

Kulturelle Aspekte bezirklicher Verwaltungstransformation

Einflüsse von Handlungsorientierungen in der DDR-Stadtbezirksverwaltung auf Verlauf und Stand der Integration Ost-Berliner Bezirksverwaltungen in das Land Berlin im Zeitraum von 1989 bis 1995



PDF-Version

Dissertation

zur Verleihung des akademischen Grades doctor rerum socialium (Dr. rer. soc.).

Erlangt im Dezember 1998 an der

Philosophischen Fakultät III der Humboldt - Universität zu Berlin

von

Diplom-Politologe Peter Beckers,
geboren am 26.Juli 1959 in Groß Lafferde/Niedersachsen

Danksagung

Niemand ist das, was er ist, nur durch sich.

In diesem Sinne danke ich besonders
Barbara S. Bütow, Sabine Grunwald, Carroll Haak, Silvia Jaekel und Uwe Jonas, die
mir in sehr unterschiedlicher Weise mit Rat und Tat geholfen haben, diese Arbeit
abzuschließen.

Inhaltsverzeichnis

	Verzeichnis der Abbildungen	6
1	Übersichten	6
2	Tabellen	7
	Einleitung	9
	Kapitel I Handlungsorientierungen in der öffentlichen Verwaltung westdeutscher Prägung und in der real-sozialistischen Verwaltung der DDR	13
1	Zum Verständnis wertbestimmter Handlungsorientie- rungen und -präferenzen	13
2	Handlungsorientierungen öffentlicher Verwaltung westdeutscher Prägung	17
3	Strukturelle Einflüsse auf Handlungsorientierungen in der DDR-Verwaltung	24
	3.1 Einflüsse der SED-Strukturprinzipien	24
	3.2 Einflüsse der DDR-Gesellschaftsentwicklung auf Handlungsorientierungen	32

Kapitel II	Rekonstruktion von Orientierungsmustern in Referaten Jugendhilfe Berliner Stadt- bezirksverwaltungen	37
1	Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Untersuchung	37
2	Institutionelle Rahmenbedingungen des Verwaltungs- handelns	39
2.1	Jugendpolitische Aufgabenstellungen	39
2.2	Organisation jugendpolitischer Aufgaben in der Verwaltungsgliederung des Rates des Stadtbezirks	41
2.3	Aufgaben- und Kompetenzverteilung der Jugendhilfe	43
2.4	Fachliche Regelqualifikation der Jugendfürsorger	50
2.5	Zwischenresümee	53
3	Verwaltungshandeln aus der Perspektive erinnernder Erzählung von fünf Jugendfürsorgern	54
4	Die Bedeutung rechtlicher Normen für das Verwal- tungshandeln. Untersucht am Beispiel der Aktenan- alyse "Erziehungsrechtsentzüge"	60
4.1	Methodische Vorgehensweise	60
4.2	Fallverlauf bis zur Anordnung der Heimer- ziehung (AO HE)	61
4.3	Erziehungsrechtsentzug (ERE)	66
4.4	Ergebnis der Aktenanalyse	70
5	Handlungsorientierungen von Jugendfürsorgern in Berliner Stadtbezirksverwaltungen	71

Kapitel III	Skizze des Übergangs von der Stadtbezirks- zur Bezirksverwaltung	75
1	Rahmenbedingungen bezirklicher Transformation	75
2	Die Demokratisierung der Organe bezirklicher Selbst- verwaltung durch Wahlen und Personalüberprüfungen	78
3	Der Aufbau der Bezirksverwaltung	83
	3.1 Der Umbau der Verwaltungsstruktur	83
	3.2 Die Struktur der Personalrekrutierung am Beispiel der Jugendverwaltung	86
4	Zusammenfassung	90
Kapitel IV	Handlungsorientierungen und -präferenzen in Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen	91
1	Methodische Vorgehensweise der Untersuchung und Auswahl der Untersuchungsbereiche	91
2	Berufliche Biographien der Befragten	99
	2.1 Untersuchungsgruppe Ostpersonal	99
	2.2 Vergleichsgruppe Westpersonal	104
	2.3 Zusammenfassung	105
3	Einschätzungen zur Handlungssicherheit des Ost- personals im Umgang mit den neuen rechtlichen Regelungen	106
4	Einstellungen des Ost- und Westpersonals zur prä- ferierten Rolle der Verwaltung im politischen Prozeß	116

5	Einstellungen des Ost- und Westpersonals zur präferierten Form der Aufgabenwahrnehmung	122
6	Meinungen zu institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns	130
Kapitel V Kulturelle Einflüsse der Stadtbezirksverwaltung auf Verlauf und Stand bezirklicher Verwaltungstransformation		143
1	Einfluß früherer Orientierungsmuster auf differierende Handlungspräferenzen in der Sozial- und Jugendverwaltung	143
2	Einfluß früherer beruflicher Sozialisation auf die Akzeptanz institutioneller Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns	151
3	Resümee und Ausblic	158
Quellenverzeichnis		162
1	Verzeichnis der Interviews	162
2	Literaturverzeichnis	163
Tabellenanhang		194

Verzeichnis der Abbildungen

1 Übersichten

Übersicht 1:	Orientierungen in der öffentlichen Verwaltung westdeutscher Prägung	21
Übersicht 2:	Anforderungen der SED-Strukturprinzipien an Handlungsorientierungen	30
Übersicht 3:	Verwaltungsgliederung der Stadtbezirksverwaltung	42
Übersicht 4:	Gliederung des Referats Jugendhilfe	45
Übersicht 5:	Aufgaben und Kompetenzen der Jugendhilfekommission (JHK)	48
Übersicht 6:	Aufgaben und Kompetenzen des Jugendhilfeausschusses (JHA)	49
Übersicht 7:	Handlungsorientierungen der Jugendfürsorger	71
Übersicht 8:	Zuordnung der Berliner Bezirkspartnerschaften	84
Übersicht 9:	Verwaltungsgliederung der Bezirksverwaltung Friedrichshain in den Jahren 1991-1992	85
Übersicht 10:	Gliederung der Abteilung Jugend	87
Übersicht 11:	Rekrutierungsmuster am Beispiel der Abteilung Jugend	88
Übersicht 12:	Gliederung des Fragebogens	93
Übersicht 13:	Gliederung der Untersuchungsgruppen	95
Übersicht 14:	Verhältnis der befragten Stichprobe zur Gesamtzahl der Beschäftigten in den Abteilungen und Ämtern	97

Übersicht 15:	Zusammensetzung der Untersuchungsgruppen nach Leitungs- und Sachbearbeiterpositionen	98
Übersicht 16:	Zusammensetzung der Untersuchungsgruppen Alt- und Neupersonal nach Stellung und Fachbereich	100
Übersicht 17:	Durchschnittliche berufliche Verweildauer der befragten Stichprobe in den Untersuchungsgruppen	105
Übersicht 18:	Fortbildungsbogen Sachbearbeiter	107
Übersicht 19:	Bürokratiekritik im Kontext bezirklicher Verwaltungstransformation	134
Übersicht 20:	Erhaltenswertes aus der DDR-Verwaltung	136
Übersicht 21:	Handlungspräferenzen in Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen	146
Übersicht 22:	Phasen bezirklicher Verwaltungstransformation	152

2 Tabellen

Tabelle 1:	Geschlecht und Alter der Befragten	195
Tabelle 2:	Einschätzung der Handlungssicherheit	196
Tabelle 3:	Bewertung der neuen Regelungen	197
Tabelle 4:	Vorrangige Informationsquellen	198
Tabelle 5:	Entscheidungshilfe durch den Partnerbezirk	199
Tabelle 6:	Nützlichkeit der DDR-Verwaltungserfahrung für die Einarbeitung in die neuen Aufgaben	200
Tabelle 7:	Gründe für die Nützlichkeit der DDR-Verwaltungserfahrung bei der Einarbeitung in die neuen Aufgaben	201
Tabelle 8:	Berufliches Rollenverständnis	202

Tabelle 9a-d:	Intensität von Kommunikationsbeziehungen	203
Tabelle 10:	Parteimitgliedschaften	207
Tabelle 11:	Einschätzung der Parteimitgliedschaft für das berufliche Fortkommen	208
Tabelle 12:	Parteipräferenzen	209
Tabelle 13:	Bewertung der Kompetenzen der Bezirksverwaltung	210
Tabelle 14:	Einschätzung des Verhältnisses von Haupt- und Bezirksverwaltungen	211
Tabelle 15:	Präferiertes Führungsverhalten	212
Tabelle 16:	Tätigkeitsverständnis	213
Tabelle 17:	Präferierte Entscheidungskriterien	214
Tabelle 18:	Einschätzung der Arbeits- und Handlungssituation	215
Tabelle 19:	Vorrangige Handlungshindernisse bei Problemlösungen	216
Tabelle 20a-b:	Vergleichende Einschätzung zum Verwaltungshandeln in Stadtbezirks- und Bezirksverwaltung	217

Einleitung

Klaus König erinnert daran, daß es für den Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus eine reiche Sprache gäbe, aber für den umgekehrten Weg begriffliche und konzeptionelle Deutungen weitgehend fehlten¹. Zur Bezeichnung des Übergangs von einer "real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung" (König 1993) hat sich in den Sozialwissenschaften der Begriff der Verwaltungstransformation etabliert. Damit wird deutlich, daß sich die inhaltlichen Bedingungen von Transformationen und Reformen unterscheiden: Verwaltungsreformen tragen zur Modernisierung des Gesellschaftssystems, also seiner sukzessiven Anpassung an veränderte, häufig global wirkende Umweltbedingungen bei². Die Komplexität dieser Bedingungen ist ex ante kaum planbar, so daß sich Gesellschafts- und reformerische Verwaltungsentwicklung durch das Zusammenwirken vielfältiger Einflüsse relativ ungesteuert und evolutionär vollziehen³. Im Unterschied hierzu wird die ostdeutsche Verwaltungstransformation von dem Ziel ihrer Integration in das bundesdeutsche Gesellschaftssystem bestimmt, so daß im Sinne nachholender Modernisierung⁴ relativ deutliche Vorstellungen über ihre gewünschte Entwicklung bestehen.

Damit ist die Ausgangslage (Verwaltung real-sozialistischer DDR-Prägung) und Ziel (Verwaltung westdeutscher Prägung) der ostdeutschen Verwaltungstransformation klar benannt. Allerdings sind ihre Rahmenbedingungen derart einzigartig, daß auf Erfahrungen mit ähnlichen Prozeßverläufen kaum zurückgegriffen werden kann. In den vor 1989 weltweit zu beobachtenden Transformationsprozessen⁵ unterlagen nur gesellschaftliche Teilbereiche der systemischen Anpassung im Sinne nachholender Modernisierung, weil der Demokratisierung bereits die Entwicklung zur Marktwirtschaft vorausgegangen war⁶. Dieser historische Entwicklungszusammenhang ist

¹ Siehe König 1993: 80f.

² Siehe v. Beyme (1994a/b), Sandschneider (1994: 23ff.) und Merkel (1994a/b).

³ Siehe Wiesenthal (1995), Ellwein (1993: 35), und Luhmann (1982: 335).

⁴ Siehe v. Beyme (1994a/b) und Merkel (1994a/b).A

⁵ Zum Überblick häufig synonym zu Transformation verwendeter Bezeichnungen siehe Merkel 1994: 10.

⁶ Zu dem Phänomen der Demokratisierungswellen siehe Huntington 1991. Einen Überblick über Typologien und staatliche Zuordnungen gibt Welzel 1994.

beim Übergang von ursprünglich sozialistisch-autoritär zu marktwirtschaftlich-demokratisch verfaßten Gesellschaften nicht gegeben. Er wird von der "Übernahme, Errichtung, Inkorporation von modernen demokratischen, marktwirtschaftlichen, rechtsstaatlichen (Basis-)Institutionen" (Zapf 1994: 301) erfolgreicherer Gesellschaftssysteme bestimmt, so daß von den transformatorischen Prozessen beinahe alle Bereiche des Lebens gleichzeitig betroffen sind⁷.

Diese Feststellung gilt auch für die ostdeutsche Transformation. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede zu postsozialistischen Systemtransformationen osteuropäischer Staaten, so daß sie ein transformatorischer Sonderfall ist. Denn sie wurde und wird von historisch unvergleichlichen materiellen wie personellen Unterstützungsleistungen aus Westdeutschland flankiert. Auch der plötzliche "super big bang" (v. Beyme 1994b: 83) ist einmalig, mit dem das DDR-System aufgelöst und durch das bundesrepublikanische System ersetzt wurde. Die besondere Gründlichkeit, Schnelligkeit und Gleichzeitigkeit, mit welcher der westdeutsche Institutionentransfer⁸ vollzogen wurde, ist das Beispiel geradezu "reinsten Form nachholender Modernisierung" (Zapf 1994).

Diese strukturellen Rahmenbedingungen ostdeutscher Verwaltungstransformation bedingen, daß die DDR-Verwaltungen beinahe über Nacht völlig veränderte sozio-ökonomische Anforderungen zu bewältigen hatten. Der Erfolg dieser Bemühungen beeinflußt den Verlauf des gesamten sozio-ökonomischen Strukturwandels in Ostdeutschland⁹. Defizite in ihrer transformatorischen Entwicklung würden die Funktion von Verwaltung im politischen Prozeß, auf den an anderer Stelle noch eingegangen wird¹⁰, beeinträchtigen. Damit würde auch die Kompetenz demokratischer Institutionen vermindert, gesellschaftliche Probleme bewältigen zu können. Dies hätte zur Folge, daß das Vertrauen der neuen Bundesbürger in die Leistungskraft des politischen Systems nachläßt und der Demokratisierungsprozeß die Unterstützung verliert¹¹.

⁷ Zur historischen Singularität und zu Problemen dieser Gleichzeitigkeit siehe Offe (1991a: 279ff.), v. Beyme (1994b: 360) und Reißig (1993: 11).

⁸ Siehe Lehbruch 1996 und 1993.

⁹ Siehe Hill 1992 und 1994.

¹⁰ Siehe Kapitel I, Abschnitt 2.

¹¹ Siehe Gabriel 1994.

Die Leistungsfähigkeit von Verwaltungen wird vom Zusammenwirken institutioneller Rahmenbedingungen wie Organisationsstruktur und verwaltungsrechtliche Regelungen mit verwaltungskulturellen Einflüssen wie Handlungsorientierungen und -präferenzen des Personals bestimmt. Das Ergebnis dieses Zusammenwirkens kann nur sehr eingeschränkt politisch gesteuert werden¹². Die Effizienz öffentlicher Verwaltungen¹³ westdeutscher Prägung wird durch eine Verwaltungskultur begünstigt, die sich auf die Berücksichtigung nichtformalisierter, aber zur Funktionserfüllung notwendiger gesellschaftlicher Anforderungen im Verwaltungshandeln vorteilhaft auswirkt. Daher ist der weitgehend abgeschlossene Transfer westdeutscher Strukturen und Regelungen noch kein Garant dafür, daß das Verwaltungshandeln in Ostdeutschland dem in Westdeutschland entspricht.

Das ostdeutsche Verwaltungspersonal wurde im DDR-Gesellschaftssystem sozialisiert. Seine kulturell vermittelten, internalisierten Denk- und Orientierungsmuster sind kurzfristig nicht zu verändern und begünstigen die Herausbildung einer spezifisch ostdeutschen Verwaltungskultur. Sie wird von den Prägungen beruflicher Sozialisation des Personals beeinflusst, das bereits in der DDR-Verwaltung tätig war und besonders in die Stellen des mittleren und gehobenen Verwaltungsdienstes übernommen wurde¹⁴. Empirische Untersuchungen in Landes- und Kommunalverwaltungen der neuen Bundesländer¹⁵ bestätigen die Annahme, daß sich eine spezifisch ostdeutsche Verwaltungskultur herausbildet¹⁶.

In der vorliegenden Arbeit werden verwaltungskulturelle Aspekte des Transformationsprozesses Ost-Berliner Bezirksverwaltungen im Zeitraum von 1989 bis 1995 analysiert. Sie leisten einen Beitrag zur Verlaufsanalyse ostdeutscher Verwaltungstransformation. Am Beispiel der Referate Jugendhilfe in früheren Ost-Berliner Stadtbezirksverwaltungen wird insbesondere die Wirkung verwaltungskultureller Prägungen auf den Verlauf bezirklicher Transformation untersucht.

¹² Siehe Wollmann 1996 und 1995a.

¹³ Zur Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit öffentlicher Verwaltungen siehe ausführlich Reichard 1987: 10ff.

¹⁴ Siehe Wollmann (1995a), Derlien (1993), Seibel (1993a) und Wollmann/Jaedicke (1993).

¹⁵ Zum Überblick siehe Wollmann u.a. 1995c.

¹⁶ Siehe Damskis/Möller (1997), Schöne/Rogas (1996), Berg/Nagelschmidt (1996), Schröter (1995), Wollmann/Berg (1994), Berg (1994) und Reichard/Schröter (1993).

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Darstellung grundlegender (verwaltungs-) kultureller Einflüsse auf Handlungs- und Orientierungsmuster des Verwaltungspersonals. Anschließend werden idealtypische Orientierungsmuster des Personals in der öffentlichen Verwaltung westdeutscher Prägung und in der DDR-Verwaltung entwickelt. Dieses Vorgehen dient dem Zweck, die Fragebereiche der Untersuchung zu strukturieren und eine Vorstellung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden dominierender Handlungsorientierungen zu erhalten (verwaltungskulturelle Ausgangslage und Ziel bezirklicher Transformation).

Allerdings behindert der unzureichende Forschungsstand zur DDR-Verwaltung eine Bestimmung idealtypischer Handlungsorientierungen, so daß in *Kapitel II* eine retrospektive Analyse des Verwaltungshandelns in den Referaten Jugendhilfe Ost-Berliner Stadtbezirke folgt. Anhand der institutionellen Rahmenbedingungen des Referats, der von fünf Jugendfürsorgern beschriebenen Verwaltungspraxis und der Analyse von Jugendhilfeakten erfolgt anschließend eine realtypische Bestimmung grundlegender Handlungsorientierungen des Personals in der DDR-Verwaltung.

