

# Martin Osterland/Roderich Wahsner

## Kommunale Demokratie als Herausforderung

Verwaltungsreorganisation in der Ex-DDR aus der Innenperspektive

### *1. Der Rahmen: Neue Aufgaben und Organisationsstrukturen*

Auf der Grundlage des deutsch-deutschen Einigungsvertrages sind auf dem Gebiet der ehemaligen DDR die Kreise und Gemeinden wieder mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung ausgestattet worden. Die mit dem Prozeß der Vereinigung angestrebten einheitlichen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet legen es nahe, daß sich die Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern an den Grundlagen der Kommunalverfassung und an den allgemeinen Strukturprinzipien des Verwaltungsaufbaus und der Verwaltungsorganisation in den alten Bundesländern orientieren. Solange es keine Kommunalverfassungsgesetze der neuen Bundesländer gibt, gilt nach dem Einigungsvertrag das »Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR« (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 als Landesrecht weiter. Innerhalb des dadurch abgesteckten rechtlichen Rahmens orientieren sich die Städte und Gemeinden an kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen von Städten und Gemeinden in den alten Bundesländern. Bedingt durch Kontakte zu westlichen Partnerstädten und durch zeitweilige Anwesenheit von Beratern aus diesen Städten in den Kommunalverwaltungen der neuen Bundesländer dienen die konkreten Strukturen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsablaufs westlicher Kommunen als Modell für die laufende Reorganisation.

Bei diesem Transfer von Institutionen und Verfahren treten nicht unerhebliche Probleme auf. So können die westlichen Modelle nicht ohne Änderungen und Restriktionen übernommen werden, weil sich für die Kommunen in den neuen Bundesländern aufgrund der Übergangssituation aus den alten Strukturen nicht nur andere Aufgaben stellen, sondern auch auf Mentalitäten sowohl der Bevölkerung als auch der in den Verwaltungen beschäftigten Personen Rücksicht genommen werden muß. Denn mit der formalen Veränderung der Verwaltungsstrukturen gehen personelle Veränderungen einher. Neue Dezernenten und Amtschefen haben die Reorganisation vorzunehmen; von ihnen hängt ab, wie sich dieser Prozeß vollzieht. Von den Problemen des Wiederaufbaus einer kommunalen Selbstverwaltung handelt dieser Beitrag.

#### *1.1. Erste Schritte zur Reorganisation*

Die ersten Schritte zur Reorganisation der Kommunen 1989/90 erstreckten sich sowohl auf die Struktur der Ressorts als auch auf das Personal. Zu diesem Zweck wurden aus den Koalitionsrunden der in den Stadtverordnetenversammlungen

1 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Ergebnisse von Interviews mit mehr als 50 Expert/innen, die im März/April 1991 in der ehemaligen DDR durchgeführt und von der Hans-Böckler-Stiftung unterstützt wurden.

vertretenen Parteien (unter Ausschluß der PDS) Kommissionen gebildet. Diese hatten den Auftrag, die neuen Verwaltungsstrukturen festzulegen und das Personal für die neu zu besetzenden Ämter auszuwählen.

Die neue Struktur der Gemeindeverwaltung, die sich dabei herausschälte, orientierte sich allgemein an westdeutschen Modellen. Das lag nicht nur deshalb nahe, weil die neuen Mitglieder der Gemeindevertretungen ebenso wie die von ihnen gewählten Bürgermeister und Dezernenten überwiegend Neulinge in der kommunalen Selbstverwaltung waren und weil die Vertreter der neuen Parteien noch keine Erfahrungen in der Kommunalpolitik besaßen, also auf Ratschläge, Anregungen und Vorbilder angewiesen waren. Mitentscheidend war wohl vor allem, daß sich schon zu diesem Zeitpunkt die Vereinigung der beiden Staaten abzeichnete. Beraten von den Schwesternparteien und von Verwaltungsfachleuten aus dem Westen, insbesondere aus den Partnerstädten – aber auch aus anderen West-Gemeinden –, wurden Informationen eingeholt, Organisationspläne und Verwaltungsgliederungen studiert und auf dieser Grundlage eigene Pläne entworfen. Das Ergebnis waren Verwaltungsstrukturen, die unverkennbare Züge der jeweiligen Partnerstädte trugen. Allerdings handelte es sich nicht um schlichte Imitationen. Denn die anstehenden neuen Aufgaben einerseits und die Besonderheiten der jeweiligen Partnerstädte andererseits ließen eine umstandslose Übertragung westlicher Vorbilder nicht zu. So mußte man zum Beispiel in Rostock auch auf Kieler und Lübecker Vorbilder zurückgreifen, weil sie sich von der Größe dafür besser eigneten als die Partnerstadt Bremen, die obendrein als Stadtstaat Spezifika aufwies, welche auf Rostock nicht zutrafen.

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

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

Die Umstellung der Kommunalverwaltung der bisherigen DDR auf das Kommunalverfassungssystem der BRD erforderte zunächst, das Verständnis von Kommunalverwaltung als Selbstverwaltung durchzusetzen und – auch in den Köpfen des Personals – die Bereiche der Selbstverwaltung klar von der Auftragsverwaltung zu trennen. Im Einzelnen hatte die Umstellung erhebliche Konsequenzen für die Aufgaben- und Ämterstruktur. So sind eine Reihe von bisher den Kommunen obliegenden Aufgaben, die sich aus der Verflechtung von Staat und Wirtschaft ergaben, nur noch auslaufend für eine Übergangszeit wahrzunehmen. Dazu gehören die Verwaltung und Verteilung von Wohnraum, die Verteilung von Kohle, Wärme und sonstigen Energien. Andere sind schon jetzt entfallen wie z. B. die Kontrolle über die Warenpreise und über die Versorgung der Bevölkerung mit Verbrauchs- und Bedarfsgütern. Gleichzeitig sind den Kommunen neue Aufgaben zugesunken, die sich mit Bezug auf die Wirtschaft aus dem Übergang von der zentralstaatlich geplanten Verwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft ergeben. Dazu gehören insbesondere die Wirtschaftsförderung und die Verwaltung von Beteiligungen der Stadt an Wirtschaftsbetrieben. Schließlich haben sich in anderen Bereichen kommu-

naler Zuständigkeit scheinbar gleiche Aufgaben aufgrund veränderter gesellschaftlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen nicht unbedeutend verändert. Das gilt insbesondere für die Bereiche Stadtplanung, Bauwesen, Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser und andere Sozialeinrichtungen.

