniger Monate um ein Vielfaches – in einigen Großstädten auf 5 000 oder auch 10 000<sup>28</sup> – empor. In diesem enormen Anstieg der Beschäftigtenzahlen spiegeln sich vor allem das Inkrafttreten des Kommunalvermögensgesetzes (vgl. Abschnitt III.1) und damit die Folgen der (Rück-)Übertragung (Re-Kommunalisierung) einer Vielzahl sozialer und kultureller Einrichtungen wider. Denn das Personal ehemals staatlich oder betrieblich geführter Einrichtungen ging nun auf die Kommunen, insbesondere die kreisfreien Städte, über.

Im Ergebnis dieser gewaltigen Organisations- und Personallawine hatten die ostdeutschen Kommunen etwa doppelt so viele Beschäftigte pro 1 000 Einwohner (42) wie die westdeutschen Kommunen (21)<sup>29</sup>, wobei vor allem im Sozial- und Gesundheitsbereich eine – gemessen an westdeutschen Vergleichszahlen – besonders ausgeprägte personelle Überbesetzung zu konstatieren war. Im Gegensatz zu den ostdeutschen Landesregierungen, denen mit der sogenannten „Warteschleifenregelung“<sup>30</sup> eine Möglichkeit eingeräumt worden war, überzähliges Personal „abzuwickeln“, konnten die Kommunen nur auf das (im Einigungsver-

26 Vgl. Th. R. Cusack/B. Weßels (Anm. 20).

27 Zwischen 250 und 350 Beschäftigten in den sog. Kernverwaltungen der kreisfreien Städte und Landkreise; dazu kamen etwa 600 weitere Bedienstete in sog. nachgeordneten Einrichtungen. Vgl. F. Berg u. a. (Anm. 10).

28 Vgl. H. Wollmann (Anm. 9), S. 128; Gertrud Kühnlein, Fortbildung und Personalpolitik in ostdeutschen Verwaltungen, Berichtsentwurf, Ms., Sozialforschungsstelle Dortmund 1996, S. 44 ff.

29 Bezugsjahr 1991, vgl. Sabine Lorenz/Hellmut Wollmann, Kommunales Personal, in: R. Roth/H. Wollmann (Anm. 9).

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

trag niedergelegte und bis Ende 1993 verlängerte) ordentliche Sonderkündigungsrecht<sup>31</sup> zurückgreifen, von dem sie im Ergebnis jedoch eher zurückhaltend Gebrauch machten. Um Kündigungen weitestgehend zu vermeiden und nicht zuletzt unter dem Druck der lokalen Personal- und Gewerkschaftsvertretungen, wurde die Personalreduzierung, die insbesondere von den Landesregierungen angemahnt worden war, statt dessen über Auflösungsverträge in Verbindung mit Abfindungsangeboten und Altersübergangsgeldern sowie durch die Vereinbarung von Teilzeitbeschäftigung<sup>32</sup> bewerkstelligt. Darüber hinaus wurden die kommunalen Stellenbestände ab etwa 1993 durch die Übergabe (nachgeordneter) sozialer und kultureller Einrichtungen an freie Träger und die Ausgliederung bzw. Privatisierung kommunaler Eigenbetriebe entlastet. Vor besondere personalwirtschaftliche Probleme sahen sich vor allem die Landkreise im Ergebnis der Kreisgebietsreformen 1993/94 gestellt, da durch die Zusammenlegung von mitunter bis zu drei Altkreisen zu einem neuen Großkreis gewaltige Personalüberhänge entstanden<sup>33</sup>. Auch im Zuge der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunalverwaltungen als Bestandteil der Funktionalreform kam es erneut zu personellen Zuwächsen, da die Kommunen eine Vielzahl staatlicher Bediensteter zu übernehmen hatten.