Die Struktur des organisatorischen und personellen Umbaus der DDR-Stadtbezirks- zur Bezirksverwaltung wird in *Kapitel III* dargestellt. Der Einfluß dominanter Orientierungsmuster in der Stadtbezirksverwaltung auf den bezirklichen Transformationsverlauf und auf die Herausbildung einer spezifischen ostdeutschen Verwaltungskultur wird in *Kapitel IV* analysiert¹⁷. Die im Jahr 1993¹⁸ mit quantitativen sozialwissenschaftlichen Methoden der Einstellungsforschung in Jugend- und Sozialverwaltungen Ost- und West-Berliner Bezirke erhobenen Daten werden anschließend durch weitere komplettiert. Sie wurden im Jahr 1995 überwiegend durch qualitative Befragungen ermittelt¹⁹. In *Kapitel V* erfolgt das Resümee der vorliegenden Untersuchung.

¹⁷ Hieraus begründet sich die beim Ostpersonal vorgenommene Differenzierung in "Alt-" und "Neupersonal". Diese Begriffsverwendungen dienen also lediglich zur Unterscheidung vorhandener oder nicht vorhandener DDR-Verwaltungserfahrung beim Aufbau der Bezirksverwaltung.

¹⁸ Diese Erhebungen wurden im Rahmen eines Berlin-Forschungsprojekts zusammen mit Uwe Jonas durchgeführt. Zum Projekt und zu grundlegenden Unterschieden in der Verwendung und Interpretation der Daten siehe Kapitel IV, Abschnitt 1.

¹⁹ Siehe Beckers/Jonas 1997.

Kapitel I Handlungsorientierungen in der öffentlichen Verwaltung westdeutscher Prägung und in der real-sozialistischen Verwaltung der DDR

1 Zum Verständnis wertbestimmter Handlungsorientierungen und -präferenzen

Der Verlauf der Institutionalisierung, also auch das "so und nicht anders sein" von Verwaltung, geschieht im Zusammenwirken mit der kulturellen Gesellschaftsentwicklung²⁰. Unter "Kultur" wird im weiteren Verlauf der Arbeit die in der Gesellschaft vorherrschenden Wertsetzungen verstanden. Damit wird einer in der politischen Kulturforschung verbreiteten Definition gefolgt, nachdem die Werte den "Kulturkern" (Schröter 1995: 46) bilden. Zur hinreichenden Wertdefinition wird auf die beinahe klassische Definition von Kluckhohn zurückgegriffen. Hiernach ist ein Wert "eine für ein Individuum oder eine Gruppe charakteristische Konzeption des Wünschenswerten, welche die Auswahl unter verfügbaren Handlungsarten, -mitteln und -zielen beeinflusst" (Kluckhohn 1951: 395). Werte begründen die Präferenz von Individuen oder Gruppen für eine bestimmte Handlungsweise in konkreten Handlungssituationen, also ihre Handlungspräferenzen.

Sie werden durch wertbestimmte, über konkrete Handlungssituationen hinausreichende grundlegende Orientierungen bestimmt. Diese Handlungsorientierungen werden ebenfalls durch Werte bestimmt, was in der Wertedefinition von Klages besonders deutlich wird. Hiernach sind Werte "situationsübergreifende, objektungsspezifische Orientierungsleitlinien zentralen Charakters, die den Systeminput einer Person (ihre Wahrnehmung wie auch die in ihr ablaufende Inputverarbeitung) selektieren, organisieren und akzentuieren und gleichzeitig auch ihren Output, d.h. ihr Reaktions- und Verhaltensschema regulieren" (Klages 1977: 295). Werte ermöglichen dem Menschen oder der Gruppe eine grundlegende, situationsübergreifende Handlungs-

²⁰ Zu kulturanthropologischen Ansätzen einer Institutionentheorie siehe Waschkuhn (1987) und Göhler (1987b).

orientierung und begründen ihre Handlungspräferenz in einer konkreten Handlungssituation.

Kulturelle Identität wird durch die Gemeinsamkeit gesellschaftlicher und individueller Werte hergestellt. Sie bestimmen, ob und welches (soziale) Handeln wünschenswert ist, d.h. ob und auf welche Weise die bewußte Überführung eines Zustands in einen anderen durch soziale Interaktion erfolgen soll. Werte sind das Bindeglied zwischen Individuum und Gesellschaft, denn erst gemeinsam geteilte Werte ermöglichen die Identifikation von Zugehörigkeit, die Ordnung der Zusammenarbeit und die Regulierung des Zusammenlebens der Mitglieder²¹. Die Kultur einer Gesellschaft bestimmt sich also durch die in ihr vorherrschenden Werte, die durch gesellschaftliche Leitideen wie beispielsweise Freiheit, Rechtmäßigkeit, Gleichheit u.a.m. repräsentiert werden.

Welche Werte sich in Gesellschaften ausbilden, wird von spezifischen Umwelteinflüssen bestimmt, worauf Berger/Luckmann hinweisen²². Hiernach neigen Menschen dazu, sich Gewißheit über die objektive Realität ihrer subjektiven Wahrnehmung von Umweltphänomenen verschaffen zu wollen, die beispielsweise durch technische, ökonomische bzw. soziale Entwicklungen oder aber auch Naturerscheinungen hervorgerufen werden. Diese Gewißheit verschaffen sie sich durch die Bestätigung, daß andere Menschen ihre Wahrnehmung teilen. Sie werden gemeinsam interpretiert, so daß am Ende eine gemeinsam geteilte Deutung von dem entsteht, was objektiv wahr, richtig bzw. wirklich ist und welches Handeln sozial wünschenswert ist, den Umweltphänomenen zu begegnen. Die "soziale Konstruktion von Wirklichkeit" (Berger/Luckmann 1977) beeinflusst, wie die Mitglieder einer Gesellschaft ihre Umwelt wahrnehmen und welche Handlungsorientierungen ausgebildet werden. Sie sind von einer relativ hohen zeitlichen Konsistenz²³ und verändern sich in der Regel nur sukzessive und über einen längeren Zeitraum hinweg, denn sie werden im Institutionalisierungsprozeß internalisiert. Dieser Prozeß läßt sich folgendermaßen beschreiben:

Die soziale Konstruktion von Wirklichkeit vermittelt dem Menschen eine grundlegende Orientierung, welches Handeln wünschenswert ist, um auf Umweltphänomene

²¹ Siehe Elias 1992: 65ff. und 312ff.

²² Siehe Berger/Luckmann 1977: 13ff.

²³ Siehe Klages/Hippler/Herbert 1992.

zu reagieren. Hierdurch findet eine erste Auswahl unter verfügbaren Handlungsarten, -mitteln und -zielen statt. Auf die schließlich getroffene Wahl wird in späteren Handlungssituationen zurückgegriffen, da mit der Reproduktion früheren Handelns der Vorteil begrenzter Auswahl verbunden ist. Dieser Vorteil begründet sich durch die Sicherheit, die mit dem Rückgriff auf bekannte, bewährte Handlungsweisen verbunden ist. Sie trägt zur kognitiven Entlastung bei, da kognitive "Such"-Kapazitäten, die beim Abwägen über die jeweiligen Folgen verfügbarer Handlungsalternativen anfallen, reduziert werden. Dies hat zur Folge, daß die Auswahl der "richtigen" Handlungsweise schneller stattfinden kann und eingesparte "Such"-Kapazitäten anderweitig genutzt werden können²⁴. Der Vorteil begrenzter Auswahl erfährt seine Optimierung durch Internalisierung, in dem ein bewußtes Abwägen verfügbarer Handlungsalternativen nicht mehr stattfindet.

Durch den Prozeß der Institutionalisierung werden Handlungsorientierungen verinnerlicht oder "eingefroren". Dies hat aber auch zur Folge, daß veränderte Umweltanforderungen nur relativ langsam und sukzessive in das Bewußtsein des Menschen treten. Der Anpassung geht im Prozeß der Deinstitutionalisierung ein "Auftauen" internalisierter Orientierungen voraus. Besonders der nachlassende Erfolg der mit der Handlung verbundenen Zielsetzung begünstigt es, daß Menschen die Richtigkeit ihres bisherigen Handelns reflektieren und über verfügbare Handlungsalternativen nachdenken. Durch gemeinsame Interpretation ihrer Deutungen und Wahrnehmungen findet die erneute soziale Übereinkunft über das wünschenswerte, richtige Handeln statt. Die veränderten Orientierungen werden im Prozeß der Institutionalisierung wieder internalisiert.

Prozesse der Institutionalisierung begünstigen eine relative Homogenität und Stabilität der vielfältigen Handlungsstrukturen in der Gesellschaft. Sie lassen sich nach ihrer Funktion differenzieren, also dem inhärenten Sinn und Bezug, die sie im systemtheoretischen Handlungsmodell²⁵ für gesellschaftliche Teilbereiche bzw. Subsysteme wie Politik, Wirtschaft, Recht, Bildung u.a.m. erbringen. So lassen sich beispielsweise Handlungen mit politischer Funktion dem politischen Subsystem zuordnen, wenn sie dazu beitragen, daß systemische Steuerungs- und Regulierungsleistungen erbracht werden, um Zusammenhalt und Überleben des (Gesellschafts-

²⁴ Siehe March (1990a/c) und Berger/Luckmann (1977)

²⁵ Siehe Parsons (1985: 12ff.) und Luhmann (1984: 15ff.).

)Systems zu gewährleisten²⁶. Auf diese Weise entstehen funktionsbezogene Handlungsmuster. Sie konstituieren im Zusammenwirken mit den institutionellen Rahmenbedingungen die politischen Institutionen der Bundesrepublik wie Regierung, Parlament, Gerichte, Parteien, Verbände, Massenmedien und öffentliche Verwaltung²⁷. Im institutionalistischen Verständnis wird das "so sein" von Verwaltung als relativ dauerhaftes Muster reproduzierter Handlungen des Verwaltungspersonals begriffen, das sich im Verlaufe kultureller Entwicklung durch Prozesse der Deinstitutionalisierung und Institutionalisierung herausgebildet hat. Welches Muster sich ausbildet, wird vom Zusammenwirken grundlegender vier Einflüsse auf Verwaltungshandeln bestimmt:

1. Der Einfluß der Verwaltungsorganisation, also die Organisationsstruktur der Verwaltung²⁸, welche die Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des Personals regelt. Sie umfaßt sowohl die Aufbauorganisation wie die hierarchische Konfiguration von Stellen, Ämtern und Abteilungen als auch die Ablauforganisation wie die Regeln zur Kooperation und Koordination des Personals (z.B. Mitzeichnungs-, Abzeichnungs- und Schlußzeichnungsregelungen) im Handlungsprozeß.
2. Der Einfluß der verwaltungsrechtlichen Regelungen, also sowohl die Rechtsvorschriften mit Außenwirkung wie Gesetze, Rechtsverordnungen oder Satzungen als auch die Verwaltungsvorschriften, die keine Rechtssätze begründen wie Durchführungsvorschriften oder Anordnungen.
3. Der Einfluß gesellschaftlicher Anforderungen, die nicht in den formal geregelten institutionellen Rahmenbedingungen für Verwaltungshandeln wie Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht abgebildet sind²⁹. Ihre Berücksichtigung ist ein wesentlicher Bestandteil des effizienten Handelns öffentlicher Verwaltungen westdeutscher Prägung³⁰.
4. Der Einfluß wertbestimmter Handlungsorientierungen und -präferenzen des Verwaltungspersonals. Diese sind ein wesentlicher Teil der Kultur von Verwaltungen³¹.

²⁶ Siehe Göhler (1987b: 17) und Greven (1983: 515).

²⁷ Siehe Göhler 1987b: 18.

²⁸ Die Organisationsstruktur bestimmt sich durch Parameter wie Spezialisierung, Standardisierung, Zentralisierung, Formalisierung und Konfiguration. Siehe hierzu Kieser/Kubicek (1992: 67ff.) und Hill/Fehlbaum/Ulrich (1989: 141ff.).

²⁹ Zur Bedeutung informeller Anforderungen für das Handeln siehe auch Kieser/Kubicek (1992: 449ff.) und Wollnik (1995).

³⁰ Siehe Ellwein 1993: 31f. Sie werden im nachfolgenden Abschnitt 2 dieses Kapitels beschrieben.

³¹ Siehe Damskis/Möller (1997: 14f.) und Schröter (1995: 34ff.).

Nachfolgend wird Verwaltungskultur definiert als die "Gesamtheit der für die Erfüllung der Verwaltungsfunktionen handlungsrelevanten Einstellungen und Werthaltungen von Verwaltungsmitarbeitern" (Damskis/Möller 1997: 15)³². In empirisch geprägten Ansätzen der Verwaltungskultur-Forschung erfahren die Begriffe Einstellung und Wert häufig eine synonyme Bedeutung und Verwendung³³. Wie bereits beschrieben, beeinflussen Werte die Handlungsorientierungen und -präferenzen von Menschen oder Gruppen. Gesellschaftlich und beruflich vermittelte Werte bestimmen auch in der Verwaltung, ob und auf welche Art und Weise das Personal die an sie gestellten Anforderungen wahrnimmt, deutet, bewertet und welches Selbst- und Rollenverständnis es entwickelt.

Gemeinsam von der Gesellschaft und dem Personal geteilte Werte tragen zur effizienten Erfüllung der Verwaltungsaufgaben bei. Denn sie erleichtern die Orientierung des Personals an gesellschaftliche Anforderungen und verringern den zur Koordination bzw. Kooperation anfallenden Steuerungsaufwand erheblich. Die Kultur einer Verwaltung wirkt sich auf den Erfolg politischer Programme aus und ist zum Verständnis der Innenwelt von Verwaltung von zentraler Bedeutung³⁴.

2 Handlungsorientierungen öffentlicher Verwaltung westdeutscher Prägung

Die grundlegenden Anforderungen an Verwaltungshandeln westdeutscher Prägung werden durch die gesellschaftlichen Leitideen Freiheit, Rechtmäßigkeit, Gleichheit und Gewaltenteilung bestimmt³⁵. Freiheit konkretisiert sich hierbei vor allem in Anspruchs- bzw. Abwehrrechten der privaten Sphäre des Bürgers gegenüber dem Staat. Der Eingriff in den privaten Bereich bedarf als Ausdruck der Rechtmäßigkeit des Gesetzes. Der Gleichheitsgrundsatz bestimmt, daß alle Bürger dem Gesetz in gleichem Maße unterworfen sind. Gewaltenteilung beinhaltet, daß alle Staatsgewalt vom Volke auszugehen hat und diese Gewalt durch voneinander getrennte Organe

³² Zu dieser Definition siehe auch Jann (1983: 23ff). und ausführlich Schröter (1995).

³³ Zur Definition von Einstellung siehe Kapitel IV, Abschnitt 1.

³⁴ Zum Einfluß von Verwaltungskultur auf die Implementation politischer Programme siehe Jann (1983), aber auch Hellstern/Wollmann (1984), Mayntz (1983), Wollmann (1980) und Schmid/Treiber (1975).

³⁵ Zu den staatsphilosophischen Begründungen siehe Maihofer 1984: 177ff.

der Judikative, Exekutive und Legislative ausgeübt wird³⁶. Diese Gewaltenteilung wird durch das bundesstaatliche, föderale Prinzip des Staatsaufbaus ergänzt³⁷. Das Grundgesetz verlangt, daß das föderalistische Prinzip in den Verfassungsordnungen der Länder seine Entsprechung findet und sichert den Kommunen das Recht zur Selbstverwaltung zu³⁸.

Das Rechtsstaatsprinzip drückt sich vor allem durch die Funktion der judikativen Gewalt aus, die Einhaltung verfassungsrechtlicher Normen bei der Gesetzgebung der Legislative sowie die Rechtsschutz- und Rechtsweggarantie des Bürgers in seinen Abwehr- und Anspruchsrechten zu gewährleisten³⁹. Zum Schutz vor widerrechtlichem Verwaltungshandeln sichert es den Betroffenen ein Klagerecht vor den Verwaltungsgerichten zu⁴⁰. Um die Gleichheit vor dem Gesetz durch richterliche Neutralität auch in der Praxis der Rechtsprechung zu gewährleisten, räumt das Grundgesetz den Richtern eine besondere Stellung ein und verlangt von ihnen eine ethische Selbstbindung an die "Souveränität des Rechts"⁴¹.

Um die Funktion von Verwaltung im Modell der Gewaltenteilung erfassen zu können, ist ein Rückgriff auf zentrale Phasen des Policy-Making hilfreich, wie sie Werner Jann analytisch beschreibt⁴²: Die Phase der *Politikformulierung* beinhaltet die Identifikation, Definition und Bewertung gesellschaftlicher Probleme, die zu Programmen führen wie beispielsweise Gesetze, Verordnungen und Pläne. Sie sollen das zukünftige Handeln der Adressaten im gewünschten Umfang beeinflussen. In der Phase der *Politikdurchführung* werden diese Programme umgesetzt. In der Phase der *Politikwirkung* erfolgt die Evaluierung der mit den Programmen intendierten Wirkungen und möglicherweise nichtintendierten Auswirkungen auf das Gesellschaftssystem. Im Anschluß daran kann gegebenenfalls wieder in die Phase der Politikformulierung eingetreten werden, so daß sich der Prozeß des Policy Making um einen zirkulären Vorgang handelt (Policy Cycle).

³⁶ Siehe Art. 20 GG.

³⁷ Siehe Art. 30, 37, 83 und 84 bis 90 GG.

³⁸ Siehe Art. 28 (2) GG. Schmidt-Eichstaedt (1993: 106) schätzt, daß bis zu 80 Prozent aller ausführungsbefähigten Gesetze durch die Kommunen vollzogen werden.

³⁹ Siehe Art. 1 und 19, 20, 28, 71, 92 bis 96, 99, 100, 103 und 104 GG.