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

Als wesentliche Aufgabe der Rekonstruktion der kommunalen Selbstverwaltung erwies sich der Aufbau eines demokratisch legitimierten, politisch verantwortlich geleiteten leistungsfähigen Verwaltungsunterbaus. Probleme und Schwierigkeiten traten auf

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

#### *1.4. Umstrukturierung der kommunalen Ämter*

Hinsichtlich der Binnengliederung der Kommunalverwaltungen in unterschiedliche Ämter genügte es nicht, bisher unter der Bezeichnung »Ratsbereich« oder »Stadtrat für...« geführte Teile des Verwaltungsunterbaus in »Ämter« umzubenennen. Vielmehr mußten nicht nur für neu hinzugekommene Aufgaben der kommunalen Selbst- und Auftragsverwaltung wie insbesondere der Wirtschafts- und Sozialverwaltung, sondern auch für solche Verwaltungsaufgaben, die in der (zentralistischen) DDR von übergeordneten Verwaltungsinstitutionen des Kreises oder des Bezirks wahrgenommen worden waren, neue kommunale Ämter geschaffen werden. Eine weitere Notwendigkeit zur Schaffung neuer Ämter, für die es in den alten Ratsstrukturen keinerlei Vorläufer gab, resultierte aus der notwendigen Übernahme solcher Aufgaben in kommunale Regie, die bisher von teils separaten volkseigenen Betrieben, teils von der als VEB(k) in kommunaler Regie geführten »Stadtirtschaft« wahrgenommen worden waren. Das gilt z. B. für das Friedhofswesen, für die städtischen Park- und Grünanlagen sowie für Reparaturkolonnen, die kleinere Ausbesserungsarbeiten an den städtischen Wegen und Straßen durchgeführt hatten.

Bei der Integration dieser Bereiche in die Kommunalverwaltungen stehen die Kommunen vor dem Problem, daß die Leiter und das Personal z. T. immer noch in den alten Strukturen befangen sind. Es fällt schwer, ihnen zu vermitteln, daß sie nicht länger eigenständige Betriebe, sondern nun der Stadtverwaltung unterstellt und verantwortliche Amtsberichte sind. Dieses Problem stellte sich im Zuge des gesellschaftlichen Umbruchs verstärkt auch deswegen, weil nicht nur die Leitungen, sondern auch die Beschäftigten solcher volkseigenen Betriebe zunächst davon

ausgegangen waren, daß sie ähnlich wie Betriebe anderer Wirtschaftsbereiche wirtschaftlich und rechtlich völlig selbstständig würden. Diese Vorstellung erschwerte die Umwandlung der bisherigen volkseigenen Betriebe in Ämter, deren Integration in die Amtsstrukturen und ihre Unterordnung unter die politisch verantwortliche Verwaltungsspirze.

Soweit Ämter für Aufgaben geschaffen werden mußten, für die früher die Kreise und/oder Bezirke zuständig waren, die jetzt aber als Selbstverwaltungsaufgaben auf die Städte übergegangen sind, hatte man in den neuen Bundesländern wegen fehlender Erfahrungen offenbar das Beharrungsvermögen der alten Verwaltungsstrukturen in den Kreisen und/oder Bezirken unterschätzt. Sie wurden nur unzureichend in für einzelne Städte bzw. Kreise zuständige Untereinheiten zergliedert und sodann einschließlich des Personals in den Verwaltungsbereich der Kommunen übergeleitet. So erklärt sich, daß derartige Ämter bei den Kreisen und Bezirken nach wie vor bestehen und personell überbesetzt sind, weil die jeweiligen Verwaltungsaufgaben auf dieser Ebene ganz oder mindestens teilweise entfallen sind, während den Kommunen vor allem fachlich qualifiziertes Personal fehlt.

#### *1.5. Personelle Veränderungen*

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

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

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

Andererseits war nicht nur für neue Aufgabenbereiche und dafür zuständige neue Ämter neues Führungs- und sonstiges Personal erforderlich. Die politischen Parteien und Bürgerbewegungen, die den Veränderungsprozeß getragen und wesentlich mitgestaltet haben, drängten auch in den Kommunen darauf, daß die alten, von der SED beherrschten und von Stasi-Leuten durchsetzten Führungs- und Personalkader – soweit wie möglich – ausgetauscht und durch neues, politisch unbelastetes Personal ersetzt würde. Dieses Ziel ließ sich allerdings nicht ohne Abstriche und vor allem nicht sofort und widerspruchsfrei durchsetzen.

Schon aus arbeitsrechtlichen Gründen (Kündigungs- und Vertrauenschutz) und aus arbeitsmarktpolitischen wie sozialen Erwägungen konnte das alte Personal nicht einfach komplett entlassen werden. Abgesehen davon gab es für einen völligen Personalaustausch bei weitem nicht genügend fachlich qualifizierte Bewerber, die politisch unbelastet gewesen wären und die wenigstens über das Erfahrungswissen des alten Personals verfügten. Gerade darauf waren aber die Verwaltungen im Prozeß des Umbaus weiter angewiesen. Das galt und gilt nicht nur für kommunale Aufgaben, die noch in den alten Verwaltungsstrukturen der DDR begründet liegen

und die, wie z. B. die Wohnraumbewirtschaftung, als kommunale Aufgabe weiterzuführen sind, solange die Städte und Gemeinden über den Wohnungsbestand verfügen. Erfahrungswissen des alten Personals ist auch für alle anderen kommunalen Aufgaben notwendig oder jedenfalls wünschenswert. Denn Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik beziehen sich in allen Bereichen naturgemäß auf örtliche Einrichtungen und Gegebenheiten, mit denen das alte Personal aufgrund seiner bisherigen Tätigkeit vertraut ist.