Die dramatischen personalstrukturellen Umbrüche und Anpassungsprozesse, die sich in den ostdeutschen Kommunen nach der Wende ereigneten, werden schließlich darin augenfällig, daß die Zahl der Kommunalbediensteten zwischen 1991 und 1995 um ein Drittel abnahm (von 662 000 auf 438 000). Auch darin, daß die Beschäftigtendichte auf 28 Beschäftigte pro 1 000 Einwohner in 1995 zurückging, wird eine deutliche Annäherung an westdeutsche Vergleichsgrößen sichtbar. Andererseits ist als eine hervorstechende Eigenheit der kommunalen Personalsituation in Ostdeutschland die Tatsache herauszustellen, daß dort nur sehr wenig Personal verbeamtet wurde (2 Prozent des Personalbestandes gegenüber 21 Prozent in west-

31 Hierzu siehe Fred Henneberger, Personalentwicklung in den öffentlichen Verwaltungen der neuen Bundesländer, in: Deutschland Archiv, 28 (1995) 4, S. 392–403; Manfred Weiss/Thomas Kreuder, Das „Sonderkündigungsrecht“ nach dem Einigungsvertrag, in: Arbeit und Recht, 42 (1994), S. 12–21.

32 So war der Personalrückgang in den ostdeutschen Kommunen mit einer Verdoppelung der Teilzeitquote von 13 Prozent in 1991 auf fast 27 Prozent in 1995 verbunden und lag damit 1995 sogar höher als in den westdeutschen Kommunen. Vgl. S. Lorenz/H. Wollmann (Anm. 29).

33 Siehe hierzu die Fallstudien in K. Wegrich u. a. (Anm. 15).



deutschen Kommunen)<sup>34</sup>, worin sich unter anderem die zurückhaltende Verbeamtungspolitik ostdeutscher kommunaler Dienstherren auch in Bereichen mit hoheitlichem Aufgabenbezug (z. B. in unteren Bauaufsichtsbehörden) geltend macht.

---

## V. Lokale Reform- und Modernisierungspolitik

---

### 1. Zielrichtung und Umfang der lokalen Modernisierungspolitik

In den ostdeutschen Kommunen waren die verwaltpolitischen Strategien in der „Gründungsphase“ vorrangig auf den Aufbau und die Konsolidierung traditioneller Verwaltungsstrukturen gerichtet, während Innovationsansätze in dieser Zeit eine untergeordnete Rolle spielten bzw. den administrativen Aufbauprozess kaum berührten. Zumal angesichts des spezifischen Problemgehaltes lokaler Politik in Ostdeutschland, der den Blick auf die krisenhafte soziale und ökonomische Situation lenkte, sahen die Akteure in der Diskussion um das „Neue Steuerungsmodell“ lange Zeit eine luxuriöse Modeerscheinung der westlichen Verwaltungswelt. In den westdeutschen Kommunen hingegen verbreitete sich der international seit den achtziger Jahren unter dem Stichwort „New Public Management“ geführte Reformdiskurs über eine betriebswirtschaftlich angeleitete grundlegende Modernisierung der öffentlichen Verwaltung seit Beginn der neunziger Jahre „wie ein Buschfeuer“<sup>35</sup>. Das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung als deutsche Variante dieses Modernisierungsmodells konzipierte „Neue Steuerungsmodell“ zielt im wesentlichen auf eine an Kriterien der Anreiz- und Ergebnissteuerung orientierte Reorganisation

der Verwaltung mittels einer Rahmensteuerung über Zielvereinbarungen (Kontraktmanagement), einer Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung und eines Berichtswesens (Controlling)<sup>36</sup>.