⁴⁰ Siehe Art. 72 GG.

⁴¹ Siehe Heyde (1984: 1201f.) und Art. 97 und 98 GG.

⁴² Zum politischen Prozeß des Policy-Making siehe insbesondere Jann (1984), aber auch Windhoff-Héritier (1987) und Mayntz (1983: 475ff.).

Das Grundgesetz weist der Legislative die Funktion der Rechtsetzung⁴³ und der Verwaltung die des Gesetzesvollzuges zu⁴⁴. In dieser Funktionszuweisung ist die Politikformulierung das Element politischer Parteien. Sie entwickeln in Konkurrenz zu anderen Parteien Programme und sind durch ihre Wahl legitimiert, zu bestimmen, welche gesellschaftlichen Problemlagen als regulierungsbedürftig eingeschätzt werden, welche Verhaltensänderungen des Adressaten erwünscht sind und welche Steuerungsmittel zum Einsatz kommen sollen. Die Verwaltung hat die Funktion, diese Programme umzusetzen.

Dieser Vorstellung entspricht das idealtypische Bild (Image) des politisch neutralen, am legalistisch-prozeduralen hoheitlichen Gesetzesvollzug orientierten "klassischen Beamten"⁴⁵. Ihm liegt das gedankliche Konstrukt der Trennung von staatlicher und gesellschaftlicher (bzw. privater) Sphäre zugrunde, in dem der Staat die hegelianische sittliche Idee des Ganzen verkörpert. In diesem Verständnis ist das Verwaltungspersonal dem Staat als Garanten des Gemeinwohls verpflichtet und kann bzw. soll gesellschaftliche Probleme rein sachlich, also parteipolitisch neutral und objektiv lösen. Mehrheitsentscheidungen, pluralistische Konfliktaustragung durch Parteipolitik oder Verbände werden als interessengebunden und daher dem Gemeinwohl eher abträglich interpretiert.

Der Funktion von Verwaltung im politischen Prozeß gesellschaftlicher Problemverarbeitung der Bundesrepublik entspricht diese Vorstellung von Gewaltenteilung nur noch begrenzt. Besonders die ihr zugrundeliegende gedankliche Trennung von staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre ist ungeeignet, die an das Verwaltungshandeln gestellten gesellschaftlichen Anforderungen adäquat erfassen zu können⁴⁶. Sie werden von der hohen Vernetzung und Ausdifferenzierung staatlicher und gesellschaftlicher Handlungsbeziehungen bestimmt, die in ihrer Vielschichtigkeit und Interdependenz nur noch schwer zu erfassen sind. Die Vernetzung von Staat und Gesellschaft beispielsweise im "Dritten Sektor"⁴⁷ verdeutlicht sich in Entwicklungen, die sich in Begriffen wie "Subsidiaritätsprinzip", "Public-Private Partnership"⁴⁸, "Mixed

⁴³ Siehe Art. 1 bis 19 und 79 (3) GG.

⁴⁴ Siehe Art. 20 GG.

⁴⁵ Siehe Putnam (1976) und Steinkämper (1974).

⁴⁶ Siehe Ellwein (1993: 31f., 1982: 11ff.) und Hesse (1987b: 191ff.).

⁴⁷ Siehe Reichard 1988: 363ff.

⁴⁸ Siehe Mayer 1993: 440ff.

Economy"⁴⁹, "Korporatismus", "Koproduktion"⁵⁰ und "Politikverflechtung"⁵¹ widerspiegeln. Die effiziente Steuerung solcher komplexen Gesellschaften erfordert zunehmend die Kooperation des Staates mit seinem gesellschaftlichen Umfeld⁵². Auch die Reduktion nichtintendierter Folgewirkungen bedingt die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure bei der Entwicklung und Umsetzung politischer Programme. Dabei treten autoritäre hinter partizipativ-kooperativen Steuerungsformen zurück⁵³: Motivation, Kommunikation, Akzeptanz und Dialogfähigkeit sind zentrale Schlüsselwörter des kooperativen Staates⁵⁴. Diese Entwicklung hat zu einer Reihe grundlegender, gesellschaftlicher Anforderungen an Orientierungen des Verwaltungspersonals geführt, die einander bedingen und auch analytisch nur mühsam differenziert betrachtet werden können. Sie sind in nachfolgender Übersicht 1 dargestellt.

Die idealtypische *Problemorientierung* des Verwaltungspersonals entspricht der geforderten Funktion von Verwaltung im politischen Prozeß. Die Steuerung komplexer Gesellschaften bedingt ein hohes Maß spezialisierter Informations- und Problemlösungskapazitäten, über das die Legislative nicht verfügt⁵⁵. Hierdurch fallen der Verwaltung zunehmend Funktionen in allen Phasen des Policy-Making-Prozesses zu, worauf seit den achtziger Jahren die Implementationsforschung aufmerksam macht⁵⁶. Daher ist es erforderlich, daß das Verwaltungspersonal seine Kompetenzen in die Phasen des politischen Prozesses einbringt, also auf gesellschaftliche Problemlagen aufmerksam macht, Lösungsvorschläge entwickelt sowie sich an der Evaluierung und ziel- oder ergebnisbezogenen Umsetzung politischer Programme beteiligt⁵⁷. In diesem Kontext spricht Gerhard Banner von der Entwicklung zur "politischen Verwaltung"⁵⁸ Renate Mayntz von der "Politisierung der Bürokratie"⁵⁹

⁴⁹ Siehe Püttner 1993: 211ff.

⁵⁰ Siehe Grunow 1982: 239ff.

⁵¹ Siehe Benz/Scharpf/Zintl 1992.

⁵² Siehe Hesse 1987a: 27.

⁵³ Siehe Eisen/Seibel (1995) und Hartwich (1986: 14f.).

⁵⁴ Siehe Voigt (1995) und Hesse (1987b: 208).

⁵⁵ Siehe Scharpf 1973: 18.

⁵⁶ Siehe Hellstern/Wollmann (1984) und Ellwein/Hesse (1992: 350).

⁵⁷ Siehe Hesse/Ellwein (1992: 314) und Jann (1988).

⁵⁸ Siehe Banner 1982: 26

⁵⁹ Siehe Mayntz 1983: 475.

und Thomas Ellwein von der "Vermischung" politischer und administrativer Funktionen⁶⁰. Die wertbestimmte Problemorientierung begünstigt es, daß das Verwaltungspersonal seine fachlichen Kompetenzen auch in die Phase der Politikformulierung einbringt.

Übersicht 1: Orientierungen in der öffentlichen Verwaltung westdeutscher Prägung

Orientierungsbezug	Orientierungsmuster	Orientierungsmerkmal
politischer Prozeß	Problemorientierung	Einbringung fachlicher Kompetenzen in die Phase der Politikformulierung
Parteipolitik	Fachorientierung	Selbstkoordination anhand den Standards professioneller Fachlichkeit
Aufgabenwahrnehmung	Aufgabenorientierung	eigenständige Problemlösung und Übernahme von Verantwortung
Verwaltungsumwelt	Umweltorientierung	partizipativ-kooperative Beteiligung gesellschaftlicher Akteure bei Problemlösungen
Verwaltungsrecht	Rechtsorientierung	Rechtsbindung des Verwaltungshandelns bei problemorientierter Wahrnehmung eingeräumten Ermessens

Die *Fachorientierung* beinhaltet die Selbstkoordination des Verwaltungspersonals an Standards professioneller Fachlichkeit. Die Funktion der Exekutive im politischen Prozeß erfordert eine hohe Interaktion zwischen politischen Parteien und Verwaltung, die durch Parteimitgliedschaften gefördert wird. Um parteipolitischer Ämterpatronage⁶¹ bei der Stellenbesetzung entgegenwirken, die Loyalität der Verwaltung bei Regierungswechseln⁶² erhalten und parteipolitische Neutralität⁶³ im Verwaltungshandeln gewährleisten zu können, ist die ethische Selbstbindung des Verwaltungspersonals eine grundlegende Anforderung an Verwaltungshandeln. Die Krite-

⁶⁰ Siehe Ellwein 1983: 363.

⁶¹ Zum Problem parteipolitischer Ämterpatronage siehe v. Armin 1995: 133ff.

⁶² Siehe Wollmann 1991b: 547ff.) und Jaedicke/Wollmann (1991b: 420ff.).

⁶³ Siehe Derlien (1991: 254ff.) und Isensee (1984: 1150ff.).

rien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung⁶⁴ dienen nicht allein dem Zweck, die Fachkompetenz der Verwaltung zu sichern, sondern auch dazu, den öffentlichen Zugang in den Staatsdienst zu ermöglichen. Eine wertbestimmte Fachorientierung des Personals begünstigt ein Verhältnis zu politischen Parteien, bei dem die Standards professioneller Fachlichkeit im Verwaltungshandeln auch im Konfliktfall erhalten bleiben⁶⁵.

Die idealtypische *Aufgabenorientierung* verweist auf die Bereitschaft des Personals, Verantwortung zu übernehmen und Verwaltungsaufgaben eigenständig zu erfüllen. Die Gesellschaftsentwicklung hat zum Anwachsen öffentlicher Aufgaben geführt, deren effiziente Bewältigung sich bereits auf die Verwaltungsorganisation ausgewirkt hat, aber auch weiterhin auswirkt. So wurden beispielsweise überwiegend Schlußzeichnungsbefugnisse für die Fachverantwortung dezentralisiert und Leitungsaufgaben von Kontrollfunktionen entlastet. Effizientes Verwaltungshandeln bedarf zunehmend auch der Dezentralisierung nicht nur der Fach-, sondern auch der Ressourcenverantwortung. Die dezentralisierte Kompetenzverteilung erfordert aber schon heute, daß auch das Verwaltungspersonal unterhalb der Amtsleiterebene auf der Grundlage einer professionellen Verwaltungsausbildung ihm übertragene Aufgaben relativ eigenständig erfüllt⁶⁶. Eine wertbestimmte Aufgabenorientierung begünstigt diese dezentrale Kompetenzverteilung⁶⁷.

Die *Umweltorientierung* erleichtert die partizipativ-kooperative Beteiligung gesellschaftlicher Akteure bei Problemlösungen. Diese Beteiligung ist notwendig, um die Kompetenzen der Akteure in die Bewältigung gesellschaftlicher Probleme einbeziehen zu können. Die "Außenorientierung von Verwaltung"⁶⁸ beschränkt sich nicht nur auf das organisierte gesellschaftliche Umfeld. Denn auch die als "Koproduktion" bezeichnete aktive Mitwirkung des Bürgers bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben setzt eine partnerschaftliche Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger voraus, wie sie mit Begriffen der "Dienstleistungsverwaltung" oder "bürgernahen Verwaltung" konzeptionell beschrieben wird⁶⁹. Wertbestimmte Umweltorientierung för-

⁶⁴ Siehe Art. 33 und 36 GG.

⁶⁵ Siehe Ellwein/Hesse 1992: 317f. und 350ff.

⁶⁶ Siehe Lück/Miller 1990: 192.

⁶⁷ Siehe Maas/Schüller 1990.

⁶⁸ Siehe Wollmann 1991: 556ff.

⁶⁹ Siehe Grunow 1982: 239ff.

dert solches Verwaltungs-handeln.

Die *Rechtsorientierung* beinhaltet die Rechtsbindung des Verwaltungshandelns bei problemorientierter Wahrnehmung des eingeräumten Ermessens. Die ergebnis- oder zielorientierte Umsetzung politischer Programme erfordern Aushandlungsprozesse des "bargainings"⁷⁰ durch die Verwaltung, um beispielsweise bei differierenden Investoreninteressen und kommunalen Interessen zu konsensfähigen Lösungen in beiderseitigem Nutzen zu gelangen. Bargaining-Prozesse führen im Verwaltungshandeln nicht selten dazu, daß die Durchsetzung gesetzlicher Normen zugunsten der Herbeiführung konsensfähiger Lösungen zurücktritt, so daß ein potentiell Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Legitimität und legalistischer Rechtsstaatlichkeit deutlich wird⁷¹. Um solche Spannungen zu vermindern, werden in Gesetze gegossene politische Programme nicht selten mit unbestimmten Rechtsbegriffen versehen, so daß die Gesetzeskonkretisierung häufig von den Gerichten⁷² oder die Ausgestaltung des eingeräumten Ermessens in der Praxis des Verwaltungshandelns⁷³ selbst vorgenommen werden muß. Damit das rechtlich eingeräumte Ermessen ausgeschöpft werden kann, ohne daß es hierbei zu rechtswidrigen Verwaltungsentscheidungen kommt, ist ein hohes Maß an Sicherheit im Umgang mit den verwaltungsrechtlichen Regelungen notwendig. Wertbestimmte Rechtsorientierung erleichtert ein Verwaltungshandeln, in dem das rechtlich eingeräumte Ermessen aktiv zur Problemlösung genutzt wird, ohne die Rechtsnormen zu verletzen.

Dieser analytischen Differenzierung idealtypischer Handlungsorientierungen in der öffentlichen Verwaltung westdeutscher Prägung kommt das Bild (Image) vom "politischen Beamten"⁷⁴ am nächsten. Empirische Studien der Verwaltungskultur-Forschung kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß das Personal in Ministerialverwaltungen westdeutscher Prägung eher dem Bild vom politischen statt klassischen Beamten entspricht⁷⁵.

⁷⁰ Siehe Scharpf (1988: 71) und Wollmann (1980: 28).

⁷¹ Siehe Herzog (1991: 31) und Mayntz (1982: 84).

⁷² Siehe Maas (1992: 17ff.) am Beispiel des Sozialgesetzbuches.

⁷³ Siehe Beckers/Müller/Wollmann (1993) und Wollmann (1985) am Beispiel der Anwendung des Baurechts.

⁷⁴ Siehe Putnam (1976) und Steinkämper (1974).

⁷⁵ Siehe Schröter (1995, 1992) Derlien/Mayntz (1988) Putnam (1976), Steinkämper (1974) und Ellwein/Zoll (1973).

3 Strukturelle Einflüsse auf Handlungsorientierungen in der DDR-Verwaltung

3.1 Einflüsse der SED-Strukturprinzipien

Die SED-Strukturprinzipien leiteten sich aus ihrem umfassenden Führungsanspruch in Staat und Gesellschaft ab. Er wurde von der SED auf der Grundlage der zentralen Aussage des Marxismus-Leninismus legitimiert, demzufolge die Entwicklung zur klassenlosen Gesellschaft des Kommunismus ein zwangsläufiges Endstadium der menschlichen Entwicklungsgeschichte sei⁷⁶. Daher könne nur eine zum Kommunismus führende Politik für sich in Anspruch nehmen, auf kürzestem Wege die Gesellschaft von Unterdrückung und Entfremdung zu befreien. Um dieses Ziel zu erreichen, bedürfe es der Führung der SED und eines zentralistischen Leitungs- und Organisationsprinzips, das bereits von Lenin entwickelt wurde.

Lenins Überlegungen basierten auf der machtpolitischen Frage, wie angesichts der vor- und nachrevolutionären Situation in Rußland der Übergang vom Kapitalismus zum Kommunismus gesteuert zu vollziehen sei. Er stützte sich dabei insbesondere auf die Aussage im Marxismus, daß der Übergang zum Kommunismus der Diktatur des Proletariats bedürfe⁷⁷, da die Bevölkerungsmehrheit noch den Rudimenten der kapitalistischen Gesellschaftsformation verhaftet sei. Die Definitionsmacht darüber, was fortschrittliche Politik sei, könne nicht dem Mehrheitsprinzip unterworfen werden, so daß unter diesen Bedingungen der gesteuerte Übergang zum Kommunismus eine Partei neuen Typus erfordere. Diese Partei habe die Funktion, die marxistische Lehre "wissenschaftlich" weiterzuentwickeln und auf dieser Grundlage die Gesellschaft in den Kommunismus zu führen. Diese Aufgabe könne nur durch eine marxistisch geschulte, den revolutionären politischen Zielen verpflichtete kommunistische Parteiavantgarde vollzogen werden.

Im Ergebnis verfügte die leninsche Partei neuen Typus über eine zentralistisch-hierarchische Steuerungsstruktur, an deren Spitze eine zahlenmäßig relativ kleine, auf bedingungslosen Gehorsam und Disziplin verpflichtete Gruppe von Berufsrevolutionären stand⁷⁸. Dieser Struktur entspricht das Leitungs- und Organisationsprinzip

⁷⁶ Ein derart monoideistischer Wahrheitsanspruch stellt für Hannah Arendt (1991: 703ff.) eine zentrale Quelle totalitärer Herrschaft dar.

⁷⁷ Siehe Kosing 1987: 476.

⁷⁸ Zur Partei neuen Typs siehe das Schaubild bei Glæßner 1989: 97ff.

des "demokratischen" Zentralismus, das die Transformation des Parteiwillens der Parteispitze zur Parteibasis sicherstellen sollte. Dieses Prinzip mutierte schließlich zum Steuerungsmodell für das Gesellschaftssystem der Sowjetunion und wurde in seinen wesentlichen Elementen in die SBZ exportiert, so daß der Umbau der SED zur Partei neuen Typus bereits vor der Gründung der DDR abgeschlossen war⁷⁹.

Kandidatenauswahl durch die höheren Parteigliederungen und Verbindlichkeit ihrer Beschlüsse für die nachgeordneten Parteiorgane, eine straffe Parteidisziplin im Sinne von Befehl und Gehorsam sowie das Prinzip der Unterordnung waren Merkmale des "demokratischen" Zentralismus⁸⁰ in der Partei. Die zentralen Direktiven zur Steuerung der Gesellschaft wurden im SED-Politbüro entschieden⁸¹. Den hierarchisch jeweils untergeordneten Parteigliederungen fiel vor allem die Aufgabe zu, sie den örtlichen Bedingungen ihres Wirkungskreises anzupassen und ihre Umsetzung sicherzustellen⁸². Alle hierzu notwendigen Aktivitäten in Partei und Gesellschaft wurden als "demokratische" Zustimmung zur Politik des Politbüros gewertet. Im sozialistischen Demokratieverständnis dienten Mehrheiten nicht zur Bestimmung des gesellschaftlichen Interesses, sondern vor allem dazu, am Grad der Unterstützung und Zustimmung zur Politik des Politbüros den bewußtseinsmäßigen Entwicklungsstand der Parteimitglieder und der Bevölkerung auf dem Weg zum Kommunismus zu messen⁸³.