In alledem bestätigte sich auch in dieser Umbruchssituation eine alte Erfahrung, daß nämlich die politischen und gesellschaftlichen Ordnungen auf der staatlichen Ebene vergehen, die Kommunen aber bestehen bleiben (müssen). Denn gerade auf dieser Ebene werden unverzichtbare oder wichtige soziale, gesundheitspolitische und kulturelle Grundbedürfnisse der Bürger erfüllt. Deshalb können die Kommunalverwaltungen ihren Dienstbetrieb nicht einfach vorübergehend einstellen und die Bürger bis auf die Zeit nach einer Umstrukturierung vertrösten. Anders als bei den Ländern, wo die Bürger das Fehlen einer funktionsfähigen Verwaltung oder unvermeidliche Frictionen bei deren Aufbau kaum spüren – es sei denn vermittelt über die Verwaltungen der Städte und Gemeinden –, wären sie bei einem Stillstand der Kommunalverwaltung und sind sie aktuell von allen Störungen bei deren Umbau unmittelbar betroffen. Darüberhinaus hatte und hat gerade der Zusammenbruch der zentralstaatlichen Institutionen zur Folge, daß sich die Bürger der ehemaligen DDR selbst noch mit solchen Forderungen und Ansprüchen an die Kommunalverwaltung wenden, für die auch nach der Verfassungsordnung des Grundgesetzes gerade nicht die Kommunen, sondern die (staatlichen) Verwaltungen der Länder zuständig sind, wie z. B. für Aufgaben der Polizei und für das Unterrichtswesen an den Schulen einschließlich des Lehrpersonals.

Aus allen diesen Gründen mußten in den kommunalen Ämtern Verwaltungsaufgaben mit den alten Personalkadern weiter geführt werden. Die Umstrukturierung der Ressorts machte es allerdings unerlässlich, daß ein Teil der Bediensteten neuen Bereichen zugeordnet wurde. Umsetzungen gab es deswegen in größerem Ausmaß. Teilweise sind Beschäftigte, die früher in führenden Positionen tätig waren, auch herabgestuft und für nachgeordnete Funktionen wieder eingestellt worden. Nicht einmal alle Amtsleiter- oder Stellvertreterstellen konnten unterschiedslos mit neuen Kräften besetzt werden. Vor allem in der Finanzverwaltung (Stadtkämmerei), im Ordnungsamt und Standesamt und in den für das Wohnungs- und Bauwesen sowie für das öffentliche Stadtgrün zuständigen Ämtern sind frühere leitende Amtsträger oder deren Stellvertreter aufgrund eines Bewerbungsverfahrens und nach Austritt aus der SED/PDS als Amtsleiter oder Stellvertreter des Amtsleiters wieder eingestellt worden. Schließlich blieben einige Positionen unbesetzt. Einige davon waren bis vor kurzem vakant oder sind es immer noch.

#### *1.6. Personalmangel*

Ungeachtet der weitgehenden Übernahme des bisherigen Personals der Kommunalverwaltungen besteht in allen Ämtern ein erheblicher Personalmangel. Nahezu alle Ämter sind personell unterbesetzt. Dies erklärt sich z. T. daraus, daß Aufgaben, die nunmehr als Selbstverwaltungsaufgaben bei den Städten liegen, früher ausschließlich vom Bezirk oder vom Kreis wahrgenommen wurden. Die mit derartigen Aufgaben befaßten Mitarbeiter des Kreises oder des Bezirks sind aber Beschäftigte auf diesen Ebenen geblieben. Versuche der Kommunen, sie für die ihnen neu zugewachsenen Aufgaben zu übernehmen oder vom Kreis oder Bezirk abzuwerben, stoßen auf Schwierigkeiten. Die teilweise nur vermuteten Gründe dafür sind:

- Die Beschäftigten beim Bezirk und beim Kreis sind noch in alten Strukturen gefangen und können sich konkret noch nicht vorstellen bzw. wollen nicht wahrhaben, daß ihre Aufgaben nunmehr auf die Kommunen übergegangen sind.
- Ein Wechsel von ihrem bisherigen Arbeitgeber in die Verwaltung der Stadt wäre wegen des notwendigen Ortswechsels mit schwerwiegenden Folgeproblemen für die Beschäftigten und ihre Familien bis hin zur prekären Wohnungsfrage verbunden.

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

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

Nahezu alle Ämter in den Kommunen der ehemaligen DDR waren nach dem Urteil der Berater aus den westlichen Partnerstädten schwächer besetzt als Ämter in vergleichbar großen Kommunen der alten Bundesländer. Besonders verheerend wirkte sich diese Unterbesetzung aus folgenden Gründen aus:

- Im Zuge des gesellschaftlichen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern kumulieren eine Vielzahl sozialer und ökonomischer Probleme, von denen jedes einzelne schwerer wiegt als das gleiche Problem in einer westdeutschen Kommune;
- die Verwaltung muß selbst noch reorganisiert bzw. neu aufgebaut und das gesamte Personal für die zu bewältigenden Aufgaben erst noch qualifiziert werden;
- vor allem hinsichtlich der Qualifikation des Personals bestehen durchweg erhebliche Defizite im Vergleich zum Personal von Kommunen in den Alt-Bundesländern.

#### *1.7. Qualifizierung des Personals*

Angesichts der bisherigen Anforderungen an die Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen der ehemaligen DDR kann nicht verwundern, daß ihnen nicht nur notwendiges Grundwissen über die rechtlichen Voraussetzungen, sondern auch Kenntnisse und Erfahrungen über die technisch-arbeitsorganisatorischen Rahmenbedingungen des Verwaltungsvollzugs weitgehend fehlen. Sie zu vermitteln, ist eine der dringendsten Aufgaben in der gegenwärtigen Situation. Zugleich stellt diese Aufgabe die Kommunalverwaltungen vor ein kaum lösbares Dilemma. Denn angesichts der Unterbesetzung in den Ämtern und der Vielzahl der zu lösenden brennenden Tagesaufgaben können die zu qualifizierenden Beschäftigten nicht einfach von ihrer Tätigkeit freigestellt und in Schulungen oder Lehrgänge entsandt werden. Soll der Verwaltungsvollzug in den Kommunen nicht schwer beeinträchtigt werden oder gar zum Stillstand kommen, so bleibt nur eine Art »training on the

job« verbunden mit Abendkursen und Kurzzeitlehrgängen an Wochenenden. Gerade für die notwendige Hilfe und Unterstützung beim »learning by doing« erfüllen die Berater aus den westlichen Partnerstädten eine wichtige Funktion.