Mit dem Übergreifen dieser Modernisierungsdiskussion auf die ostdeutsche kommunale Arena, die nicht zuletzt durch die sich zuspitzenden Haushaltsengpässe motiviert war<sup>37</sup>, wurden die Akteure immer weniger mit einem einheitlichen Leitbild zur Transformation der kommunaladministrativen Institutionen konfrontiert. Insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre zeigte sich im Hinblick auf das Ausmaß und den Umfang der kommunalen Modernisierungsaktivitäten, daß – wie unter anderem Umfragen des Deutschen Städtetages und Landkreistages belegen – der Reformdiskurs in Ostdeutschland zusehends an Boden gewonnen hat. Gab 1994/95 etwa die Hälfte der befragten ostdeutschen Städte (52 Prozent gegenüber 84 Prozent der westdeutschen Städte) an, Reformvorhaben durchzuführen<sup>38</sup>, waren es 1996 bereits 72 Prozent (gegenüber 90 Prozent in westdeutschen Städten). Diese Tendenz in Richtung einer Angleichung an die Modernisierungspraxis in den westdeutschen Kommunen gilt vor allem für die (größeren) Städte, während die Kreise aufgrund des umfassenden Strukturumbuchs der Kreisneugliederung – von einzelnen Vorreitern abgesehen – der Entwicklung zunächst „hinterherliefen“.

### 2. Inhalte und Verlaufsmuster der Verwaltungsmodernisierung

Typischerweise faßte die Modernisierungsbewegung in den kommunalen Arenen dadurch Fuß, daß die kommunale Diskussion hierüber zunächst in verwaltungsinternen *Projektgruppen* institutionalisiert wurde, in denen – oft mit der Vorgabe, zur Lösung der Finanzkrise beizutragen – Reformvorschläge und erste Einführungsschritte konzi-

---

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

37 Nach Erhebungen des deutschen Städtetages sehen 91 Prozent der ostdeutschen Kommunen im Zwang zur Haushaltskonsolidierung den maßgeblichen Anstoß für die Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen. Vgl. Deutscher Städtetag, Umfrage zur Verwaltungsmodernisierung, Umdruck-Nr. K 6934, Köln 1995; ders., 2. Umfrage zur Verwaltungsmodernisierung, Befragungsergebnisse (unveröffentl. Tabellen), Köln 1996.

38 Vgl. ebd. 1995; Manfred Willhöft, Modernisierungszug der deutschen Kreise nicht mehr zu bremsen – oder Wenn einer eine Reise tut . . . , in: Der Landkreis, 66 (1996) 10, S. 455–460.

34 Bezugsjahr 1994, vgl. S. Lorenz/H. Wollmann (Anm. 29).

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



piert wurden. Während die Interessenvertretungen der Beschäftigten zumeist aktiv in diesen Projektgruppen mitwirken, spielen die *Ratsmitglieder* eine eher untergeordnete Rolle, so daß sich die aktuelle Modernisierungsbewegung als ein überwiegend verwaltungsintern ablaufender Prozeß darstellt, der über formale politische Partizipationsformen (Ratsbeschluß, Unterrichtung von Fachausschüssen) zumeist nicht hinausgeht. Inhaltlich konzentriert sich das Reformgeschehen vor allem auf die Einführung einzelner betriebswirtschaftlicher Instrumente des „Neuen Steuerungsmodells“. Insbesondere das Konzept der *Produktsteuerung* stellt bei einer Vielzahl reformaktiver Kommunen den Ausgangspunkt der Modernisierungsprozesse etwa dergestalt dar, daß flächendeckende Produktkataloge erstellt oder Produktdefinitionen pilotartig in ausgewählten Dezernaten und Ämtern erprobt werden. Darüber hinaus besteht ein wesentlicher Schwerpunkt der Modernisierungspolitik in der Einführung einer zunächst inputorientierten *Budgetierung* (Budgetzuweisung und -flexibilisierung ohne Produktbildung). Häufig stehen diese Budgetierungsansätze jedoch in unmittelbarem Zusammenhang mit finanziellen Konsolidierungserwartungen. Da die „Inputbudgetierung“ zudem keine umfassenden Veränderungen in den Strukturen und Abläufen erfordert, bleibt offen, ob mit dieser Einstiegsstrategie ein finanzpolitisch verengtes Modernisierungsverständnis oder der Beginn einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform verbunden ist.