Ein solches Demokratieverständnis sah einen Wechsel der Regierungspartei nicht vor und es konnte dem SED-Führungsanspruch ein Verfassungsrang eingeräumt werden⁸⁴. Diesem totalitären Anspruch hatten sich alle Bereiche in der DDR unterzuordnen. Legislative, Exekutive und Judikative sollten lediglich dem Zweck dienen, die diktatorische Gesellschaftssteuerung des SED-Politbüros arbeitsteilig organisieren zu können, ähnlich der Vorstellung von einem DDR-"Gesamtbetrieb"⁸⁵.

⁷⁹ Siehe Hermann Weber 1989: 47ff. und 173ff.

⁸⁰ Siehe Glaeßner 1977: 89.

⁸¹ Siehe Glaeßner 1989: 152.

⁸² Siehe das Schaubild bei Behr 1985: 80.

⁸³ Siehe Waldrich 1980: 149.

⁸⁴ Siehe Art. 1. DDR-Verfassung.

⁸⁵ Siehe Berg/Nagelschmidt 1995: 14ff.

Die grundlegenden Maßnahmen, die zur Sicherung und Umsetzung des umfassenden Führungsanspruch der SED in Staat und Gesellschaft dienen sollten, werden im weiteren Verlauf dieser Arbeit als SED-Strukturprinzipien bezeichnet.

Der Staats- und Verwaltungsaufbau der DDR gliederte sich in die Bezirke als obere, unmittelbar den obersten DDR-Staatsorganen untergeordnete Ebene (14 Bezirke zuzüglich des Bezirkes Berlin), in Kreise und Stadtkreise als mittlere, unmittelbar den Bezirksorganen untergeordnete Ebene (216 Kreise oder Stadtkreise zuzüglich der elf Stadtbezirke Ost-Berlins) und in 7562 kreisangehörige Städte und Gemeinden als untere, unmittelbar den Kreisen und Stadtkreisen untergeordnete Ebene. Jede örtliche Ebene verfügte über eine Volksvertretung (Bezirkstage, Kreistage, Gemeindevertretungen u.a.m.) sowie über staatliche Organe wie die Räte mit ihren Verwaltungsbereichen (Fachorgane, nachgeordnete Einrichtungen, Betriebe u.a.m.)⁸⁶.

Die SED betrachtete die Verwaltung als ihr Hauptinstrument zum gesellschaftlichen Vollzug ihrer Parteiprogramme. Um der Verwaltung auch spezifische und regionale Problemlösungen zu ermöglichen, aber dabei die Dominanz des Parteiwillens sicherstellen zu können, verfügten Verwaltung und Partei über nahezu spiegelbildliche Organisationsstrukturen⁸⁷. Um hierbei die Anleitung und Kontrolle der Verwaltung durch die SED-Parteigliederungen erleichtern zu können, wurden 1952 die fünf Länderverwaltungen aufgelöst und durch die Bezirke ersetzt und die 132 Landkreise beinahe verdoppelt⁸⁸. Die kleineren Verwaltungsterritorien sollten vor allem die wirksame Anleitung und Kontrolle der staatlichen Organe in den Gemeinden durch die SED und die Machteinheit von Partei und Staat organisatorisch erleichtern.

Die Anleitung des Verwaltungshandelns in den Bezirken und Kreisen sollte sich durch die Orientierung des Verwaltungspersonals auch an den SED-Beschlüssen der Parteigliederungen vollziehen⁸⁹. Zur Verwaltungskontrolle verfügten die Parteimitglieder über weitreichende Informations- und Auskunftsrechte gegenüber der Verwaltung. Die SED-Mitglieder im Staatsapparat waren ihren Parteigliederungen

⁸⁶ Siehe das Schaubild zum Verwaltungsaufbau im Handbuch der DDR 1985: 225.

⁸⁷ Siehe die Schaubilder bei Glaebner (1989: 191) und Behr (1985: 75).

⁸⁸ Siehe Länderauflösungsgesetz 1952. Schuster (1985: 22ff.) weist darauf hin, daß es de facto gegen die bis 1968 gültige DDR-Verfassung verstieß.

⁸⁹ Siehe Schulze (1991a: 58) und Neugebauer (1978: 28). Zu diesem Zweck waren auch in Berliner Stadtbezirken die Stadtbezirksbürgermeister zugleich Mitglied des SED-Kreissekretariates (siehe Beckers 1991).

unmittelbar rechenschaftspflichtig⁹⁰. Die Besetzung von Leitungsstellen, insbesondere die Personalauswahl für die Besetzung von Positionen und Funktionen, welche den Nomenklaturordnungen zugeordnet waren, unterlag der SED-Kaderpolitik. So war die Wahl beispielsweise von Bürgermeistern und Stadträten durch die örtlichen Volksvertretungen waren eine rein formale Angelegenheit⁹¹.

Als Kader wurden die Inhaber herrschaftstechnisch relevanter Positionen und Funktionen bezeichnet, deren Auswahl, Ausbildung, Erprobung und beruflicher Einsatz einer bewußten Planung unterliegen⁹². Die SED-Kaderpolitik diente dem Zweck, die Machteinheit von Partei und Staat personalpolitisch abzusichern. Kader sollten sich "dauerhaft und aus Überzeugung den Beschlüssen der Partei unterwerfen" (Neugebauer 1978: 183). "Nicht sachliches 'Messen' einer fachlichen Leistung, sondern das 'Ermessen' im Lichte der revolutionären Ziele" (Schröter 1995: 65) sollten die Orientierung des Verwaltungspersonals bestimmen. Nicht fachliche, sondern partei- und gesellschaftspolitische Eignungskriterien bestimmten SED-Kaderauswahl und -planung. Bei Stellenbesetzungen in der Verwaltung sollten im Konfliktfall an professioneller Fachlichkeit orientierte Auswahlkriterien gegenüber denen an parteipolitischer Loyalität zurücktreten⁹³.

Die Umsetzung des Parteiwillens im Verwaltungshandeln sollte auch gegenüber der Handlungsorientierung an verwaltungsrechtlichen Regelungen dominieren. Denn der Klassencharakter des bürgerlichen Rechtsstaates und somit auch die Trennung von Gemeinschafts- und Individualinteressen war nach Auffassung der SED im Sozialismus der DDR bereits überwunden⁹⁴. Aus der SED-definierten Interessenharmonie wurde die rechtsphilosophische Folgerung abgeleitet, daß sozialistisches Recht im Dienste der klassenlosen Gesellschaft unter Führung der SED prinzipiell nicht gegen schützenswerte Einzelinteressen gerichtet sein könne und staatliche Macht begrenzende Abwehr- und Schutzrechte überflüssig seien⁹⁵. An die Stelle des Gleichheitsgrundsatzes der positivistischen Rechtsphilosophie trat die Einzelfallgerechtigkeit

⁹⁰ Siehe Schulze (1991a: 56f.), der darauf hinweist, daß 1988 fast jedes fünfte der 2.324.995 SED-Mitglieder im Staatsapparat tätig war.

⁹¹ Siehe Schulze (1991d: 136), Hauschild (1991a: 223ff.), Neugebauer (1978: 154ff.) und für den Berliner Stadtbezirk Friedrichshain Beckers (1991).

⁹² Siehe Glæßner 1977: 18.

⁹³ Zu den Kriterien der Kaderauswahl und -entwicklung siehe auch Schulze (1991e: 157ff.)

⁹⁴ Siehe Westen 1985: 31ff.

⁹⁵ Siehe Pohl 1991a: 235ff.

durch sozialistische Parteilichkeit bei der Rechtsanwendung⁹⁶. Nicht die Gleichheit vor dem Gesetz, sondern die parteiliche Handlungsorientierung im jeweiligen Einzelfall sollte die entscheidende Vollzugsbindung des Verwaltungshandelns bilden⁹⁷, "was in der These gipfelte, 'zunächst ist politisch zu entscheiden, dann erst juristisch'" (Pohl 1991a: 238)⁹⁸. Instrumentelles Rechtsverständnis, fehlende fachliche Regelqualifikation und Kaderpolitik begünstigten nur rudimentäre materiell- und verfahrensrechtliche Kenntnisse des Verwaltungspersonals⁹⁹ und eine geradezu "nihilistische Haltung" (Schulze 1991f: 231) zum Recht.

Die marxistisch-leninistische Logik einer umfassend zu planenden Gesellschaftsentwicklung bedingte ein in sich geschlossenes Leitungssystem, in dem möglichst alle in der Gesellschaft zu treffenden Entscheidungen zur Erreichung des antizipierten Zieles miteinander koordiniert und zentral entschieden werden sollten¹⁰⁰. Die "örtlichen Organe der sozialistischen Staatsmacht" (§ 1 (1) GöV) sollten vor allem als "Vollstrecker der Einheit von Beschlußfassung, Durchführung und Kontrolle zentraler Leitlinien" (Bernet 1990: 17) dienen. Zu diesem Zweck wurde das bereits in der Partei etablierte Leitungs- und Organisationsprinzip des "demokratischen" Zentralismus auf die DDR-Verwaltung übertragen. Allerdings konnte auf effizienten und effektiven Ressourceneinsatz nicht verzichtet werden, so daß spezifische und regionale Besonderheiten es erforderten, den örtlichen Ebenen abgestufte Handlungsspielräume zur vollziehend-verfügenden Umsetzung der zentralen Direktiven einzuräumen¹⁰¹.

Die Entscheidungskompetenzen der örtlichen Ebenen wurden 1957¹⁰², 1961¹⁰³, 1973¹⁰⁴ und zuletzt im Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe

⁹⁶ Siehe Schulze 1991f: 221

⁹⁷ Siehe Funke 1991: 13.

⁹⁸ Zu diesem Zweck wurde auch die Sonderstellung der Leiter und Mitarbeiter staatlicher Organe eingeführt, für die eine besondere Bindung an SED-Beschlüsse galt. Siehe Mitarbeiterverordnung (1969) und Unverhau (1983: 33ff.).

⁹⁹ Siehe zum Beispiel König (1991: 20ff.), Pohl (1991a: 238) und Bley (1991: 235f.).

¹⁰⁰ Siehe Hauschild 1991a: 114ff.

¹⁰¹ Siehe Petzold (1989: 17f.), Bartsch (1991: 109ff.) und Hauschild (1991a: 75).

¹⁰² Siehe Volkskammer-Beschluß 1957.

¹⁰³ Zu den neugefaßten Ordnungen der Bezirks- und Kreistage sowie Stadtverordnetenversammlungen und Gemeindevertretungen von 1961 siehe Hauschild 1991a: 74, Fußn. 9.

¹⁰⁴ Siehe GöV 1973.

(GöV) von 1985¹⁰⁵ geregelt. Hiernach galt, daß die örtlichen Ebenen in eigener Verantwortung über alle Angelegenheiten, die ihr Territorium und seine Bürger betreffen, selbst entscheiden konnten¹⁰⁶. Einerseits wurden ihnen zwar rechtsetzende Befugnisse übertragen¹⁰⁷, andererseits verfügten die jeweils übergeordneten Verwaltungsebenen über beinahe uneingeschränkte Weisungsrechte¹⁰⁸. Mit ihrer Hilfe konnten Beschlüsse untergeordneter Ebenen aufgehoben, verändert oder ersetzt werden¹⁰⁹, so daß ein über die Fachaufsicht weit hinausgehendes "Subordinationsgefüge von Befehl und Gehorsam" (König 1991: 33) entstand. Da die örtlichen Volksvertretungen als "Abstimmungsmaschinen" (Glæßner 1989: 181) ohnehin kaum Einfluß auf Verwaltungsentscheidungen ausübten und sie nur in relativ wenigen Fällen auf Ratsbeschlüsse zurückzuführen waren, ist Bley zuzustimmen, daß es - unter Einbeziehung der zentralen Rolle des Bürgermeisters¹¹⁰ - vor allem das Weisungsrecht der Leiter war, welches das Verwaltungshandeln steuerte¹¹¹.

Als Leiter wurden Mitarbeiter in der Staatsverwaltung bezeichnet, die ihre Funktion durch Berufung oder (formale) Wahl durch die örtliche Volksvertretung erhielten¹¹² wie beispielsweise Bürgermeister und Stadträte. Sie leiteten ihren Fachbereich nach dem Prinzip der Einzelleitung, das besagte, daß der Leiter für die Erfüllung des Planes in seinem Fachbereich allein verantwortlich war. Zu diesem Zweck wurden ihm Handlungskompetenzen sowohl bei der Verwendung der seinem Verwaltungsbereich aus dem Staatshaushalt global zugewiesenen Haushaltsmittel als auch in der Personalwirtschaft eingeräumt. Das Prinzip der Einzelleitung fügte sich in eine Organisationsstruktur der DDR-Verwaltung ein, die ähnlich einem Baukastensystem aus relativ kleinen, überschaubaren und organisatorisch in sich abgeschlossenen Einheiten mit geringer Arbeitsteilung und Leitungstiefe bestand¹¹³.

¹⁰⁵ Siehe GöV 1985.

¹⁰⁶ Siehe (§ 1 Abs. 1 GöV 1985. Dieses Recht galt auch für die kollektive Leitung der örtlichen Staatsverwaltung durch die Räte. Siehe § 9 (3) GöV (1985) und Petzold (1989: 53ff.).

¹⁰⁷ Siehe § 7 Abs. 2 GöV (1985) und Petzold (1989: 45ff.).

¹⁰⁸ Siehe Schulze (1991a: 45ff.), Hauschild (1991a: 38ff.) und Wietstruck (1989: 753f.).

¹⁰⁹ Siehe § 7 Abs. 2 GöV 1985.

¹¹⁰ Siehe Bartsch 1991: 124f.

¹¹¹ Siehe Bley 1991: 249f.

¹¹² Siehe Verwaltungslehrbuch 1988: 80ff.

¹¹³ Siehe Bartsch 1991: 117ff.

Das häufig mündlich ausgeübte Weisungsrecht¹¹⁴ richtete sich an den hierarchischen Über- und Unterstellungsverhältnissen der Leiter aus. Jeder Leiter konnte im Rahmen seines Aufgabenbereichs beinahe unbegrenzt Weisungen erteilen. Andererseits war der Leiter des ihm überstellten Fachressorts auf der übergeordneten Ebene der Staatsverwaltung berechtigt, seinerseits durch Einzelweisungen unmittelbar in die Einzelleitung eingreifen zu können. Die Vielfältigkeit der Weisungslinien wurde im Prinzip der doppelten Unterstellung der Fachorgane¹¹⁵ besonders deutlich. Sie besagte erstens, daß der Leiter dem entsprechenden Fachbereich auf der übergeordneten Ebene unterstellt war und zweitens, daß für ihn auch die Beschlüsse des örtlichen Rats verbindlich waren¹¹⁶. Schulze weist darauf hin, daß es vor allem die Weisungslinien der Fachbereiche waren, die das Verwaltungshandeln der jeweils untergeordneten Leiter bestimmte¹¹⁷. Den skizzierten SED-Strukturprinzipien entsprachen idealtypische Handlungsorientierungen des Verwaltungspersonals, wie sie in nachfolgender Übersicht 2 dargestellt werden.

Übersicht 2: Anforderungen der SED-Strukturprinzipien an Handlungsorientierungen

Orientierungsbezug	Orientierungsmuster
politischer Prozeß	passive Vollzugsorientierung
Parteipolitik	Parteiorientierung
Aufgabenwahrnehmung	Weisungsorientierung
Verwaltungsumwelt	Binnenorientierung
Verwaltungsrecht	rechtsinstrumentelle Orientierung

Die Vermutung einer *passiven Vollzugsorientierung* des Personals begründet sich durch das Verständnis von Verwaltung im politischen Prozeß. Die SED-Strukturprinzipien reduzierten die Beteiligung von Verwaltung auf eine den Parteiwillen

¹¹⁴ Für die örtlichen Organe des Staatsapparates siehe § 11 GöV 1985. Zum Weisungsrecht der Leiter siehe das Schaubild bei Schulze 1991d: 145.

¹¹⁵ Siehe § 11 (3) GöV 1985 und Petzold (1989: 62ff.).

¹¹⁶ Disziplinarisch unterstanden die Leiter dem Vorsitzenden (Bürgermeister) des Rates.

¹¹⁷ Siehe Schulze 1991d: 139.

vollziehend-verfügende Funktion. Gesellschaftliche Problemlösungen unterlagen dem zentralistischen Prinzip. Sie waren die Aufgabe der SED und vor allem des SED-Politbüros. Die Beteiligung des Verwaltungspersonals an der Politikformulierung war unerwünscht. Die Umsetzung politischer Programme sollte möglichst passiv, also durch die Verwaltung ungebrochen vollzogen werden.

Die *Parteiorientierung* des Personals leitet sich aus der SED-Kaderpolitik im Staatsapparat ab. Die Folge war die Nachrangigkeit professioneller Fachlichkeit gegenüber parteipolitischen Erwägungen sowohl bei der Personalrekrutierung und -beförderung als auch im Verwaltungshandeln. Sie behinderte die fachliche Selbstkoordination des Personals und begünstigte eine eher den Parteiwillen antizipierende Orientierung. Eine *Weisungsorientierung* begründet sich aus dem zentralistischen Organisations- und Leitungsprinzip. Das Weisungsrecht übergeordneter Ebenen setzte sich in der Binnenorganisation der DDR-Verwaltung fort. Zentralistisches Prinzip und beinahe uneingeschränktes Weisungsrecht begünstigten die Orientierung des Personals an Vorgaben bei der Art und Weise des Aufgabenvollzugs. Sie förderten eine geringe Bereitschaft zur eigenständigen Problemlösung und Übernahme von Verantwortung bei der Aufgabenwahrnehmung.