#### *1.8. Bezahlung des Personals*

Die Bezahlung des Personals ist nicht nur im Verhältnis zur geforderten Leistung und zum eingebrachten Engagement, sondern auch im Vergleich zur Bezahlung des Personals in den Kommunen der alten Bundesländer viel zu gering. Nach BAT-Ost beträgt die Vergütung der Angestellten in den Kommunen 60% der entsprechenden Tarife nach BAT-West. Faktisch liegt sie allerdings für alle Beschäftigten in den Kommunen der neuen Bundesländer weit unter 60% der Vergütung gleichaltriger Angestellter westlicher Kommunen. Denn die ihnen nach BAT zustehende Grundvergütung wird unterschiedslos nach der Eingangsstufe bemessen. Sie werden also hinsichtlich der Vergütung ungeachtet ihres Alters und ihrer früheren Tätigkeit wie Anfänger behandelt. Real bedeutet die jetzige Bezahlung für die Beschäftigten der Kommunen eine Verschlechterung gegenüber der früheren Situation, weil es zum einen in den Arbeitsbeziehungen der DDR inzwischen wegfallene Vergünstigungen gab, bei denen es sich direkt um Lohnbestandteile handelte, und weil zum anderen die Mieten und die Preise von früher staatlich subventionierten Grundnahrungsmittel gestiegen sind und für die Zukunft mit weiteren Mietsteigerungen gerechnet werden muß. Diese erhebliche Benachteiligung in der Vergütung wirft nicht nur rechtliche Probleme der Gleichbehandlung auf. Sie dürfte vor allem mit ursächlich dafür sein, daß aus den Kommunalverwaltungen vor allem sachlich qualifiziertes Personal, wo immer sich Chancen dafür bieten, in besser bezahlte Stellen in der Wirtschaft abwandert.

Differenzen in der Bezahlung ergeben sich aber auch daraus, daß die Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen der neuen Länder erst noch den ihrer Beschäftigung entsprechenden tariflichen Vergütungs- oder Lohngruppen zugeordnet werden müssen, was bislang erst in einigen Gemeinden gelungen ist.

#### *1.9. Materielle Arbeitsbedingungen der Kommunalverwaltung*

Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen stehen die Kommunalverwaltungen durchgängig vor einem gravierenden Problem räumlicher Enge. Auch der Mangel an Verwaltungsgebäuden und ausreichendem Büror Raum erklärt sich aus den Bedingungen der früheren Verwaltungsstruktur und aus Überlebensproblemen. Da eben viele der Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen früher auf der Ebene der Kreise und Bezirke wahrgenommen wurden, verfügten die Verwaltungsapparate auf diesen Ebenen über wesentlich mehr Gebäude und Büror Raum als die Kommunen. Einige dieser Gebäude stehen inzwischen leer, doch können die Kommunen sie nicht nutzen, weil noch in Verfahren vor der Treuhänderei die eigentumsmäßige Zuordnung geklärt werden muß. Nicht einmal die ihnen traditionsgemäß zustehenden und früher zweifelsfrei im Eigentum der Kommune befindlichen Rathäuser stehen den Kommunalverwaltungen überall bereits wieder zur Verfügung, weil hinsichtlich der räumlichen Ausstattung in der DDR den Kreisen der Vorrang zukam und die Kreisleitungen ihre Verwaltungsstäbe in den Rathäusern unterbrachten.

So muß sich z. B. eine Kommunalverwaltung noch immer mit einem von der alten Stadtverwaltung zu einem Verwaltungsgebäude umfunktionierten früheren Hotel begnügen. Die in diesem Gebäudekomplex vorhandenen Räumlichkeiten reichen gerade eben hin, um das Leitungspersonal der Ämter unterzubringen, sind aber für

die Erfordernisse der neuen Aufgaben- und Ämterstruktur und für das dafür schon jetzt vorhandene Personal vollkommen unzulänglich. Bei einer Personalausstattung, wie sie dem Aufgabenzwachs entsprechend eigentlich erforderlich wäre, ließe sich der Arbeitsvollzug unter den gegebenen räumlichen Bedingungen nicht mehr gewährleisten. Schon jetzt sind Erfordernisse des Datenschutzes z. B. in der für den Wohnraum und für die Sozialhilfe zuständigen Wohnungsverwaltung, aber auch in der Bauverwaltung immer dann nicht mehr einzuhalten, wenn zwei oder drei in einem Raum untergebrachte Sachbearbeiter gleichzeitig von antragstellenden Bürgern aufgesucht werden. Eine andere Kommune kann neue Ämter räumlich nur nordürtig unterbringen, obwohl in der Stadt ehemalige Verwaltungsgebäude der Stasi und der SED-Bezirksleitung leerstehen. Eine Entscheidung der Treuhand über deren weitere Verwendung steht noch aus.

Hinsichtlich der sonstigen materiellen, insbesondere technischen Ausstattung des Verwaltungsunterbaus liegen die Kommunalverwaltungen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR weit unter dem in den Alt-Bundesländern heute üblichen Standard, und zwar etwa auf dem Niveau von vor mehr als 30 Jahren. Anfangs gab es so gut wie keinen Aktenplan. Auch Arbeitsmaterialien wie z. B. Akten, Akten-schränke, Hefmmaschinen oder Locher fehlten oft. Das galt nicht nur für Ämter, die für neue Aufgaben neu aufgebaut werden mussten. Auch in den fortgeführten Bereichen lag offenbar die sächliche Ausstattung im argen. Das für die Erfüllung der Aufgaben notwendige Büromaterial mußte erst angeschafft werden.

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

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

#### *1.10. Komplizierte rechtliche Gemengelage*

In Vorbereitung des Beitritts war die Rechtsordnung der DDR – schon auf der Grundlage des Staatsvertrags über die Bildung der Währungs- und Wirtschaftsunion – durch mehr oder weniger denen der BRD nachgebildete Gesetze angeglichen worden. Dabei handelte es sich durchweg um rechtliche Materien, die in der BRD aufgrund der ausschließlichen oder der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Grundgesetzes durch Bundesgesetze geregelt waren und sind. Diese Gesetze aus der Zeit der Regierung de Maizière, darunter auch das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise vom 17. 5. 1990, gelten nach dem Einigungs-

vertrag bis zum Inkrafttreten entsprechender Landesgesetze als Landesrecht weiter. Da nicht auszuschließen ist, daß die noch zu schaffenden Kommunalverfassungsgesetze der Länder nicht unerheblich vom fortgeltenden alten DDR-Gesetz abweichen, gelten die auf der Grundlage jener Gesetze geschaffenen kommunalen Strukturen von vorneherein nur auf Abruf.