Durch das „Neue Steuerungsmodell“ inspirierte *organisationsstrukturelle Innovationen*, die den Wegfall ganzer Hierarchieebenen nach sich ziehen können, sind mit erheblichem Planungsaufwand, aber auch mit den größten mikropolitischen Widerständen verbunden und daher in Ostdeutschland bislang nur in einigen Vorreiterkommunen anzutreffen<sup>39</sup>. Andererseits deuten verschiedene Fallbeispiele darauf hin, daß die ostdeutschen Kommunen mit dem Fortschreiten des Modernisierungsprozesses auch zunehmend organisationsstrukturelle Innovationen planen und umsetzen. Neben Strukturreformen auf der Ebene einzelner Fachbereiche und dem Aufbau von *Controlling-Einheiten* zur Steuerung der Facheinheiten und/oder der kommunalen Beteiligungen lassen sich erste Ansätze einer umfassenden Reorganisation der Gesamtverwaltung durch die Einführung

eines sogenannten *Fachbereichsmodells* oder von *Konzern- und Holdingelementen*<sup>40</sup> beobachten.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß der Modernisierungsprozeß in den ostdeutschen Kommunen noch am Anfang steht und zwei Jahre nach dem Ende des politisch-administrativen Transformationsprozesses noch kein erneuter grundlegender Umbau der Verwaltung erwartet werden konnte. Die teilweise rückblickend geäußerte Kritik, im Zuge des Institutionentransfers seien „veraltete zentralistische westliche Verwaltungsmodelle in ostdeutsche Kommunen“<sup>41</sup> eingeführt worden, trifft empirisch zu. Jedoch bot die durch Zeit- und Wissensknappheit und ein hohes Maß an Unsicherheit geprägte Transformationssituation keine gute Gelegenheitsstruktur für Innovationen. Andererseits ist seit 1995 eine zunehmende Angleichung der Reformpraxis in ostdeutschen Kommunen an den westdeutschen Modernisierungsstand erkennbar. Die ostdeutschen Akteure haben mit dem pragmatischen Einstieg in die Reformpraxis über kleinteilige Innovationsschritte eine bemerkenswerte Flexibilität bewiesen. Als Schlüsselproblem des weiteren Reformprozesses bleibt jedoch die bislang wenig entwickelte politische Steuerung der lokalen Modernisierungsansätze durch die Kommunalvertretungen bestehen.

---

## VI. Zur Handlungs- und Leistungsfähigkeit der neuen kommunalen Institutionen

---

Lassen die vorliegenden empirischen Befunde zur Institutionenbildung und beginnenden Modernisierungsbewegung in den ostdeutschen Kommunen einerseits den Schluß zu, daß die institutionelle Transformation weitgehend zum Abschluß gekommen ist und es nunmehr zunehmend um eine Konsolidierung, Optimierung und auch verstärkt um eine innovative Umgestaltung der Verwaltungsstrukturen geht, stellt sich andererseits die Frage, welche Auswirkungen der umfassende Institutionen- und Personalumbruch auf das Handeln der Akteure und damit die Handlungsfähigkeit der neuen kommunalen Institutionen hatte.

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

40 Zum konzeptionellen Hintergrund vgl. Chr. Reichard (Anm. 35); zu empirischen Beispielen siehe K. Wegrich u. a. (Anm. 15).

41 Chr. Reichard (Anm. 35), S. 68.



Als neuralgische Dimension des Verwaltungshandelns soll dabei zum Abschluß dieses Beitrags das Problem der *Rechtsanwendung* herausgegriffen werden.

Einerseits ist daran zu erinnern, daß das Recht in der DDR eine allenfalls untergeordnete Rolle spielte. Die Handlungspraxis in der Verwaltung war stärker durch „Billigkeitsdenken“ und situative Einzelfallentscheidungen nach politischen Machbarkeitskriterien<sup>42</sup> gekennzeichnet, weniger durch stringentes Rechtsbindungsdenken. Dies ist offensichtlich eine (von mehreren) Ursachen dafür gewesen, daß die Rechtsqualität der Verwaltungsentscheidungen ostdeutscher Verwaltungen in der Anfangszeit deutlich hinter westlichen Standards zurückblieb<sup>43</sup>. Rechtskenntnisse sowie praktische Fertigkeiten der Rechtsanwendung mußten im Rahmen der Beratungstätigkeit durch die westlichen Partnerkommunen, auf dem Wege berufs begleitender Fortbildungsprogramme<sup>44</sup> und zum großen Teil auch durch „learning on the job“ zunächst einmal angeeignet werden.