Die Annahme einer *Binnenorientierung* bestimmt sich durch die arbeitsteilige Organisation gesellschaftlicher Beziehungen ähnlich eines DDR-Gesamtbetriebes, aus der instrumentellen Funktion von Verwaltung und der fehlenden Selbstorganisation der Gesellschaft beispielsweise im Sinne eines Subsidiaritätsprinzips. Diese Merkmale des SED-Strukturprinzips standen der partizipativ-kooperativen Beteiligung der Verwaltungsumwelt bei Problemlösungen entgegen. Sie begünstigten auch passive Vollzugs- sowie Weisungsorientierungen im Verwaltungshandeln¹¹⁸. Die Vermutung einer *rechtsinstrumentellen Orientierung* leitet sich aus der Nachrangigkeit von Rechtsnormen gegenüber (wechselnden) parteipolitischen Vorgaben ab. Sozialistische Einzelfallgerechtigkeit und instrumentelles Rechtsverständnis standen der Ausbildung des Rechts als einem verbindlichen, stabilen Ordnungsrahmen entgegen. Diese Merkmale des SED-Strukturprinzips ermöglichten eine geringe Rechtsbindung im Verwaltungshandeln.

Dieses Orientierungsmuster unterscheidet sich grundlegend von dem in der öffentlichen Verwaltung westdeutscher Prägung. Die Herstellung gemeinsamer ost- und

¹¹⁸ Siehe Bernet/Lecheler 1991: 33ff., die auf eine paternalistische Einstellung des DDR-Verwaltungspersonals zum Klientel verweisen.

westdeutschen Verwaltungskulturen würde einen paradigmatischer Wechsel der Orientierungsmuster des früheren DDR-Verwaltungspersonals erfordern¹¹⁹. Allerdings wirkten die SED-Strukturprinzipien nicht ungebrochen auf die Internalisierung entsprechender Handlungsorientierungen ein. Sie wurden auch von Anforderungen beeinflußt, die komplexe Gesellschaften an Verwaltungshandeln stellen.

3.2 Einflüsse der DDR-Gesellschaftsentwicklung auf Handlungsorientierungen

Die SED-Strukturprinzipien waren zur Steuerung komplexer Gesellschaften ungeeignet. Ludz stellte daher bereits in den sechziger Jahren die Frage, ob die Steuerungsanforderungen ausdifferenzierter und spezialisierter Industriegesellschaften nicht auch in der DDR dazu führen würden, daß die SED im Sinne des "konsultativen Autoritarismus" zunehmend auf naturwissenschaftlich-technisches Fachwissen und dezentrale Handlungskompetenzen bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme angewiesen wäre¹²⁰.

Diese komplexen Gesellschaften inhärente Entwicklung könnte faktisch in der DDR dazu geführt haben, daß erstens das zentralistische Strukturprinzip deutlich relativiert wurde¹²¹: Während das SED-Politbüro die Grundsatzentscheidungen fällte, waren es die jeweiligen SED-Parteigliederungen, welche die politischen Programme ausgestalteten, in dem sie sie in einem abgestuften Prozeß den fachspezifischen und regionalen Implementationsbedingungen anpaßten. Zweitens könnte die Bedeutung fachlicher Kompetenzen zu einem Funktionszuwachs der Verwaltung im politischen Prozeß geführt haben, so daß sie ihre instrumentelle Funktion verlor. Hier anknüpfend stellt Neugebauer fest, daß die DDR-Verwaltung nicht nur organisatorisch eine relative Autonomie gegenüber der SED hatte¹²². Insbesondere durch ihre enge personelle Verknüpfung mit der SED hätte der Funktionszuwachs der DDR-Verwaltung vielmehr in den siebziger Jahren dazu geführt, daß die Verwaltung unmittelbaren Einfluß auf die SED-Politik nehmen konnte¹²³ und in den achtziger Jahren zum dominie-

¹¹⁹ Siehe Wiesenthal (1995), Wollmann/Jaedicke (1993) und Wollmann(1991a/b).

¹²⁰ Siehe Ludz 1968: 5f.

¹²¹ Siehe a.a.O.: 32f. und 324ff.

¹²² Zur relativen Autonomie der Staatsverwaltung siehe Neugebauer 1978: 205.

¹²³ Siehe a.a.O.: 190ff.

renden Akteur im politischen Prozeß wurde¹²⁴.

Angesichts der Forschungslage zur DDR-Verwaltung bleibt unklar, wieweit der Einfluß der Verwaltung auf die Politik der SED reichte. Beispielsweise macht König auf Probleme naturwissenschaftlich-technischer Verwaltungsbereiche noch unmittelbar vor der "Wende" aufmerksam, ihre Fachkompetenz erfolgreich in die SED-Politik hineinragen zu können¹²⁵. Auch mußte der Verwaltungseinfluß dort seine Grenzen finden, wo er einen Konflikt zur historischen Mission der SED hervorgerufen hätte¹²⁶. Es wird aber deutlich, daß die DDR-Verwaltung keine ausschließlich instrumentelle Funktion im politischen Prozeß ausübte. Die idealtypische Annahme einer passiven Vollzugsorientierung ist daher anscheinend ungeeignet, die sich aus realtypischen gesellschaftlichen Anforderungen bestimmende Orientierung des Personals in der DDR-Verwaltung hinreichend zu beschreiben.

Möglicherweise haben Funktionszuwachs und relative Autonomie auch begünstigt, daß sich die Parteiorientierung zugunsten einer an Standards professioneller Fachlichkeit ausgerichteten Selbstkoordination wandelte. Dieser Wandel könnte durch die bereits in den sechziger Jahren festgestellte Wende in der SED-Kaderpolitik gefördert worden sein. Sie führte zu einer stärkeren Berücksichtigung fachlicher Kriterien bei der Kaderauswahl¹²⁷. Der ideale Kader sollte nicht nur politisch-ideologische SED-Konformität, sondern auch herausragendes Fachwissen in sich vereinen. Allerdings gelang es der SED nicht, dieses Ziel zu erfüllen. Das ging zu Lasten der Fachlichkeit. Sie wurde zwar zur wichtigen Ergänzung, "jedoch nicht zum Ersatz für (formale) Parteitreu und die offenbarte ideologische Überzeugung" (Schröter 1995: 100). Die unzureichende fachliche Qualifikation des Personals blieb ein ungelöstes Problem der DDR-Verwaltung.

Auch die rechtsinstrumentelle Orientierung wurde von den Anforderungen gesellschaftlicher Entwicklung beeinflusst. Das instrumentelle Rechtsverständnis war ein Merkmal der SED-Strukturprinzipien. Allerdings ist ein stabiler, sich durch Beständigkeit und Verbindlichkeit seiner Rechtsgrundsätze bestimmender Ordnungsrahmens unverzichtbar, um die Handlungsbeziehungen in komplexen Gesellschaften

¹²⁴ Siehe Neugebauer 1985: 1270ff.

¹²⁵ Siehe König 1991: 32.

¹²⁶ Siehe Schroeder/Staadt (1994: 312ff.) und Weber (1989: 465 und 482).

¹²⁷ Siehe Glaeßner 1977: 223.

steuern zu können¹²⁸. Denn "willkürliche Einzelbefehle oder stets dem politischen Kalkül unterworfenen Normen reichten (...) bei weitem nicht mehr aus, obwohl auch diese Vorgehensweisen weiter zur DDR-Realität gehörten" (Schröter 1995: 95).

Die SED versuchte diese Anforderung zu bewältigen, indem sie seit den siebziger Jahren von ihrem ausschließlich instrumentellen Rechtsverständnis abzurücken versuchte¹²⁹. Ein Ergebnis dieser Bemühungen war das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR (GöV) aus dem Jahr 1985¹³⁰. Das Gesetz sollte dazu beitragen, die Beziehungen sowie die Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe in einen rechtlichen Ordnungsrahmen einzubinden, was aber nur unzureichend gelang. Das Eingabengesetz von 1975¹³¹ und das im Dezember 1988 verabschiedete Nachprüfbarkeitsgesetz¹³² machen die tendenzielle Abkehr vom instrumentellen Rechtsverständnis deutlich¹³³. Besonders durch Einführung des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes sollte auch die Bedeutung des Rechts für das Verwaltungshandeln betont¹³⁴ und die "genaue Einhaltung und Durchsetzung der geltenden Rechtsnormen durch alle Staatsorgane, staatliche Einrichtungen, Betriebe, Genossenschaften, Organisationen und Bürger" (Rechtslexikon 1988: 98) gewährleistet werden¹³⁵.

Allerdings räumten die für jedes Gesetz gesondert festgelegten verfahrensrechtlichen Bestimmungen den örtlichen Ebenen häufig ein vergleichsweise weiträumiges Ermessen in der Rechtsanwendung ein¹³⁶. Möglicherweise sollte es den örtlichen Ebenen der SED-Parteigliederungen ermöglichen, die fachspezifischen und regionalen Problemlagen bei der Implementation politischer Programme zu berücksichtigen, ohne gegen das Recht zu verstoßen. Auf diese Weise würde der prinzipielle Widerspruch gemildert, der dem Bemühen um die Entwicklung eines stabilen Ordnungsrahmens einerseits und dem Primat des instrumentellen Charakter sozialisti-

¹²⁸ Siehe Hauschild 1991a: 107f.

¹²⁹ Siehe Funke (1991: 14), Hauschild (1991a: 107ff.) und Willke (1980: 457).

¹³⁰ Siehe GöV 1985.

¹³¹ Zum Eingabengesetz von 1975 siehe Pohl (1991b: 263ff.) und Hauschild 1991a: 135ff.).

¹³² Siehe Nachprüfbarkeitsgesetz 1988, das erst im Juli 1989 in Kraft trat.

¹³³ Siehe Bernet (1990: 409ff.) und Pohl (1991b: 269ff.).

¹³⁴ Siehe Hauschild (1991a: 137f.), Pohl (1991a/b), Schulze (1991f) und Bley (1991).

¹³⁵ Siehe ebenso Verwaltungsrecht-Lehrbuch (1988: 28f.) und Staatsrecht-Lehrbuch (1984: 378).

¹³⁶ Siehe Bley 1991.

schen Rechts andererseits immanent ist.

Das skizzierte Verhältnis von Staatsapparat und Partei weist darauf hin, daß der Einfluß der DDR-Verwaltung auf die Ausgestaltung des Ermessens gegenüber dem der SED als nicht gering einzuschätzen ist. Es stellt sich die Frage, welche abgestuften strukturellen Handlungsspielräume die übergeordnete Ebene der DDR-Verwaltung ihrer jeweils untergeordneten einräumte. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß das Prinzip hierarchisch-zentralistischer Steuerung durch die Weisungslinie vollzogen wurde¹³⁷. Hier kam den vertikalen Leiterbeziehungen eine besondere Bedeutung zu, weil sie über das Weisungsrecht unmittelbar in das Verwaltungshandeln untergeordneter Ebenen eingreifen konnten.

Die zentrale Bedeutung des Weisungsrechts zur Steuerung des Verwaltungshandelns könnte dazu geführt haben, daß das sich aus dezentralen Verantwortlichkeiten und zentraler Steuerung ergebende strukturelle Spannungsverhältnis¹³⁸ des "demokratischen" Zentralismus gemildert wurde: Erstens konnte die Ausgestaltung des weitreichend eingeräumten Ermessens durch die Verwaltung zur Berücksichtigung der Anforderungen spezieller und regionaler Problemlösungen dienen, ohne gegen die Rechtsnormen verstoßen zu müssen. Zweitens konnte das zentralistische Prinzip eingehalten werden, weil die übergeordneten Leiter in die Problemlösung eingebunden waren. Gerade die mündliche Weisungspraxis begünstigte, daß sich die Steuerung des Verwaltungshandelns in nicht unerheblichem Maße auf die Ebene der interpersonellen Kommunikation der Leiter verlagerte. "Willkürlich dem jeweiligen ideologischen Kommit und unkalkulierbaren persönlich-politischen Konstellationen" (Berking/Neckel 1992: 155) verhaftete, wenig transparente Entscheidungsprozesse waren die Folge. Vermutlich setzten sie sich in der Einzelleitung der Fachbereiche fort und begünstigten die bereits skizzierte Weisungsorientierung des Verwaltungspersonals bei der Aufgabenwahrnehmung.

Allerdings bedingte das Prinzip der Einzelleitung die Verantwortung der Leiter zur Planerfüllung. Wenn die Steuerung des Verwaltungshandelns aber vorwiegend durch interpersonelle Kommunikation vertikaler Leiterbeziehungen vollzogen wurde und die SED-Parteigliederungen ihre Kontrollfunktion nicht erfüllen konnten, dann ist das Fehlen eines transparenten Kontrollrahmens offenkundig und war zentrale Steuerung

¹³⁷ Zum Prinzip der doppelten Unterstellung der Fachbereiche siehe Abschnitt 3.1. in diesem Kapitel.

¹³⁸ Siehe Hauschild 1991a: 105 und 127.

des organisierten DDR-Gesamtbetriebes durch die SED-Strukturprinzipien kaum möglich. Die unflexiblen Regelungen einer gesamtgesellschaftlichen Zentralsteuerung wurden durch persönliche Beziehungsgeflechte gemildert und zum Teil von ihnen ersetzt¹³⁹. Die Planerfüllung bedurfte nunmehr des Aufbaus informeller Netzwerke mit Organisationen und Betrieben der Verwaltungsumwelt¹⁴⁰. Diese informelle Seite des Verwaltungshandelns, mit "dichten Netzwerken klientelistischer Beziehungen, wo Loyalität und ideologische Zugeständnisse getauscht wurden" (Berking/Neckel 1992: 155), nahm anscheinend einen Umfang an, daß geradezu von einer "zweiten Wirklichkeit" (Wollmann 1993: 29) gesprochen werden kann, die zwischen "Ideologie und Alltag" (Wagner 1991) existierte. Diese zweite Wirklichkeit relativiert die Annahme einer Binnenorientierung des Verwaltungspersonals zur Umwelt erheblich.

Die vorhergehende Skizze machte deutlich, daß auch die SED auf die komplexen Gesellschaften inhärente Anforderungen an Verwaltungshandeln reagieren mußte. Die SED-Strukturprinzipien konnten nicht ungebrochen auf die Denk- und Wahrnehmungsmuster des Verwaltungspersonals wirken, so daß zweifelhaft bleibt, welche Verwaltungskultur die Ausgangslage bezirklicher Transformation bestimmte. Um weitere Hinweise zu vorherrschenden Handlungsorientierungen in Ost-Berliner Stadtbezirksverwaltungen zu erhalten, werden im nachfolgenden Kapitel realtypische Anforderungen an Verwaltungshandeln beispielhaft rekonstruiert.

¹³⁹ Siehe Berg/Nagelschmidt 1995: 16f.

¹⁴⁰ Siehe Wollmann/Jaedicke (1993: 104), Wollmann (1991: 249), Melzer (1991: 331), Bernet/Lecheler (1990: 44ff.) und am Beispiel des Ost-Berliner Stadtbezirks Friedrichshain Beckers (1991).

Kapitel II **Rekonstruktion von Orientierungsmustern in Referaten Jugendhilfe Berliner Stadtbezirksverwaltungen**

1 **Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Untersuchung**

Die Rekonstruktion von Handlungs- und Orientierungsmustern im Referat Jugendhilfe erhebt nicht den Anspruch einer normativen Bewertung der Tätigkeit der Jugendfürsorger. In diesem Zusammenhang ist auch auf mögliche Vorbehalte des Lesers aufmerksam zu machen, die bei der Verwendung sozialistischer Sprachregelungen entstehen können¹⁴¹. Sie werden in den nachfolgenden Abschnitten inhaltlich präzisiert. Die Auswahl der Jugendhilfe erfolgte, weil ein relativ hoher Anteil des Personals in den heutigen Jugendämtern Ost-Berliner Bezirksverwaltungen bereits als Jugendfürsorger in der DDR-Verwaltung tätig war¹⁴². Zur Rekonstruktion der Handlungsmuster wurde folgende Vorgehensweise gewählt, die zugleich auch die nachfolgende Abschnitte gliedert:

Die institutionellen Rahmenbedingungen der Jugendhilfe im Referat werden im *ersten Abschnitt* dargestellt und im *zweiten Abschnitt* durch weitere, nichtformalisierte Anforderungen an das Verwaltungshandeln der Jugendfürsorger ergänzt. Zur Rekonstruktion dieser "Verwaltungswirklichkeit" ist die Methode erinnernder Erzählung der Oral History¹⁴³ geeignet. Unter Rückgriff auf diese Methode wurden im Jahr 1995 Interviews mit fünf Jugendfürsorgern¹⁴⁴ aus drei Referaten Jugendhilfe geführt. Das qualitative Erhebungs- und Auswertungsverfahren der halbstrukturierten Experteninterviews erfolgte anhand der von Wittkowski konzipierten Krite-

¹⁴¹ Zu dieser Beobachtung siehe Bütow 1997.

¹⁴² Siehe zur personellen Kontinuität der Jugendämter in den neuen Bundesländern Tümmler (1992) und zum Anteil von Jugendfürsorgern in der Untersuchungsgruppe Ostpersonal siehe Kapitel IV, Abschnitt 2.

¹⁴³ Zur Methode und Praxis der Oral History siehe Starr (1980), Grele (1980), Bertaux/Bertaux-Wiame (1980) und Niethammer (1980).

¹⁴⁴ Zu den Interviews siehe IJ1 bis IJ5 im Quellenverzeichnis dieser Arbeit.

rien¹⁴⁵. Der Leitfaden gliederte sich neben den "Grunddaten" (berufliche Biographie, Alter usw.) in drei Fragebereiche, wobei der hier interessierende Bereich "DDR-Verwaltung" Fragen zur Arbeitsweise der Jugendfürsorger beinhaltete wie Aufgaben, Handlungsanforderungen und -möglichkeiten, Steuerung, Arbeitsteilung, Koordination, Qualifikation u.a.m.¹⁴⁶. Die Befragten waren bis zum Aufbau des Jugendamts als Jugendfürsorger im Referat Jugendhilfe tätig und übten diese Funktion unmittelbar vor der "Wende" länger als fünf Jahre aus.