In Aufgabenbereichen, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen, gelten zum Teil noch DDR-Gesetze aus der Zeit vor Bildung der Währungs- und Wirtschaftsunion formal als Landesgesetze fort. So gab es im Mai '91 für den der Kulturhoheit der Länder unterliegenden wichtigen Bereich der Schulen noch keine Landesgesetze.

Zwar wurde in den jeweils zuständigen Landesministerien an Gesetzentwürfen gearbeitet, doch waren diese Entwürfe den für die Schulverwaltung zuständigen Amtsleitern nur informell und bruchstückhaft bekannt. Aufgrund der unklaren Mehrheitsverhältnisse im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern war z. B. noch nicht einmal genau absehbar, ob etwa in der umstrittenen Frage: Gymnasien oder Gesamtschulen die im Entwurf sich abzeichnende konzeptionelle Richtung der Regierung im Landtag eine Mehrheit finden würde. Für die Schulverwaltungen in Sachsen-Anhalt z. B. war noch unklar, ob und inwieweit die Schulträgerschaft beim Kreis oder bei der Stadt liegen würde oder von der Stadt übernommen werden könnte. Klar war für die Schulverwaltungen nur, daß die noch fortbestehenden alten Schulstrukturen grundlegend verändert werden müßten und daß der Schulbetrieb in den neuen Strukturen mit dem Beginn des neuen Schuljahres im Sommer 1991 aufgenommen werden muß – was inzwischen geschehen ist.

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

Letzteres ist z. B. auch der Fall für das Personalvertretungsrecht – also das Recht der betrieblichen Interessenvertretung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Hier sind nach den Kompetenz-Regelungen des Grundgesetzes die neuen Länder gefordert, für das Personal der Landes- und der Kommunalverwaltungen Landespersonalvertretungsgesetze zu schaffen. Solange dies noch nicht geschehen ist, gilt das Personalvertretungsgesetz der DDR aus der Zeit der Regierung de Maizière insoweit als Landesgesetz weiter. Dieses Gesetz orientiert sich aber am Bundespersonalvertretungsgesetz und damit an den für den Bund typischen Verwaltungsstrukturen. Da es überhastet und ohne nähere Sachkunde beraten und beschlossen wurde, fehlen darin Regelungen, die auf die besonderen Verwaltungsstrukturen in den Kommunen zugeschnitten sind. Insbesondere ist die Bildung von Gesamtpersonalräten für die Gesamtheit der Beschäftigten einer Kommune nicht vorgesehen. Daraus ergeben sich besondere Schwierigkeiten, das Personalvertretungsrecht auf kommunaler Ebene umzusetzen.

Weitere Unklarheiten ergeben sich für die Kommunen daraus, daß die von den Ländern zu schaffenden Ausführungsgesetze noch fehlen, so daß vielfach noch nicht einmal feststeht, ob der Kreis oder die kreisabhängige Stadt die für die Durchführung des Gesetzes zuständige »untere Verwaltungsbehörde« ist. Da in den Ländern Ministerialverwaltungen und ein funktionsfähiger Verwaltungsunterbau fehlten und sich jetzt erst in der Aufbauphase befinden, mußten und müssen die Kommunen – selbst wo sie zweifelsfrei zuständig sind – Aufgaben wahrnehmen, ohne von den Ministerien durch Erlasse, Richtlinien und Rundschreiben hinreichend vorbereitet

und angeleitet zu werden, wie eine Aufgabe konkret anzugehen und durchzuführen sei. Den Kommunen wurden nicht einmal Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes automatisch zugeleitet. Offenbar bestanden und bestehen auf der Landesebene noch erhebliche Organisationsmängel bei deren Verteilung; andererseits schienen die alten Informationsstränge zum Kreis noch intakt zu sein.

## *2. Die Akteure: Neue Dezernenten und Amtsleiter*

Der Transfer von Verwaltungsrecht und -organisation und deren Integration in noch geltendes DDR-Recht und in eine bereits bestehende Gemeindeadministration erfordert qualifiziertes Verwaltungspersonal, das diese Aufgabe zu lösen imstande ist und das zugleich den praktischen Vollzug der alltäglichen, gegenwärtig aber besonders aufwendigen Verwaltungsarbeit gewährleistet. Neu sind daher nicht nur das Recht und die Strukturen der Gemeindeverwaltungen, neu sind auch viele der Dezernenten und Amtsleiter, welche die grundlegenden Entscheidungen für Organisation und Rechtsvollzug treffen müssen.

### *2.1. Berufsverläufe*

Die neuen Dezernenten und Amtsleiter gehören überwiegend der Altersgruppe der 45 bis 55jährigen an. Es sind zumeist Männer, nur relativ wenige Frauen. Kaum einer kommt aus einer Arbeiterfamilie. Vielmehr entstammen die meisten einem sozialen Milieu – ehemals Selbständige z. B. mit einem Bauernhof, einer Tischlerei, einem kleinen Laden, einem Hotel usw. oder Angestellte und Akademiker –, dessen Kinder im Arbeiter- und Bauernstaat nicht gerade gefördert wurden. Anders als viele aus dieser Alters- und Statusgruppe, die vor dem Bau der Mauer die DDR verließen, weil ihnen die angestrebte, vom Elternhaus gewünschte Ausbildung verwehrt worden war, blieben sie jedoch und arrangierten sich mit den real existierenden Verhältnissen. Denn trotz z. T. erheblicher Hindernisse ist es den meisten dann doch gelungen, ein Studium, wenn auch nicht immer das erwünschte, zu absolvieren. Die Mehrzahl hat, oft erst nach einer Lehre (manchmal auch zwei) eine Fachschule oder Universität besucht, zumindest aber ein Fernstudium bzw. eine Zusatzausbildung gemacht. Unter ihnen sind auffällig viele Naturwissenschaftler und Ingenieure bzw. Lehrer.