Andererseits hatte die rechtliche Regelungslogik zweifellos erhebliche rollen- und verhaltenskonditionierende Wirkung – vermutlich auch dann, wenn ein entsprechendes Vertrauen in die Steuerungsfunktion des Rechts unter den Akteuren noch wenig Wurzeln geschlagen hatte. Dies belegen unter anderem die zügige Angleichung der Rechtsanwendungsqualität in vielen Verwaltungsbereichen an westliche Normalität<sup>45</sup>. Als ein weiteres (ergänzendes) Indiz für den voranschreitenden

Anpassungs- und Einübungsprozeß kann zudem der empirische Befund angeführt werden, daß die ostdeutsche Bevölkerung als Verwaltungsklienten die Leistungsfähigkeit der administrativen Institutionen im zeitlichen Verlauf zunehmend positiv einschätzt und ein Institutionenvertrauen entwickelte, das sich in seinen Grundzügen an das der Westdeutschen angeglichen hat<sup>46</sup>. So gibt es insgesamt keinen Zweifel daran, daß das ostdeutsche Institutionensystem mittlerweile bemerkenswert gut funktioniert, worin der massive Professionalisierungsprozeß sichtbar wird, der seit der Wende stattgefunden hat<sup>47</sup>.

Schließlich gibt es Anhaltspunkte dafür, daß sich ein spezifisch ostdeutsches Handlungs- und Implementationsmodell zu formieren beginnt, das durch einen flexibleren und pragmatischeren Zugriff auf das Recht gekennzeichnet ist<sup>48</sup>. Hierin könnten sich – so ist zu vermuten – zum einen die Handlungsorientierungen der (technisch-naturwissenschaftlich ausgebildeten) Seiten- und Quereinsteiger sowie andererseits die Entscheidungsstrategien und -routinen, die die Akteure in der DDR erworben und verinnerlicht haben, nicht zuletzt aber auch die besondere Anforderungsstruktur und der Problemdruck der Transformationssituation geltend machen. So wird den lokalen Rechtsanwendern mitunter ein besonderes Maß an Anpassungsflexibilität deshalb abverlangt, weil das – in seinen Grundmustern transferierte – gesetzgeberische Modell vielfach auf das zu lösende (ostdeutsche) Problem nicht paßt<sup>49</sup>. Der handlungspragmatische Umgang mit den Rechtsvorschriften hat dabei oft die Funktion, bestehende Regeln gezielt an die spezifisch ostdeutschen bzw. lokalen Problemsituationen anzupassen und dabei „Grauzonen“ geltenden Rechts bewußt zu nutzen.

42 Zum „Rechtsnihilismus“ in der DDR vgl. Heidrun Pohl, Entwicklung des Verwaltungsrechts, in: Klaus König (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen in der DDR, Baden-Baden 1991, S. 236 f.; W. Bernet/H. Lecheler (Anm. 2), S. 40.

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

44 Zur Fortbildung des Verwaltungspersonals in Ostdeutschland nach der Wende vgl. ausführlich Petra Füssgen/Cornelia Grundmann, Fortbildung im Rahmen der deutschen Einheit – sind wir auf dem richtigen Weg?, in: Verwaltung und Fortbildung, 21 (1993) 1, S. 3–25; Gertrud Kühnlein Verwaltungshilfe durch Fortbildung – Erwartungen und Umsetzungsverfahren auf kommunaler Ebene, in: Dieter Grunow (Hrsg.), Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität, Bielefeld 1996; G. Kühnlein (Anm. 28).