Den Jugendfürsorgern wurden zu Beginn der Interviews Organigramme und Geschäftsverteilungspläne der Stadtbezirksverwaltung vorgelegt. Sie erläuterten diese Dokumente, so daß das Referat Jugendhilfe relativ schnell in ihrer Erinnerung präsent wurde. Die Interviews dauerten durchschnittlich 90 Minuten, wurden mit einem Tonbandgerät aufgezeichnet und fanden in einer ungestörten, geradezu kollegialen Atmosphäre statt. Alle fünf Befragten üben heute Leitungsfunktionen (Leitender Fachbeamte, Amtsleiter) in drei Jugendämtern Ost-Berliner Bezirksverwaltungen aus. Obwohl die geringe Anzahl der Befragten nur einen Eindruck ihrer früheren Handlungsweise zuläßt, belegen die nur geringfügigen Unterschiede in den Interviewaussagen eine relativ hohe Homogenität ihres Verwaltungshandelns.

Die qualitative Methode der Oral History beinhaltet das Problem "verklärender Erinnerung" und "selektiver Wahrnehmung" der Befragten. Die im *dritten Abschnitt* vorgestellten Ergebnisse der Aktenanalyse im Jugendamt des Bezirks Weißensee dienen daher auch dem Zweck, die sich aus Interviewaussagen ergebenden Hinweise auf Handlungsmuster der Jugendhilfe zu ergänzen und zu validieren. Sie wurde anhand der Akten "Erziehungsrechtsentzüge" im Jahre 1996 durchgeführt. Die methodische Vorgehensweise der Aktenanalyse wird im dritten Abschnitt erläutert. Im *vierten Abschnitt* werden Orientierungsmuster der Jugendfürsorger in den Referaten Jugendhilfe typisiert.

¹⁴⁵ Siehe Wittkowski (1994), insbesondere seine Ausführungen zu den Merkmalen halbstrukturierter Interviews (a.a.O.: 10ff.) und sein Beispiel eines Interviewleitfadens (a.a.O.: 42ff.).

¹⁴⁶ Weitere Fragebereiche waren "Aufbau des Jugendamts" (Ämterbildung, Verwaltungshilfe, Problemlagen und -lösungen, Fähigkeiten, Hilfen, Vergleich zur DDR-Verwaltung, Meinungen zur Berliner Verwaltungsorganisation u.a.m.) und "Berliner Verwaltungsreform" (Kenntnisstand, Beteiligung, Verlauf der Reform, Meinung zur Reform u.a.m.).

2 Institutionelle Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns

2.1 Jugendpolitische Aufgabenstellungen

Die jugendpolitischen Vorstellungen der SED waren von dem Verständnis geprägt, daß die zielgerichtete ökonomische Entwicklung zur sozialistischen Gesellschaft von einem entsprechenden Bewußtseinswandel der Bevölkerung begleitet werden müßte. Der Wandel zum Idealbild der "sozialistischen Persönlichkeit"¹⁴⁷ sollte durch jugendpolitische Bildungsmaßnahmen gefördert werden, da die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen vor allem als ein Ergebnis "richtiger" Erziehung aufgefaßt wurde¹⁴⁸. Um "eine richtige und einheitliche Lenkung in der Erziehung der Kinder und Jugendlichen festzulegen" (Hoffmann 1981: 21), wurden 1947 die Jugendämter aus den Ressorts Arbeit und Sozialfürsorge herausgelöst und der Abteilung Volksbildung zugeordnet. Nach dieser organisatorischen Neugliederung wurden 1950 die Aufgaben der Jugendpflege und -förderung aus der Zuständigkeit der Jugendämter herausgenommen und den Massenorganisationen, insbesondere der FDJ, übertragen¹⁴⁹.

Obwohl mit Hilfe sozialpolitischer Maßnahmen der Familienförderung¹⁵⁰ die materiellen Bedingungen sozialistischer Lebensverhältnisse bereits in den sechziger Jahren als erfüllt galten, trat die Annahme nicht ein, daß nun auch jugendfürsorgerische Problemlagen sukzessive abnehmen würden. Ein Ordnungsrahmen zur dauerhaften Regelung der Tätigkeit der Jugendhilfe wurde notwendig. Zu diesem Zweck traten Familiengesetzbuch (FGB) und Jugendhilfeverordnung (JHVO) zusammen 1966 in Kraft und blieben bis zum Beitritt der DDR beinahe unverändert¹⁵¹. Sie bildeten zusammen mit den Ministerialerlassen und den Verordnungen des Zentralen Jugendhilfeausschusses die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit der Jugendhilfe¹⁵² mit den

¹⁴⁷ Zu den Inhalten "sozialistischer Persönlichkeit" als in der DDR angestrebte Sozialisationsziele siehe ausführlich insbesondere Bergem (1993: 115ff.), aber auch Kosing (1987: 398).

¹⁴⁸ Wollmann/Schnapp (1995) und Spieler (1992: 211) weisen darauf hin, daß Kinder und Jugendliche geradezu als Objekte staatlicher Fürsorge begriffen wurden.

¹⁴⁹ Siehe Hoffmann 1981: 35ff.

¹⁵⁰ Zu den sozialen Leistungen der DDR-Familienpolitik siehe a.a.O.: 91f.

¹⁵¹ Siehe FGB (1966) und JHVO (1966). Die JHVO wurde am 12.1.1968 und am 13.6.1968 novelliert und an neue strafrechtliche Vorschriften angepaßt. Für die Tätigkeit der Referate Jugendhilfe hatte sie aber keine besondere Bedeutung.

¹⁵² Siehe Jugendhilfe-Textausgabe 1985.

folgenden Hauptaufgaben: Einflußnahme bei Anzeichen sozialer Fehlentwicklung, der Verhütung und Beseitigung der Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen; die vorbeugende Bekämpfung der Jugendkriminalität, die Umerziehung von schwererziehbaren und straffälligen Minderjährigen; die Sorge für elternlose und familiengelöste Kinder und Jugendliche¹⁵³. Diese jugendfürsorgerischen Hauptaufgaben gliederten sich in die drei Aufgabenbereiche des Rechtsschutzes, des Vormundschaftswesens und der Erziehungshilfe.

Im Bereich Rechtsschutz wurden vor allem Aufgaben bestimmt, welche sich aus der Sicherung wirtschaftlicher Interessen nichtehelicher Kinder ergaben¹⁵⁴, also insbesondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Vaterschaftsfeststellung und der Unterhaltssicherung¹⁵⁵. Dem Vormundschaftswesen wurden Aufgaben zugeordnet, die sich aus den Problemlagen von Kindern und Jugendlichen ergaben, die ständig oder zeitweilig nicht in der eigenen Familie lebten¹⁵⁶. Hierzu gehörten insbesondere die Anordnung von Vormundschaft und Pflegschaft, Bestellung und Entlassung von Vormündern und Pflegern, Vermittlung von Kindern und Jugendlichen in fremde Familien, Gewährung von Pflegezuschüssen, Vorbereitung von Entscheidungen des Vormundschaftsrates über die Annahme an Kindes Statt, Annahme der Einwilligung der Eltern in eine Adoption sowie gerichtliche Klage auf Ersetzung dieser Einwilligung.

Die Erziehungshilfe war die wichtigste jugendpolitische Aufgabe des Referats Jugendhilfe. Sie sollte die Sicherung und Herstellung sozialistischer Lebensverhältnisse gewährleisten, die von der SED als grundlegende Voraussetzung für den Erfolg ihrer Jugendpolitik begriffen wurden. Die Maßnahmen der Erziehungshilfe¹⁵⁷ sollten aufgetretene Mängellagen in den Erziehungs- und Lebensverhältnissen von Kindern und Jugendlichen beseitigen helfen. Zu diesem Zweck waren die Organe der Jugendhilfe zu weitreichenden Eingriffen in das elterliche Erziehungsrecht befugt und durften Erziehungshilfen gewähren, aber auch erzieherische Auflagen erteilen¹⁵⁸.

¹⁵³ Siehe § 1 (1) JHVO im Zusammenhang mit §§ 44, 49-52 FGB.

¹⁵⁴ Siehe § 1 (4) und § 2 (3) JHVO.

¹⁵⁵ Siehe § 18 (1) JHVO und §§ 55, 22 FGB.

¹⁵⁶ Siehe § 18 (2) JHVO.

¹⁵⁷ Siehe § 23 JHVO.

¹⁵⁸ Zu den Kompetenzen der Organe der Jugendhilfe siehe Abschnitt 2.2 in diesem Kapitel.

An präventiver Jugendarbeit wurde die Jugendhilfe kaum beteiligt¹⁵⁹. Sie durfte zur "jugendfürsorgerischen Behandlung des Einzelfalles" erst tätig werden, "wenn die Erziehung und Entwicklung oder die Gesundheit Minderjähriger gefährdet und auch bei gesellschaftlicher und staatlicher Unterstützung der Erziehungsberechtigten nicht gesichert sind" (§ 1 (4) JHVO). Die Gefährdung beinhaltete eine drohende gesundheitliche Schädigung oder ein fortwährendes "normabweichendes Verhalten"¹⁶⁰. Bei einer drohenden Gefährdung sollten zuerst die unmittelbar zuständigen Einrichtungen wie beispielsweise die Schule pädagogische Maßnahmen ergreifen, woraus sich eine Nachrangigkeit der Jugendhilfe ergab. Da die Überwindung jugendfürsorgerischer Problemlagen als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden wurde, waren die Einrichtungen des Volksbildungs- und Gesundheitswesens, der Rechtspflege, der FDJ, des FDGB sowie die Betriebe zur Mitwirkung verpflichtet¹⁶¹. Hierdurch wurde es den Jugendhilfeorganen ermöglicht, in beinahe alle Lebensbereiche der Eltern und Minderjährigen hineinwirken zu können (Betrieb, Schule usw.).

2.2 Organisation jugendpolitischer Aufgaben in der Verwaltungsgliederung des Rates des Stadtbezirks

Im Staatsaufbau der DDR waren die elf Ost-Berliner Stadtbezirke den Kreisen und kreisfreien Städten gleichgestellt¹⁶². Ihre Verwaltungsstruktur wurde in der Logik des zentralistischen Staatsaufbaus vom DDR-Ministerrat bestimmt. Zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten wichen drei Stadtbezirke von der schematischen Grundgliederung ab¹⁶³, wie sie in nachfolgender Übersicht 3 dargestellt ist.

¹⁵⁹ Die Jugendhilfe konnte dem Rat des Stadtbezirks lediglich Vorschläge zur Prävention unterbreiten. Siehe § 3 (4) JHVO.

¹⁶⁰ Zum "normabweichenden Verhalten" siehe Hoffmann 1981: 68 und 128f.

¹⁶¹ Siehe § 1 JHVO.

¹⁶² Zu den Aufgaben von Kreisen und kreisfreien Städten siehe Pätzold (1989: 174ff), Hauschild (1991: 149f.) und Bartsch (1991: 114ff.). Zur Organisationsstruktur siehe den bei König (1991: 369ff.) abgedruckten Beschluß des Ministerrats von 1986.

¹⁶³ Über weitere Ratsbereiche verfügten die Stadtbezirke Hellersdorf (Koordinierung des Aufbaus des Stadtbezirks sowie Energie, Umweltschutz und Wasserwirtschaft), Köpenick (Ausflugs- und Erholungswesen) und Marzahn (Umweltschutz, Wasserwirtschaft und Erholungswesen). Siehe SenInn IA4 1990.

Übersicht 3: Verwaltungsgliederung der Stadtbezirksverwaltung

Bezeichnung des Ratsmitgliedes	Aufgabenbereich
Stadtbezirksbürgermeister	Arbeitsbereich Stadtbezirksbürgermeister; Stab der Zivilverteidigung
Stellvertreter des Stadtbezirksbürgermeisters und Vorsitzender der Kreisplankommission	Abteilung Berufsbildung und -beratung; Arbeitsbereiche Territorial- und Standortplanung, Modernisierung, Rekonstruktion und Instandsetzung
Sekretär des Rates	Abteilung Allgemeine Verwaltung; Arbeitsbereich des Stadtbezirksbürgermeisters
1. Stellvertreter des Stadtbezirksbürgermeisters	Instrukteur- und Kaderabteilung; Betriebsparteiorganisation
Stellvertreter des Stadtbezirksbürgermeisters für Inneres	Abteilung Innere Angelegenheiten mit den Sektoren Planung und Koordinierung, Kriminelle und Wiedereingliederung, Personenstandswesen und (Ausreise-) Genehmigungen
Stellvertreter des Stadtbezirksbürgermeisters für Handel und Versorgung	Fachorgan Handel und Versorgung mit den Arbeitsbereichen Planung und Kontrolle, Gewerbefragen, Gaststätten und Schulspeisung, Arbeiterversorgung
Stadtbezirksrat und Direktor Amt für Arbeit	Amt für Arbeit mit den Arbeitsbereichen Beratungs- und Vermittlungsdienste, Arbeitseinkommen, -recht und Sozialpolitik, Analyse und Erfassung
Stadtbezirksrat für stadttechnische Versorgung, Verkehrs- und Nachrichtenwesen	Fachorgan stadttechnische Versorgung mit Arbeitsbereich feste Brennstoffe; Gartenamt als nachgeordnete Einrichtung; VEB Bezirksdirektion Straßenwesen
Stadtbezirksarzt	Fachorgan Gesundheits- und Sozialwesen; Kinderkrippen, Apotheken, Polikliniken, Ambulatorien, Feierabend- und Pflegeheime als nachgeordnete Einrichtungen
Stadtbezirksrat für Kultur	Abteilung Kultur; Bibliotheken, Musikschule und Kulturzentrum als nachgeordnete Einrichtungen
Stadtbezirksschulrat	Abteilung Volksbildung mit der Schulinspektion sowie den Referaten Erziehung und Vorschulerziehung, Jugendhilfe; Kindergärten, Kinderhorte, zentrale Schulverwaltung und Schulen als nachgeordnete Einrichtungen
Stadtbezirksrat Jugendfragen, Körperkultur und Sport	Abteilung Jugendfragen, Körperkultur und Sport
Stadtbezirksrat für Finanzen und Preise	Abteilung Preise und Arbeitsbereiche gesellschaftliche Konsumtion, Haushalt
Stadtbezirksrat für örtliche Versorgungswirtschaft	Fachorgan örtliche Versorgungswirtschaft; VEB Stadtwirtschaft
Stadtbezirksrat für Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft	Abteilungen Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft; VEB Kommunale Wohnungsverwaltung
Stadtbezirksbaudirektor	Abteilungen Ökonomie, Wissenschaft und Technik, Stadtplanung, Produktionskontrolle; VEB Baureparaturen und VEB Instandsetzung

Quelle: Siehe Beckers 1991

Jugendpolitische Aufgaben waren in allen Stadtbezirken mehreren Verwaltungsbereichen zugeordnet¹⁶⁴: Aufgaben der Jugendförderung wie beispielsweise die Unterstützung jugendpolitischer Aktivitäten gesellschaftlicher Organisationen führte die *Abteilung Jugendfragen, Körperkultur und Sport* aus. Sie erstellte auch den jährlichen Jugendförderungsplan des Stadtbezirks¹⁶⁵. Weitere Aufgaben der DDR-Jugendpolitik wurden vom *Fachorgan Handel und Versorgung* (Gaststätten, Jugendtanz, Jugendmode), der *Abteilung Kultur* (Jugendclubs, Klubhäuser u.a.m.), der *Abteilung Bauwesen* (Jugendbrigaden, Messe der Meister von Morgen) und der *Abteilung Inneres* (Veranstaltungsgenehmigungen, FDJ-Ordnungsgruppe, Kriminelle und Wiedereingliederung) durchgeführt.

Die Kinderkrippen und Dauerheime für Kleinkinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr sowie die Feierabend- und Pflegeheime unterstanden als nachgeordnete Einrichtung dem *Fachorgan Gesundheits- und Sozialwesen*. Hier waren auch Aufgaben des Mütter-, Kinder- und Jugendgesundheitschutzes angesiedelt wie Schwangenenbetreuung und Mütterberatung mit regelmäßiger gesundheitlicher Überwachung. Die Kindergärten und -horte sowie die Kinderfreizeiteinrichtungen waren als nachgeordnete Einrichtungen der *Abteilung Volksbildungswesen* zugeordnet. Ihr unterstand auch das Referat Jugendhilfe, das die jugendfürsorgerischen Aufgaben wahrnahm¹⁶⁶.

2.3 Aufgaben- und Kompetenzverteilung der Jugendhilfe

2.3.1 Fachspezifische Leitungskontrolle durch den Bezirk Berlin

Die rechtlichen Bestimmungen zur Ausführung der Jugendhilfeaufgaben wurden vom Minister für Volksbildung (MfV)¹⁶⁷ und in den "Richtlinien zur einheitlichen Gestaltung der Organe der Jugendhilfe" des Zentrale Jugendhilfeausschusses (ZJHA)¹⁶⁸ erlassen. Die Verantwortung für den Aufgabenvollzug oblag nach dem

¹⁶⁴ Siehe Tümmler 1992.

¹⁶⁵ Siehe mit Beispielen § 76 GöV 1985.

¹⁶⁶ Siehe Hoffmann 1981: 35ff.

¹⁶⁷ Auf der Grundlage "der Gesetze und Beschlüsse der Volkskammer, der Erlasse und Beschlüsse des Staatsrates und der Verordnungen und Beschlüsse des Ministerrates" (§ 1 (2) JHVO).

¹⁶⁸ Siehe §§ 31 und 32 JHVO. Bis 1985 wurden sieben Richtlinien des ZJA erlassen. Siehe Jugendhilfe-Textausgabe 1985: 12.