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

Die Beförderung in eine höhere Leitungsfunktion ist offenbar jedem irgendwann einmal in Aussicht gestellt worden, hätte er/sie sich entschlossen, den dafür vorausgesetzten Schritt in die Partei zu tun. Bei nicht wenigen kamen allerdings auch DDR-übliche Hindernisse wie nahe Verwandte in der Bundesrepublik oder Kinder, die durch Renitenz aufgefallen waren, bzw. kirchliche Bindungen hinzu, welche Zweifel an der politischen Zuverlässigkeit aufkommen ließen (»Sicherheitsrisiko«) und einer Beförderung im Wege standen. Einige wenige suchten dem Druck zu

entgehen, indem sie in eine der Blockparteien eintraten. Politische Überzeugungen haben dabei anscheinend keine große Rolle gespielt. Sie machten sozusagen einen instrumentellen Gebrauch von den Auswegen, die das System bot. Etliche von denen, die auf diese Weise die für die Blockparteien reservierten Positionen in den Gemeindeverwaltungen einnehmen konnten, wurden deshalb auch auf diesen Positionen übernommen.

Von den wenigen ehemaligen SED-Amtsleitern, die in die neue Verwaltung übernommen wurden, haben allerdings alle dieses Zugeständnis gemacht. Sie sind, weil es Voraussetzung für die gewünschte Position im Staatsapparat war, mehr oder weniger unter Druck in die SED eingetreten. Deshalb ist ihnen augenscheinlich nicht nur leicht gefallen, nach der Wende umgehend aus der Partei auszutreten, sondern sie suchten sich auch mehr oder weniger erleichtert an den Bemühungen um eine politische Erneuerung aktiv zu beteiligen. Neben fachlichen Qualitäten hat dieser Umstand sicher zu ihrer Übernahme beigetragen. Als »Wendehälse« gelten sie nicht; die sieht man vorzugsweise in den übergeordneten Institutionen beim Kreis oder Land.

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

### *2.2. Der Weg in das neue Amt*

Die Spuren indes, die das System damit in den Berufsbiographien der meisten hinterlassen hat, haben das politische Selbstverständnis gefördert, das schließlich zur mehr oder minder aktiven Teilnahme an den gesellschaftlichen Veränderungsprozessen führte. Von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, waren die neuen Dezernenten und Amtsleiter an den Diskussionen, Demonstrationen, Auseinandersetzungen (z. B. Besetzung der lokalen Stasi-Zentrale) der Zeit nach dem Oktober/November 89 intensiv beteiligt, engagierten sich z. T. am »Runden Tisch« oder am »Dialog«, fanden Anschluß an die Bürgerbewegungen (»Demokratischer Aufbruch«, »Neues Forum«, »Grüne« usw.), die neu entstandene SPD oder die Blockparteien, die nun ihrerseits in die Opposition gingen. Für erstaunlich viele waren enge, seit langem bestehende Kontakte zur Kirche von erheblicher Bedeutung, für etliche auch das Verhältnis zu ihren Kindern, die in einigen Fällen über Ungarn geflohen waren oder sich selbst ebenfalls massiv in der Wende engagierten.

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

Viele fühlten sich dazu moralisch verpflichtet, einige auch von den Mitsreitern gedrängt. Sie hatten Zweifel, ob sie den neuen Aufgaben gewachsen sein würden.

Aber sie glaubten, nun doch politische Verantwortung übernehmen zu müssen. Statt Enthusiasmus herrschte eher die Überzeugung vor, diese Aufrüttelung von Seiten der politischen Mitsreiter nicht ablehnen zu dürfen. Einige sahen außerdem die kommenden Entlassungen in den Betrieben, in denen sie arbeiteten, voraus und entschlossen sich auch aus diesem Grund, gleichsam prophylaktisch, auf eine vermeintlich sichere berufliche Perspektive in der Verwaltung zu wechseln.

Durchweg scheint jedoch – nachdem man sich für den politischen Wandel auch persönlich, oft mit der Familie, engagiert hatte – das entscheidende Motiv gewesen zu sein, eben für dieses Engagement auch einstehen zu sollen. Nunmehr politisch gewissermaßen Farbe zu bekennen und zu den notwendigen Veränderungen der Gesellschaft beizutragen, aktiv in die Reorganisation des Staatsapparats einzugreifen, sich nicht den Herausforderungen zu entziehen und so in die Beobachter- oder Verweigerrolle zurückzuverfallen, ist anscheinend bei den meisten ausschlaggebend gewesen für die mitunter zuerst zögerliche Bereitschaft, ein Amt in der neu entstehenden Kommunalverwaltung zu übernehmen.

### *2.3. Ambivalenzen der Demokratisierung*

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

Neben der immensen Vielfalt und Menge alltäglicher Probleme, welche die Verwaltungen zu bewältigen haben, müssen sie vor allem lernen, mit einem politischen System umzugehen, das – zumindest der Idee nach – auf demokratische Entscheidungsfindung angelegt ist. Daß dies ein mitunter langwieriger, strikt geregelter, auf jeden Fall mühsamer Prozeß sein kann, erweist sich als eine Erfahrung, welche für die meisten derer, die mit persönlichem Eifer und aus politischer Überzeugung sich in den Dienst der kommunalen Verwaltung gestellt haben, ebenso verunsichernd wie ernüchternd zu sein scheint. Sie kontrastiert nicht selten mit den Erfahrungen der Wendezeit, als Formen der politischen Selbstorganisation dominierten, welche nunmehr von den geregelten Zuständigkeiten des demokratischen Rechtsstaats verdrängt werden. Es ergeben sich daraus eine Reihe von Widersprüchen, Zwiespältigkeiten, Ungereimtheiten, mit denen sie fertig werden müssen und die sie gleichzeitig erheblich belasten.