45 So die Einschätzungen kompetenter Beobachter mit Blick auf die Rechtsqualität von Baugenehmigungsentscheidungen. Zu optimistischen Prognosen geben auch die Einschätzungen mehrerer Präsidenten von Verwaltungsgerichten in den neuen Ländern Anlaß, vgl. E. Schröter (Anm. 43).

46 Vgl. Hans-Ulrich Derlien/Stefan Löwenhaupt, Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, in: H. Wollmann u. a. (Anm. 3), S. 417–472.

47 Vgl. die zahlreichen Beiträge von Eisold zum Aufbau der Finanzverwaltung in den neuen Ländern, z. B. Peter Eisold, „Steuerbeamte“ in der DDR – woher nehmen?, in: Deutsche Steuerzeitung, (1990) 13–14, S. 328–329; ders., Finanzämter funktionieren – kein Chaos in den Finanzämtern der Ex-DDR, in: Deutsche Steuerzeitung, (1991) 9, S. 259–261; ders., Thüringer Finanzämter selbstbewußt, in: Deutsche Steuerzeitung, (1996) 4, S. 105–108.

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

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



---

## VII. Schluß

---

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß der politisch-administrative Transformationsprozeß einerseits stark durch die Integrationslogik des als Beitritt nach § 23 GG vollzogenen Einigungsprozesses bestimmt war, die vor allem in der Anfangsphase in einer weitgehenden *Rezeption* des westdeutschen Institutionenmodells ihren sichtbaren Ausdruck fand. Andererseits werden in den lokalen Ausformungen dieses Modells und den variierenden Institutionalisierungsstrategien wichtige Dimensionen einer ostdeutschen *Eigenentwicklung* augenfällig. Die neueren Modernisierungsprojekte, die zum Teil über das traditionell-bürokratische Organisations- und Handlungsmodell

hinausgreifen, lassen zudem deutliche Ansätze institutioneller *Innovation* erkennen. Um Aussagen über den Erfolg des Institutionentransfers treffen zu können, stellt sich mit fortschreitender Konsolidierung der Verwaltungsstrukturen verstärkt die Frage nach der Handlungs- und *Leistungsfähigkeit* der neuen kommunalen Institutionen. Dabei zeigt sich einerseits, daß es auffällige Angleichungstendenzen ostdeutscher Handlungspraktiken an westdeutsche Vollzugsmuster und Performanzen gibt. Andererseits deutet einiges darauf hin, daß die ostdeutschen kommunalen Akteure eine spezifische Handlungs-, Rechtsanwendungs- und Entscheidungspraxis auszubilden beginnen, die in scharfem Kontrast zu dem nach wie vor bürokratisch-legalistisch akzentuierten Vollzugsmodell westdeutscher Prägung steht.



### **Hans-Ulrich Derlien: Elitezirkulation in Ostdeutschland 1989–1995**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/98, S. 3–17

Im Beitrag wird *erstens* untersucht, in welchen Intervallen sich die Implosion der Machtelite unter Erich Honecker vollzog und inwiefern Karrierekontinuität zwischen dem Ancien régime und den Transitionseliten unter Hans Modrow und Lothar de Maizière bestand. Die Wahlen im März 1990 riefen zwar in vielen Sektoren eine stärkere personelle Erneuerung hervor als der Aufstieg der systemkonformen Gegenelite unter Modrow, aufgrund des Wahlergebnisses konnte sich die systemkritische Gegenelite der DDR jedoch nur partiell etablieren.

*Zweitens* wird für die Zeit seit 1990 deutlich, daß Karrierefortsetzungen der Transitionselite in den Parlamenten und Regierungen sowie in Verwaltung, Justiz und Medien die Ausnahme sind. Reproduktion der Eliten aus dem zweiten Glied wie in Rußland hat es nicht gegeben.