Prinzip der Einzelleitung dem Referatsleiter Jugendhilfe im Rat des Stadtbezirks¹⁶⁹. Er unterstand disziplinar dem Stadtbezirksschulrat und fachlich dem Jugendhilfereferenten beim Berliner Magistrat. Die Unterstellungsverhältnisse schlossen eine weitreichende Weisungsbefugnis ein. Nach Interviewaussagen wurde die fachliche Anleitung vor allem vom Jugendhilfereferenten durchgeführt, da die Stadtbezirksschulräte ihre Leiteraufgaben vor allem gegenüber der Abteilung Bildung wahrnahmen.

Der Jugendhilfereferent führte die fachspezifische "allgemeine Leitungskontrolle" des Referats Jugendhilfe im Stadtbezirk durch. Sie sollte im Sinne einer Erfolgskontrolle erfolgen, in dem Methoden und Ergebnisse der Planerfüllung bewertet sowie Ursachen für die Planabweichungen ermittelt werden. Allerdings hat sich nach Aussagen der im Interview befragten Jugendfürsorgern diese Form der Kontrolle vor allem deshalb nicht durchgesetzt, weil die Jahrespläne aktuelle Entwicklungen im Stadtbezirk nicht in ausreichendem Maße antizipieren konnten und unrealistische Planvorgaben beinhalteten¹⁷⁰. Stattdessen wurden lediglich die Kennziffern zur Planerfüllung kontrolliert und vorwiegend mündliche Weisungen zur "Erhöhung der Wirksamkeit der Maßnahmen" erteilt, die im Sinne eines Befehlsempfangs einer Kommandoverwaltung erfolgten¹⁷¹.

Nach Interviewaussagen wäre ein Widerspruch gegen die Weisungen des Jugendhilfereferenten, die ohnehin "*fern jeder Realität waren*" (IJ3), aber vor allem deshalb nicht notwendig gewesen, weil die erhaltenen Weisungen "*selten so konkret (waren), daß sie hätten detailliert überprüft werden können*" (IJ5). "*Wir haben sie dann so ausgelegt, wie wir es für richtig gehalten haben*" (IJ4). "*Wir haben einfach Dinge berichtet, die nicht stimmten, um unsere Ruhe zu haben; haben Dinge schöngefärbt, um eben nicht diese Reglementierung an uns heranzulassen*" (IJ1). "*Politische Leitlinien waren so allgemein formuliert, daß sie damit alles und nichts machen konnten*" (IJ5). Diese Aussagen bestätigen die bereits skizzierten Defizite des zentralistischen Steuerungsprinzips¹⁷². Sie begünstigten nicht unerhebliche Handlungsspielräume des Referatsleiters bei der Art und Weise des Aufgabenvollzugs.

¹⁶⁹ Seine Einstellung erfolgte durch Beschluß des Rates des Stadtbezirks und unterlag der Kontrolle durch die SED-Kreisorganisation.

¹⁷⁰ Auch Schulze (1991: 143f.) weist allgemein darauf hin, daß die Kontrollberichte in den letzten Jahren vor dem Beitritt kaum noch beachtet wurden.

¹⁷¹ "*Ich habe das einmal erlebt, da mußte ich anstatt der Chefin zum Magistrat. Da sind alle stillgewesen und sind alle ohne was zu sagen wieder nach Hause gegangen (...)*" (IJ5).

¹⁷² Siehe Kapitel I, Abschnitt 3.2.

2.3.2 Aufgaben- und Kompetenzverteilung im Referat Jugendhilfe

Übersicht 4: Gliederung des Referats Jugendhilfe

Referatsleiter
Stellvertretender Referatsleiter
Leitender Jugendfürsorger
Jugendfürsorger für das Vormundschaftswesen
Jugendfürsorger für den Rechtsschutz von Minderjährigen
Jugendfürsorger für alle weiteren Jugendhilfeaufgaben im regionalen Zuständigkeitsbereich (Territorialprinzip)
Sachbearbeiter (Rechtsschutz, Haushalt u.a.m.)

Voranstehende Übersicht 4 gibt einen Überblick über die Gliederung des Referats Jugendhilfe. Die Zahl in den jeweiligen Berliner Stadtbezirken beschäftigter Jugendfürsorger betrug zwischen ca. neun bis 22, deren Tätigkeit noch von ca. zwei bis sieben Sachbearbeitern unterstützt wurde. Das Personal war dem Referatsleiter disziplinarisch unterstellt, der auch die Personalauswahl bestimmte. Die Einstellung von Jugendfürsorgern unterlag zwar dem Stadtbezirksschulrat, allerdings wurde in den Interviews darauf hingewiesen, daß sie nur ein "formaler Akt" gewesen sei. Aufgaben und Kompetenzen der Jugendfürsorger werden im Funktionsplan folgendermaßen beschrieben¹⁷³:

"... die eigenverantwortliche Lösung aller sich aus den Beschlüssen von Partei und Regierung ergebenden Anforderungen und Aufgaben auf der Grundlage des Gesetzes (...) und anderer gesetzlicher Bestimmungen in den Bereichen Erziehungshilfe und Vormundschaftswesen (...), Anleitung und Kontrolle der ehrenamtlichen Tätigkeit der Jugendhilfekommissionen, die politisch-ideologische und fachlich-pädagogische Befähigung der ehrenamtlichen Mitarbeiter" (Funktionsplan Jugendfürsorger 1982).

¹⁷³ Bartsch (1991: 127f.) verweist hier auf das Arbeitsgesetzbuch, nach dem Inhalt der Arbeitsaufgaben, einschließlich der Verantwortungsbereiche für jeden Arbeitsbereich eindeutig zu bestimmen und in Funktionsplänen oder in anderer Form schriftlich festzulegen waren.

Des weiteren enthielt der Funktionsplan eine Auflistung aller "eigenverantwortlich zu lösenden Aufgaben". Unter "Befugnisse" wurden die Kompetenzen aufgeführt, die dem Jugendfürsorger zur Durchsetzung seiner Aufgaben übertragen wurden wie zum Beispiel die "Gestaltung der Arbeitsorganisation und Arbeitsweise im Verantwortungsbereich unter Wahrung der sozialistischen Gerechtigkeit und des sozialistischen Rechts" oder die "Unterschriftsbefugnis für den aufgabenbezogenen Rechtsverkehr", einschließlich der aufgeführten Ausnahmen¹⁷⁴. Abschließend wurde neben der Vergütung die Vertretungsregelung und die formale Qualifikation des Jugendfürsorgers, einschließlich der von ihm besuchten Weiterbildungsmaßnahmen aufgeführt¹⁷⁵. Während in den Funktionsplänen die allgemeinen Aufgaben und Befugnisse des Jugendfürsorgers geregelt wurden, dienten die jährlich zu erstellenden Arbeitspläne als aufgabenbezogene Rahmenplanung. Sie waren nach dem folgenden Muster aufgebaut:

Nach einer allgemein gehaltenen politisch-ideologischen Einleitung erfolgte die inhaltliche Jahresplanung, in der Ziele, die Termine, die Verantwortlichkeiten (einschließlich des Referatsleiters) und die Kontrolle in den folgenden Abschnitten festgelegt waren: Problemdiskussionen unter den Jugendfürsorgern des Referates zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten, Kadergespräche des Referatsleiters mit benannten Mitarbeitern, interne Fortbildungsveranstaltungen, personelle Planung der Teilnahme an Weiterbildungslehrgängen, Konsultationen und Beratungen mit den staatlichen Einrichtungen (insbesondere Schulin-spektion, Fachbereich Innere Angelegenheiten, Schwangeren- und Mütterberatung, Heime und Organe der Jugendhilfe u.a.m.), Exkursionen, Teilnahme an Konferenzen sowie die Erfüllung des Haushaltsplanes (Stand des Einzuges der Heimkostenbeiträge, Verwendung der Haushaltsmittel u.a.m.)¹⁷⁶.

Des weiteren waren im Arbeitsplan der Inhalt der Aufgaben, die Verantwortung sowie Form und Termin ihrer Realisierung aufgeführt. Die Inhalte der untersuchten Funktions- und Arbeitspläne verweisen auf eine geringe fachliche Arbeitsteilung und Spezialisierung, die auch durch Interviewaussagen wie die folgende bestätigt wurde:

"Es gab es ja nicht viel festzulegen, weil wir fast keine Arbeitsteilung im Referat kannten. (...) Wir haben das früher alles in einer Hand machen müssen: Wer früher Vormund für ein Kind war (Referatsvormund d. Verf.), dann hatte er aber auch alles für diesen Menschen zu tun

¹⁷⁴ Schreiben an übergeordnete Dienststellen, an die Fachabteilungen des Rates, zur Eingabenbeantwortung, an Direktoren der Schulen, Anträge an Rechtspflege- oder Ermittlungsorgane, an medizinische Einrichtungen u.a.m.

¹⁷⁵ Der formale Inhalt des Funktionsplanes entspricht in seinen wesentlichen Punkten dem Inhalt der heutigen Stellenbeschreibung.

¹⁷⁶ Es wurden die acht von 1980 bis 1987 erstellten Arbeitspläne des Referates Jugendhilfe eines Berliner Stadtbezirks eingesehen.

(Vermögenssicherung, Unterhaltssicherung, sozialpädagogische Betreuung, Verbindung halten zum Heim oder zur Pflegefamilie d.V.). (...). Heute fällt uns die Trennung der Aufgabenbereiche in die Ämter des Jugendamtes schwer, heute ist ja alles geteilt und unser Problem ist die Organisierung der Zusammenarbeit, wo entweder viel Papier bewegt wird oder was untergeht. (...) Diese Koordinierung war uns fremd und bereitet uns heute Probleme. Heute ist das eben alles bürokratischer" (IJ1).

Die geringe Arbeitsteilung wird auch am "Territorialprinzip" deutlich, denn es beinhaltete, daß beinahe alle Aufgabenbereiche des Referats von den Jugendfürsorgern im Rahmen ihrer regionalen Zuständigkeit wahrgenommen wurden. Obwohl nur der Referatsleiter zum Erlaß von Verfügungen befugt war und nur er im Sinne der Einzelleitung den innerbehördlichen Schriftverkehr führte, ist für die Regelung der Kompetenzverteilung im Referat Jugendhilfe insgesamt ein hohes Maß an binnenorganisatorischer Entscheidungsdelegation an die Jugendfürsorger festzustellen. Hiernach verfügten sie über einen relativ weitreichenden Handlungsspielraum über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Allerdings war das Referat Jugendhilfe nur in einigen wenigen Fällen befugt¹⁷⁷, Verfügungen ohne vorherigen Beschluß der "Organe der Jugendhilfe" zu erlassen. Das bedeutete, daß der Handlungsspielraum der Jugendfürsorger zusammen mit den Jugendhilfeorgane ausgefüllt werden sollte.

2.3.3 Aufgaben und Kompetenzen der Jugendhilfeorgane

Als ein Organ der Jugendhilfe war die Bildung von Jugendhilfekommissionen (JHK) in Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern gesetzlich vorgeschrieben¹⁷⁸. Ihre Aufgaben und Kompetenzen sind der nachstehenden Übersicht 5 zu entnehmen. In den elf (Ost-)Berliner Stadtbezirken gab es 1987 insgesamt 276 JHK mit 1.657 ehrenamtlichen Mitgliedern, die für einzelne Wohngebiete zuständig waren¹⁷⁹ und Kontakt zu den Familien aufnahmen (Hausbesuche, Schule, Kombinat usw.)¹⁸⁰. Ihre Zuständigkeiten und Kompetenzen richteten sich überwiegend auf die Aufgaben der

¹⁷⁷ Siehe §§ 21 und 22 JHVO.

¹⁷⁸ Siehe § 14 JHVO.

¹⁷⁹ Siehe Mensch 1987: 58. In der DDR gab es 1987 4.212 JHK mit 27.000 Mitgliedern. Siehe Rehwald 1989: 82.

¹⁸⁰ Häufig waren über die Hälfte der Pädagogen als Jugendhelfer ehrenamtlich tätig, was zugleich eine enge Bindung der JHK an Bildungs- und Erziehungseinrichtungen erleichtern sollte. Siehe Seidenstücker 1990: 340.

Erziehungshilfe¹⁸¹.

Übersicht 5: Aufgaben und Kompetenzen der Jugendhilfekommission (JHK)

Jugendhilfekommission	
Aufgaben	Eingriffskompetenzen
Festigung der Erziehungsverhältnisse in der Familie Betreuung erziehungsgefährdeter, schwer-erziehbarer, heim- und strafentlassener und unter Bewährung oder Erziehungsaufsicht stehender Minderjähriger, Erarbeitung von Stellungnahme für Gerichte bei Vormundschaft, Pflegschaft, Erziehung in fremden Familien und Adoption, Beratung, Unterstützung, Beaufsichtigung und Gewinnung von Vormündern und von aufnahmebereiten Familien	a) Gegenüber den Erziehungsberechtigten: Aussprechen einer Mißbilligung, Bestätigung der Verpflichtung zum Ersatz eines durch den Minderjährigen verursachten materiellen Schadens, Anordnung der Erziehungsaufsicht b) Gegenüber dem Minderjährigen: Erteilung eines Verweises, ihm die Verpflichtung auferlegen, sich in geeigneter Form zu entschuldigen, Bestätigung seiner Verpflichtung, für einen angerichteten materiellen Schaden durch eigene Arbeit oder aus eigenem Einkommen aufzukommen

Quelle: § 50 FGB und §§ 12, 13 JHVO

Die Kompetenzen der JHK waren begrenzt und lagen unterhalb von rechtsverbindlichen Entscheidungen. Bei Weigerungen und Verstößen des Jugendlichen oder der Erziehungsberechtigten gegen ihre Beschlüsse wurde der Fall an den Jugendhilfeausschuß (JHA) als weiteres Organ der Jugendhilfe weitergeleitet.

Der JHA wurde als Kollegialorgan des Rates des Kreises für Einzelfallentscheidungen im Bereich der Erziehungshilfe und der Adoptionen gebildet¹⁸². Als Mitglieder waren drei bis fünf pädagogisch erfahrene Bürger vorgesehen, welche vom Rat für die Dauer von zwei Jahren berufen wurden¹⁸³. Da der JHA auch befugt war, rechtsverbindliche Beschlüsse zu treffen, mußte der Vorsitz durch den Referatsleiter oder

¹⁸¹ Neben den "normalen" JHK gab es auch JHK mit "erweiterten Vollmachten", welche zur Anordnung der Heimerziehung anstelle des Jugendhilfeausschusses berechtigt waren.

¹⁸² Der Jugendhilfeausschuß ist aus dem 1953 eingeführten Jugendhilfebeirat entwickelt worden. Siehe Cierth/Herda 1979: 250.

¹⁸³ Beklagt wurde der geringe Anteil von Arbeitern in den JHA. Siehe Dietrich 1975: 119.

einen von ihm beauftragter Jugendfürsorger ausgeübt werden¹⁸⁴.

In den elf Berliner Stadtbezirken gab es 1987 insgesamt 50 JHA mit 274 ehrenamtlichen Mitgliedern¹⁸⁵. Die Aufgaben und Kompetenzen des JHA sind nachfolgender Übersicht 6 zu entnehmen.

Übersicht 6: Aufgaben und Kompetenzen des Jugendhilfeausschusses (JHA)

Jugendhilfeausschuß	
Aufgaben	Eingriffskompetenzen
Aufgaben wie JHK und erweiterte Beteiligung im Vormundschaftswesen	<p>Eingriffskompetenzen wie Jugendhilfekommission und außerdem</p> <p>a) Bestätigung der Verpflichtung eines Kollektivs oder einer gesellschaftlichen Organisation, für den Minderjährigen eine Bürgschaft zu übernehmen</p> <p>b) Anordnung der Erziehungsaufsicht</p> <p>c) Anordnung der Heimerziehung</p> <p>d) Anordnung der Familienerziehung in einer anderen Familie</p>

Quelle: § 50 FGB und § 23 JHVO

Die Erziehungsaufsicht wurde vom ehrenamtlichen Erziehungshelfer wahrgenommen¹⁸⁶. Führten ihre Maßnahmen nicht zum Erfolg, konnte der Jugendliche zeitweise aus der Familie herausgenommen werden, damit sich die Lebensverhältnisse während seiner Abwesenheit stabilisieren konnten. Zu diesem Zweck konnte die zeitweilige Anordnung der Familienerziehung in einer fremden Familie oder der Heimerziehung vom JHA beschlossen werden, so daß er über weitreichende Eingriffsmöglichkeiten in die elterlichen Erziehungsrechte verfügte. Nach der Einschätzung von Jörns dominierte die Anordnung der Heimerziehung gegenüber den anderen Maßnahmen der Erziehungshilfe¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Siehe § 16 JHVO.

¹⁸⁵ Siehe Mensch 1987: 58. In der DDR gab es 1987 3.989 Mitglieder in 502 JHA und 220 Vormundschaftsräten. Siehe Rehwald 1989: 82.

¹⁸⁶ Siehe § 24 JHVO.

¹⁸⁷ Siehe Jörns 1995: 145.

Als ein weiteres Organ der Jugendhilfe wurden Vormundschaftsräte gebildet¹⁸⁸. Den Vorsitz führte ein Jugendfürsorger, seine Mitglieder wurden ebenfalls wie beim JHA vom Rat für die Dauer von zwei Jahren berufen¹⁸⁹. Der Vormundschaftsrat verfügte über dieselben Aufgaben und Kompetenzen wie der JHA, allerdings beschränkte sich seine Zuständigkeit ausschließlich auf unter der Vormundschaft stehende Minderjährige¹⁹⁰.