So verbindet sich die Vorstellung von der Unabhängigkeit der kommunalen Selbstverwaltung mit der anscheinend weit verbreiteten Annahme, nun könne die Kommune quasi alles selbst entscheiden: Von der Industriansiedlung über den Straßenbau bis zum Schulsystem sucht man aus einem verständlichen, aber riskanten Lokalpatriotismus heraus, alles für die Gemeinde – wenn möglich sofort – in die Tat umzusetzen, wessen sie bedarf und wonach es die Bürger verlangt. Selbstverständlich will jeder das Beste für die Gemeinde. »Wir müssen was für die Bürger tun« ist die immer wieder zu hörende, wenngleich recht allgemeine Begründung für Entscheidungen, bei denen der Maßstab für das Machbare gelegentlich zu fehlen scheint. Daß bei solchen Entscheidungen Gesetze zu beachten sind bzw. der Kreis oder das Land nach wie vor in Ausübung der Rechts- und/oder Fachaufsicht zu kontrollieren hat, was entschieden wurde, überrascht manchen. »Die regieren uns

immer noch hinein« ist die von vielen geteilte Meinung in den Verwaltungen. Wie vor der Wende kämen die Anweisungen »von oben«.

Der Verdacht, es solle auf diese Weise den Kommunen ihre gerade erst zugestandene Selbständigkeit wieder eingeengt werden, ist deshalb auf allen Verwaltungsebenen anzutreffen. Dieses Gefühl der Einschränkung hat man auch gegenüber den westlichen Helfern und dem Recht aus der alten Bundesrepublik. An der Notwendigkeit der neuen rechtlichen Regelungen gibt es zwar ebenso wenig Zweifel wie an der uneigennützigen Hilfsbereitschaft der westlichen Berater, aber gleichzeitig werden sie als Beschränkung der Selbständigkeit erfahren. Daß man bei vielen Entscheidungen, die man – politisch, weil zum Wohl der Gemeinde – für richtig hält, nunmehr stets den einschlägigen Gesetzestext, mindestens aber den Berater aus dem Westen befragen muß, ob sie auch rechtmäßig sind, gibt zwar die erwünschte Sicherheit des Rechtsstaats, aber auch das Gefühl der eigenen Unzulänglichkeit. Statt souveräner Ausübung des Amtes empfindet man die Restriktionen, welche rechtliche Normen und mangelnde Kenntnis einem auferlegen, als Indizien für eine neue Form der bürokratischen Behinderung.

Das Eingabewesen z. B., das es im zentralistisch organisierten SED-Staat hin und wieder erlaubte, an den etablierten Strukturen des Staatsapparats vorbei die Revision von Entscheidungen durch jene zu erreichen, die eine Ausnahme anordnen konnten, bot anscheinend ein Maß an Flexibilität, das nunmehr nicht mehr existiert. Der Rechtsstaat, der gleichsam alles regelt, gestattet solche Ausnahmen kaum oder nur unter großem Aufwand. Heute sei »alles viel bürokratischer«, wird allerorts geklagt. Obwohl man in einem System lebte, dessen rigide Anweisungsstruktur nur widerspruchslose Befolgung zuließ (»abnicken«), wird diese nun, im nachhinein, als keineswegs undurchlässig und starr gesehen und über den Umfang der neuen rechtlichen Regelungen und die Vielzahl der Verwaltungsvorgänge gestöhnt.

Zu diesen Schwierigkeiten beim – inzwischen allerdings sicherer werdenden – Umgang mit dem neuen Recht und den neuen Verwaltungsstrukturen sowie den Beratern gesellt sich der ungewohnte Umgang mit der Pluralität der Parteien und einer freien Presse. Daß Kommunalpolitik nicht zur Parteipolitik degenerieren dürfe, ist zwar das einhellige Credo der neuen Amtsleiter und Dezernenten. Das basisdemokratische Moment der Aufbruchsmomente hat sich insofern erhalten, und die großen Koalitionen aus allen Parteien und Bürgerbewegungen in den Stadtverordnetenversammlungen, von denen nur die PDS ausgenommen ist, sprechen dafür. Doch diese Gemeinsamkeit aus der Zeit der Ablösung des alten Regimes beginnt offenbar zu bröckeln. Der Verdacht, daß zunehmend Parteiinteressen und Profilierungsblicken eine Rolle spielen, wird besonders gegenüber den politischen Kontrollinstanzen geäußert, d. h. den Ausschüssen und Deputationen bzw. den Stadtverordnetenversammlungen. Dort müsse man Demokratie erst einmal lernen, ist der stets von neuem wiederholte Vorwurf an Institutionen, deren Funktionen man vornehmlich als von Sachkompetenz wenig getrübte Kritiksucht zu begreifen scheint. Immer wieder habe man auf die (neue) Rechtslage hinzuweisen, von der die Abgeordneten, gleich welcher politischen Couleur, wenig wüßten. Fragen, Kritik, abweichende Meinungen usw. werden als Symptome eines politischen Profilierungsinteresses interpretiert, von dem man überwiegend annimmt, es sei nicht zuletzt von den Landes- bzw. Bundeszentralen der jeweiligen Parteien, die selbstredend von den anstehenden Kommunalproblemen der jeweiligen Gemeinde keine Ahnung hätten, vorgegeben.

Ancheinend hat die gemeinsame Aufbruchsstimmung der Wendezeit einem politisch-administrativen Alltag Platz gemacht, in dem sich die Lösung dringlicher kommunaler Probleme nicht mehr von den politischen Auseinandersetzungen auf Bundes-

bene trennen läßt. Gegen diese allgemein beklagte, aber anscheinend für unaufhaltlich gehaltene Entwicklung kommt man auch mit gelegentlichem individuellen Widerstand nicht an. So bekennen einige, nicht ohne geheimes Stolz, hin und wieder schon einmal gegen ihre eigene Partei gestimmt zu haben, äußern jedoch die Befürchtung, auch diese Akte parteipolitischer Unabhängigkeit nicht mehr lange durchhalten zu können. Der Glaube an die Gewissensfreiheit bei politischen Entscheidungen sieht sich zunehmend mit (westlichen) Vorstellungen von einer Parteiraison konfrontiert, die für manche eine fatale Ähnlichkeit mit der Parteidisziplin der SED anzunehmen beginnen.

In diesem Zusammenhang richtet sich der Vorwurf mangelnden Demokratieverständnisses auch an Vertreter von (außerparlamentarischen) Bürgerbewegungen und Interessengruppen, die wie zu Zeiten von »Rundem Tisch« und »Dialog« ständig das Wort ergriffen und bei allen Angelegenheiten mitreden wollten. Sie hätten noch nicht begriffen, daß die Spielregeln des repräsentativen Systems derartige Einmischungen eigentlich nicht zuließen. Dies strikt zu unterbinden, hat man freilich auch Bedenken. So bleibt es beim Bedauern über unzureichendes Demokratieverständnis der anderen; daß man vielleicht selbst ebenfalls noch lernen muß, mit demokratischen Verfahren der Kritik und Kontrolle umzugehen, findet dagegen kaum Erwähnung.