*Drittens* wird zur Erklärung der beobachteten Unterschiede zwischen diesen Elitesektoren die Differenzierung eines privaten vom öffentlichen Sektor und die Unterscheidung zwischen Delegations- und Ernennungseliten eingeführt: In den Delegationseliten der Politik und des Verbände-Systems sind die neuen Bundesländer heute – personell erneuert – angemessen repräsentiert. Hingegen wurden die Ernennungseliten in den nicht abgewickelten DDR-Institutionen personell „gesäubert“ und die Vakanzen ebenso geschlossen, wie die neuen öffentlichen Institutionen auf Landesebene besetzt wurden: per Eliteimport aus dem Westen. Dabei wurde ein doppelter Rangeffekt sichtbar: Je höher eine Position in der Hierarchie angesiedelt ist, desto wahrscheinlicher ist sie mit Westdeutschen besetzt; je niedriger die Ebene im Staatsaufbau (Kommunen) oder je peripherer die Organisation im privaten Bereich (z. B. Regionalpresse, mittlere Unternehmen in der Nachfolge von Kombinat) ist, desto höher ist der Anteil Ostdeutscher und damit die Möglichkeit einer Karrierefortsetzung aus dem mittleren Management.

### **Hellmut Wollmann: Um- und Neubau der politischen und administrativen Landesstrukturen in Ostdeutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/98, S. 18–28

Die Aufmerksamkeit des Autors gilt zum einen der Gründungsphase, die mit der Neubildung der fünf ostdeutschen Länder nach der Vereinigung am 3. Oktober 1990 einsetzte. Teils wurden völlig neue Organisations- und Personalstrukturen (so insbesondere die Ebene der Landesregierung selbst) geschaffen, überwiegend aber die vom DDR-Staat übernommenen (und nicht „abgewickelten“) Organisations- und Personalteile in die neuen Landesbehörden auf der mittleren und unteren Ebene „eingeschmolzen“. In dieser Um- und Neubauphase spielten die Organisationsmodelle und -erfahrungen des jeweiligen westdeutschen Partnerlandes und dessen personelle Verwaltungshilfe („Leihbeamte“) eine bestimmende Rolle.

Zum andern hebt der Aufsatz die zweite institutionelle Veränderungswelle (Kreisgebiets-, Gemeindeorganisations- und einsetzende Funktionalreform) hervor, die ab 1992 die Verwaltungsstrukturen ein weiteres Mal tiefgreifend umgestaltete. Abschließend werden beobachtbare Stärken und Schwächen im Um- und Neubau der Landesverwaltung erörtert.



**Sabine Lorenz/Kai Wegrich: Lokale Ebene im Umbruch: Aufbau und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/98, S. 29–38

Der Systemwechsel in der DDR führte auch auf lokaler Ebene zu umwälzenden Veränderungen des politischen Institutionensystems. Die ostdeutschen Kommunen haben im Zuge des Neubaus der Verwaltungs- und Politikstrukturen institutionelle Umbruchprozesse, die sich in den westdeutschen Kommunen in vierzig Jahren abspielten, in wenigen Jahren bewältigt. Auf den fundamentalen Umbau der zentralistischen DDR-Staatsorganisation zur Integration in das föderative System der Bundesrepublik folgten weitere Veränderungsschübe, die durch neue Kommunalverfassungen der ostdeutschen Bundesländer, die Kreisgebietsreformen und die unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ geführte Verwaltungsmodernisierungsdebatte ausgelöst wurden.

Die Entwicklungsdynamik des Umbruchs auf lokaler Ebene seit 1990 war einerseits stark durch den Transfer des westdeutschen Institutionenmodells bestimmt. Andererseits werden in lokalen Ausformungen des Modells spezifisch ostdeutsche Eigenentwicklungen erkennbar. Zudem wurden seit 1995 die Bemühungen zur Modernisierung der kommunalen Verwaltungsstrukturen verstärkt und damit Ansätze institutioneller Innovationen sichtbar. Schließlich deuten erste empirische Befunde zur Handlungs- und Leistungsfähigkeit der neuen kommunalen Institutionen darauf hin, daß die ostdeutschen Akteure eine spezifische Handlungs-, Rechtsanwendungs- und Entscheidungspraxis auszubilden beginnen.