Die fortdauernde Rechtsungewißheit, das Angewiesensein auf Rat und Hilfe von den westlichen Beratern, die extreme Zeitnot und die Unübersichtlichkeit der Verwaltungswiege tragen nicht dazu bei, einmal gefällte Verwaltungsentscheidungen mit der gebotenen Selbstsicherheit nach außen zu verteidigen. Die oft geäußerte Klage, von der Lokalpresse wiederholt und in Einzelfällen verstärkt, die kommunale Verwaltung in den neuen Bundesländern sei »unsfähig«, setzt jene, die dort arbeiten, unter einen verständlichen, permanenten Rechtfertigungzwang. Nach außen gewendet führt dieser zu der Unterstellung, die Kontrollinstanzen übten ohne hinreichende Sachkenntnis unberechtigte Kritik, behinderten eine zügige Arbeit und hätten obendrein nicht den gebotenen Respekt vor der neuen Stadtverwaltung. Neidvoll wird berichtet, wie in den westlichen Partnerstädten die Verwaltung geschlossen nach außen auftrate und sich scheinbar über Parteidader hinweg durchzusetzen vermag. In den Augen der neuen Kommunalverwaltungen der Ex-DDR funktioniert sie nicht nur besser, sondern genießt auch ein weitaus höheres Ansehen bei den Bürgern. Der Zwiespalt, in dem sich die neuen Dezernenten und Amtsleiter der Gemeindeverwaltungen befinden, kommt hierbei zum Vorschein: Einerseits schen sie sich von den Bürgern vermehrt gefordert, weil Kommunalverwaltungen derzeit die einzigen Ansprechpartner für deren zahllose Probleme sind – »der Staat, das ist doch jetzt die Gemeinde« –, andererseits leiden sie unter dem Stigma, diesem Erwartungsdruck nicht genügen zu können und als »unsfähig« zu gelten.

Mit diesem Dilemma zwischen hohen Erwartungen der Bürger und Ansprüchen an sich selbst, der Fülle der Aufgaben und den unzureichenden Voraussetzungen für deren Lösung werden die Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern noch einige Zeit zu leben haben.

Kurz: Die neuen Dezernenten und Amtsleiter mußten die ernüchternde Erfahrung machen, daß Selbstverwaltung Einschränkungen bedeutet, Unabhängigkeit mit neuen Abhängigkeiten einhergeht und die souveräne selbstbewußte Gestaltung der Gemeindeverwaltung nicht möglich ist, solange man sich noch in der Rolle des »Schülers« befindet, der ohne die belehrenden Interpretationshilfen der westlichen Berater nicht auskommt. Während sie sich bemühen, dieser Fülle von alltagspraktischen, aber auch von psychologischen Problemen Herr zu werden, hatte gleichzeitig die Arbeit der Verwaltung weiterzugehen. Die aber nahm in beträchtlichem Umfang

zu, denn in der Umbruchssituation suchten die Bürger mangels anderer Adressaten für ihre wachsenden Sorgen verstärkt Rat und Hilfe bei der Gemeindeverwaltung.

#### *2.4. Zweifel und Hoffnung*

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

Die Beharrlichkeit, der Fleiß und der Eifer, mit dem die meisten ihre schwierigen Aufgaben zu erfüllen suchen, vermögen die Defizite an Erfahrung und Wissen nur zum Teil wett zu machen: Alle sind überarbeitet, haben einen 10 bis 15-Stunden-Tag, nehmen Akten, Vorlagen, Erlasses, Gesetze usw. am Wochenende mit nach Hause, verzichten auf Urlaub – und sehen sich gleichwohl von Zeit zu Zeit schlichtweg überfordert. Ungewohnt im Umgang mit großen Summen befürchtet man Schulden, die mangelnde Vertrautheit mit dem Recht verunsichert permanent, der Zeitdruck, unter dem so schnell wie möglich Entscheidungen zu treffen sind, weil die Bürger Ergebnisse sehen wollen, bereitet Kopfschmerzen, die Tragweite mancher Entscheidungen verursacht schlaflose Nächte. Die psychischen Belastungen sind enorm. So ist es nicht verwunderlich, wenn man Äußerungen hört wie: es sei »Wahnsinn« gewesen, in die Verwaltung zu gehen, man hätte sich das so nicht vorgestellt, man habe es ab und an schon bereut, die Familie protestiere, zuweilen kämen Zweifel auf, ob man die richtige Person für diese Aufgabe sei und dergleichen mehr.

Doch dies scheinen nur gelegentlich Anfechtungen zu sein. Sie werden offenbar überwunden durch ein Gefühl der Verpflichtung, sich den Problemen zu stellen und sie, so gut es geht, zu bewältigen. Selbstzweifel, die auftreten, werden zerstreut. Es dominiert die anscheinend unerschütterliche Bereitschaft, der Stadt, der man sich oft in einer emotional anmutenden Weise verbunden fühlt, aus der Misere zu helfen. Persönliche Probleme haben darum keinen Platz bzw. werden hintangestellt, weil die einmal übernommene Aufgabe, die von den meisten als eine politische Begriffen wird, Vorrang hat. Eine gelegentlich geradezu trotzige Haltung, nicht kleinbeizugeben und die selbst herbeigeführte und erstrebte politische Wende zumindest in einer funktionierenden Verwaltung in die Tat umsetzen zu wollen, hilft, an der einmal getroffenen Entscheidung festzuhalten.

Die neuen Dezernenten und Amtsleiter stellen nach Herkunft und Arbeitssituation in der Mehrzahl einen Typus des Mitarbeiters einer Kommunalverwaltung dar, wie er in den alten Bundesländern, wo eine Verwaltungslaufbahn in der Regel anders verläuft, kaum zu finden ist. Ob sie durchhalten und ob sie nach den nächsten Kommunalwahlen, wenn sie vermutlich die größten Probleme gelöst und sich eingearbeitet haben, die Mehrheitsverhältnisse aber vielleicht andere sind, noch eine berufliche und/oder politische Perspektive damit verbinden können, steht dahin.