Gegen die Anordnungen der Organe der Jugendhilfe konnten die Erziehungsberechtigten das Rechtsmittel der Beschwerde einlegen. Die Beschwerde wurde an den Jugendhilfeausschuß des Magistrats von Berlin weitergeleitet. Dort wurde über die Weiterleitung der Beschwerde beschlossen. Galt sie als berechtigt, wurde sie zur abschließenden Beschlußfassung dem Zentralen Jugendhilfeausschuß vorgelegt¹⁹¹. Andernfalls galt sie als abgelehnt. Gegen eine Ablehnung durch JHA oder ZHA konnte kein weiteres Rechtsmittel eingelegt werden. Somit verfügten die Erziehungsberechtigten gegenüber den weitreichenden Eingriffsrechten der Jugendhilfe in die elterliche Erziehungsgewalt über eine sehr schwache Rechtsstellung¹⁹².

2.4 Fachliche Regelqualifikation der Jugendfürsorger

Die sehr schwache Rechtsstellung der Eltern bei weitreichenden Eingriffsrechten aus unprofessionellen, ehrenamtlichen Helfern zusammengesetzten Jugendhilfeorganen heben die besonders hohe Bedeutung hervor, die an sozialpädagogischer Fachlichkeit bei Auswahl und Regelqualifikation der Jugendfürsorger hätte gestellt werden müssen.

Die Personalauswahl wurde in den fünfziger Jahren deutlich von politisch-ideologischen Auswahlkriterien dominiert. Diese Kriteriengewichtung führte in den sechziger Jahren dazu, daß die unzureichende sozialpädagogische Fachkompetenz zu

¹⁸⁸ Siehe § 17 JHVO.

¹⁸⁹ In Berlin gab es 1987 insgesamt 19 Vormundschaftsräte mit 130 Mitgliedern. Siehe Mensch 1987: 58.

¹⁹⁰ In Berlin bestanden 1987 insgesamt 530 Vormundschaften für elternlose und familiengelöste Kinder. Siehe ebd.

¹⁹¹ Siehe § 30 JHVO.

¹⁹² Bergem (1993: 204ff.) weist auf das Mißtrauen der SED gegenüber den von ihr nicht ausreichend zu kontrollierenden Familien hin.

einem Hauptproblem der Jugendhilfe wurde¹⁹³. Ihm sollte durch eine stärkere Gewichtung fachlicher Auswahlkriterien begegnet werden. Seit Ende der sechziger Jahre galt eine pädagogische Berufsausbildung als regelqualifikatorische Voraussetzung für die Tätigkeit als Jugendfürsorger. Anfang der siebziger Jahre wurde die regelmäßige Zusatzausbildung zum Jugendfürsorger eingeführt¹⁹⁴. Mit diesen Regelqualifikationen sollte die gewünschte Kombination von sozialpädagogischer Fachlichkeit und politisch-ideologischer Linientreue gewährleistet werden¹⁹⁵. Für die Ausbildung zum Jugendfürsorger waren zwei Varianten vorgesehen:

1. Einjähriges Zusatzstudium am Institut für Jugendhilfe in Falkensee. Diese Qualifizierung richtete sich an bereits als Jugendfürsorger tätiges Personal, die bereits über eine pädagogische Berufsausbildung insbesondere als Heimerzieher, Kindergärtnerinnen, Unterstufen- oder Diplom-Lehrer verfügten. Aufgrund ihrer Berufstätigkeit in der Jugendhilfe wurden sie für die weitere Tätigkeit als Jugendfürsorger als pädagogisch qualifiziert eingeschätzt und von den Stadtbezirken zu den berufsbegleitenden Lehrgängen delegiert.
2. Zweijähriges Studium an der Humboldt Universität zu Berlin mit dem Abschluß als Diplom-Rehabilitationspädagoge. Das Studium richtete sich vor allem an Personal, das für eine leitende Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe und Heimerziehung vorgesehen war. Als Kader-Voraussetzung galten die besondere politisch-ideologische und fachliche Eignung. Die Voraussetzungen wurden durch eine abgeschlossene pädagogische Ausbildung und die Bewertung ihrer bisherigen Berufstätigkeit, überwiegend in der Jugendhilfe oder Heimerziehung, nachgewiesen. Die Delegation zum Direktstudium erfolgte über den Stadtbezirksschulrat.

Aus den beruflichen Werdegängen der im Interview befragten Jugendfürsorger ergibt sich folgendes beispielhafte Muster ihres beruflichen Werdegangs¹⁹⁶:

Abitur und pädagogisches Hochschulstudium, überwiegend mit einem Abschluß als Diplom-Lehrer. Durchschnittlich neunjährige Tätigkeit im erlernten Beruf und anschließender Wechsel in die Jugendhilfe. Dreijährige Arbeit als Jugendfürsorger und anschließende Aufnahme der berufsbegleitenden einjährigen Zusatzausbildung am Institut für Jugendhilfe. Nach Abschluß der Ausbildung weitere Berufstätigkeit als Jugendfürsorger und ab Herbst 1990 administrative Leitungsstelle im neugebildeten Jugendamt.

¹⁹³ Siehe Hoffmann 1981: 42.

¹⁹⁴ 1979 gab es 1.400 Jugendfürsorger in der DDR. Siehe ebd.

¹⁹⁵ Siehe a.a.O.: 75.

¹⁹⁶ Siehe Interviews IJ1 bis IJ5. Ähnlich verlaufen generell die Biographien von Jugendfürsorgern in Berliner Jugendämtern (Siehe Beckers/Jonas 1994a) und in den neuen Bundesländer (Siehe Tümmler 1992).

Nur eine der fünf beruflichen Biographien weist eine Abweichung von der pädagogischen Berufsausbildung als Eingangsvoraussetzung auf. Alle Befragten verfügten über die geforderte Ausbildung zum Jugendfürsorger. Bis zur Aufnahme der Ausbildung vergingen bei den Befragten durchschnittlich drei Jahre. Bei der Aufnahme der Tätigkeit fand die erste, eher unstrukturierte Einarbeitung durch Hilfe von Kollegen statt, wie im nachfolgenden Interviewzitat deutlich wird:

"Man wurde ja angeleitet, wenn man kam, da gab es ja jemanden, der einem das erklärte und der hat dann gesagt: 'Das darfst du und das darfst du nicht usw'. In der ersten Zeit hat meine Briefe meine Kollegin mitkontrolliert, aber später habe ich das alleine gemacht ..." (IJ1).

Neben dieser Einarbeitungshilfe durch Kollegen wurden bis zum Abschluß berufs begleitender Zusatzausbildung (Variante 1) regelmäßige monatliche Qualifizierungen im Referat durch den leitenden Jugendfürsorger durchgeführt. Beispielsweise zu Kooperationsbeziehungen und Koordinierungsaufgaben der Jugendhilfe, zur sozialen Entwicklung im Territorium, zu Grundsätzen und Besonderheiten der Aktenführung, zur Arbeit mit den ehrenamtlichen Organen im Stadtbezirk, zu rechtlichen Grundlagen der Jugendhilfearbeit, zur Tätigkeit der Kostenstelle u.a.m.¹⁹⁷.

Auf die Teilnahme an der Zusatzausbildung wurde von der Referatsleitung "*großer Wert gelegt*", weil hier auch eine strukturierte Vermittlung von Rechts- und Verwaltungskennnissen stattfinden sollte. Die Zusatzausbildung bewerteten die Befragten überwiegend¹⁹⁸ als "*eher unzureichend*", denn sie hätten bereits mehrere Jahre diese Funktion ausgeübt, bevor sie zum Lehrgang delegiert wurden. Erwartet wurden praxisorientierte Problemlösungen, so daß die marxistisch-leninistischen Ausbildungsthemen als eher störende "*reine Zeitverschwendung*" empfunden wurden. Sie hätten zur Überwindung jugendfürsorgerischer Problemlagen im Stadtbezirk "*nichts beizutragen gehabt*".

Einige Jugendfürsorger¹⁹⁹ schätzten die Wirkung der "*Floskeln*" politisch-ideologischer Lehrinhalte als "*kontraproduktiv*" ein, weil sich eine bereits "*kritische innere Haltung*" gegenüber der SED-Politik und ihres Führungsanspruchs in Staat und Gesellschaft "*verfestigt*" hätte. Diese Kritik speiste sich auch aus den beruflichen Erfahrungen, weil sie beinahe täglich mit dem Widerspruch aus der Theorie soziali-

¹⁹⁷ Siehe Rat des Stadtbezirks, Referat Jugendhilfe, Arbeitsplan 1987: 4.

¹⁹⁸ Siehe IJ2, IJ3 und IJ5.

¹⁹⁹ Siehe IJ1, IJ2 und IJ5.

stischer Gesellschaftsentwicklung und der Praxis jugendfürsorgerischer Problemlagen im Stadtbezirk konfrontiert wurden. Entgegen der SED-Behauptung, daß mit der sozialistischen Gesellschaftsentwicklung die jugendfürsorgerischen Problemlagen abnehmen würden, nahmen sie insbesondere in den letzten Jahren der DDR zu.

Die befragten Jugendfürsorger machten auf Personalprobleme aufmerksam, die vor allem durch die gesellschaftliche Randstellung der Jugendhilfe hervorgerufen wurden²⁰⁰. Sie bedingte eine relativ geringe berufliche Attraktivität des jugendfürsorgerischen Berufsbildes. Alle fünf Befragten wiesen darauf hin, daß besonders im letzten Jahrzehnt der DDR die politisch-ideologischen Auswahlkriterien gegenüber pädagogisch-fachlichen Kriterien deutlich weiter zurücktraten, wofür die nachfolgende Interviewaussage beispielhaft zitiert wird:

"Als stellvertretender Referatsleiter mußte man früher in der Partei sein, das wollte ich nicht. In den letzten Jahren hatte sich das aufgelockert und dann konnte ich das machen, ohne in der Partei zu sein. Das wäre davor nicht möglich gewesen. Es war ja dann auch nicht mehr so, daß man ein kompletter Idiot sein und aufgrund des Parteibuches Jugendfürsorger werden konnte. Man mußte sich auch als Vorgesetzter um Fachlichkeit bemühen, sonst wäre man untergegangen. Die Weiterbildungsmöglichkeiten waren ja da und daran mußte jeder teilnehmen" (IJ4).

2.5 Zwischenresümee

Die institutionellen Rahmenbedingungen ermöglichten den Jugendfürsorgern relativ weitreichende Handlungsspielräume in der Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Sie könnten durch Weisungen des Referatsleiters eingeschränkt oder sogar aufgehoben worden sein. Gerade die geringe Leitungsspanne (Verhältnis von bis zu drei Leitungspositionen bei bis zu 22 Jugendfürsorgern) begünstigte eine enge Kontrolle der Jugendfürsorger durch den Leiter. Auch die Jugendhilfeorgane verfügten über Entscheidungskompetenzen, die für das Verwaltungshandeln der Jugendfürsorger von grundlegender Bedeutung sein mußten. Möglicherweise dienten die Organe auch zur (politischen) Kontrolle. Diesen Fragen wird im nachfolgenden Abschnitt anhand der Interviewaussagen der Jugendfürsorger nachgegangen.

²⁰⁰ Siehe IJ1, IJ3 und IJ4.

3 Verwaltungshandeln aus der Perspektive erinnernder Erzählung von fünf Jugendfürsorgern

Von den drei der Jugendhilfe zugewiesenen Aufgabenbereichen dominierten vor allem die Tätigkeiten der Erziehungshilfe und des Vormundschaftswesens den Arbeitsalltag. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, war das Referat Jugendhilfe auf die Unterstützung durch ehrenamtlich tätige Bürger in den Jugendhilfeausschüssen, -kommissionen und Vormundschaftsräten angewiesen. Ihre Rekrutierung, Qualifizierung, fachliche Anleitung und Betreuung war eine der zentralen Aufgaben des territorial zuständigen Jugendfürsorgers²⁰¹:

"Als Jugendfürsorger hatte ich drei Jugendhilfekommission in meinem Zuständigkeitsbereich, aber das war sehr unterschiedlich geregelt. Es sollten ja Nachbarn der Betreuten sein (...). Denn es war und ist ja zum Teil noch so, daß der Professor mit dem Straftlassenen in einem Haus gewohnt hat. Es gab ja nicht so eine Siedlungsstruktur wie im Westen (...). Und bei qualifizierten und engagierten Leuten konnte man dann sagen: 'Der Jugendliche wohnt bei ihnen mit im Haus, dann machen Sie das doch' (IJ1).

Als ehrenamtliche Mitglieder sollten Bürger berufen werden, die "durch ihre gesellschaftliche Einstellung, ihre Arbeitsmoral und ihr persönliches Verhalten sowie durch ihre Lebenserfahrung gewährleisten, daß sie für die Interessen der Arbeiter- und Bauern-Macht und die sozialistische Erziehung der Minderjährigen eintreten" (§ 5 JHVO). Für ihre ehrenamtliche Tätigkeit konnten sie von der Arbeit zeitweilig freigestellt und ihnen Auszeichnungen mit kleineren Prämien (ca. 100 Mark im Jahr) verliehen werden²⁰².

Obwohl in Berlin 1987 insgesamt 2061 Bürger in den Organen der Jugendhilfe tätig waren²⁰³, verlief ihre Rekrutierung nicht problemlos. So weisen Kontrollberichte der Arbeiter- und Bauern-Inspektion (ABI) im untersuchten Stadtbezirk kritisch darauf hin, daß die in Arbeitsplänen festgelegten Helferzahlen nicht erfüllt wurden. Diese Annahme wurde durch die Interviewaussagen bestätigt, wonach "*eigentlich immer ehrenamtliche Helfer gesucht wurden*", denn "*das waren ja zum größten Teil berufstätige Personen mit wenig Zeit, denn die Hausbesuche fanden ja überwiegend erst*

²⁰¹ Siehe § 6 JHVO.

²⁰² Siehe § 7 JHVO.

²⁰³ Siehe Mensch 1987: 58. Weitere ehrenamtliche Tätigkeiten in Berlin: 530 Bürger als Vormünder, 462 als Pfleger, die vorübergehend das Erziehungsrecht der Eltern wahrnahmen, 86 Erziehungshelfer und 415 Einzelbetreuer zur Unterstützung von Jugendlichen (ebd.) 1987 waren etwa 45.000 Bürger ehrenamtlich in der Jugendhilfe tätig. Siehe Rehwald 1989: 82.

nach *Feierabend statt*" und *"wenn man nicht genug hatte, oftmals selber diese Arbeit (der Erziehungshilfe, d.Verf.) machen mußte"*²⁰⁴. In dieser Lage *"war man froh, jemanden geeigneten zu finden"*. Betont wurde von den Befragten, daß sie bemüht sein mußten, *"die Leute bei der Stange zu halten"*. Hierzu gehörten neben Ausflügen, Familienfesten und anderen gemeinschaftlichen Aktivitäten auch die Information der etwa *"drei bis fünf"* Mitglieder, die cirka eine Woche vor den Sitzungen die notwendigen Unterlagen erhielten und auf diese Weise in die Lage versetzt wurden, sich auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Problemlage vorzubereiten. Die nachfolgenden Diskussionen führten nicht selten zu Beschlüssen der Organe, die von der Beschlußvorlage des Jugendfürsorgers abwichen. Es sollte *"ein gemeinsamer Nenner gefunden"* werden, den alle mittragen konnten²⁰⁵. Den Aussagen der Jugendfürsorgern zufolge fand eine Kontrolle durch die ehrenamtlichen Helfer nicht statt.

Durch die angespannte Rekrutierungslage wurde die Berufung der Helfer als eine *"formale Angelegenheit"* angesehen²⁰⁶, so daß die Auswahl überwiegend vom zuständigen Jugendfürsorger vorgenommen wurde:

"Ich hatte sehr engagierte und tolle Leute in dieser Kommission, die ihre Tätigkeit nicht als Wächteramt verstanden haben, sondern versuchten, den Menschen unter die Arme zu greifen und die Familie zu erhalten (...). Und ich habe mir kluge Leute gesucht, die mir auch widersprochen haben. Es konnte aber auch sein, daß das sehr unqualifizierte Leute waren, denn jeder Fürsorger hat letztlich seine Kommission geprägt, hat sich Leute nach seinem Bilde gesucht. Da hat ihm keiner hineingeredet. Ich hatte ein sehr enges Verhältnis zur Kommission, das war sehr gut. Ich weiß aber, daß es auch andere gab und daß die auch mißbraucht wurden" (IJ1).

Somit konnten subjektive Kriterien der Jugendfürsorger die Auswahl der Helfer bestimmen und sie sich die *"Organe nach ihren Vorstellungen"* zusammensetzen. In den Interviews klang an, daß die Beschlüsse der Organe auch der eigenen Entlastung dienten: Um erstens für Entscheidungen nicht allein verantwortlich gemacht werden zu können und zweitens, um bei der Suche nach adäquaten Problemlösungen eine Unterstützung zu erhalten. Hoffmann weist darauf hin, daß bei der Auswahl von

²⁰⁴ Pohl (1993a: 245) begründet den allgemeinen Rückgang der Bereitschaft zur ehrenamtlichen Mitwirkung vor allem durch die geringe Bereitschaft staatlicher Organe, Vorschläge oder Hinweise auf Veränderungen anzunehmen. Diese Annahme wurde in den Interviews nicht bestätigt.

²⁰⁵ Allerdings konnten Beschlüsse mit einfacher Mehrheit gefällt werden. Siehe § 39 JHVO.

²⁰⁶ Mitglieder der JHK und des Vormundschaftsrates wurden vom Referatsleiter berufen (siehe §§ 11, 17 JHVO), die des JHA dagegen vom Rat des Stadtbezirks für eine Dauer von zwei Jahren (siehe § 16 JHVO).

Pflege- und Adoptiveltern durch Vormundschaftsrat bzw. Jugendhilfeausschuß häufig Entscheidungskriterien ausschlaggebend waren, die bei der Bewertung einer Betreuungseignung nicht selten die politischen Eignungskriterien vernachlässigten²⁰⁷. Diese Praxis im Verwaltungshandeln wurde auch von Befragten überwiegend benannt, wofür beispielhaft die folgende Aussage steht:

"Heute wird eher nach den wirtschaftlichen Verhältnissen geguckt, das war früher natürlich nicht so, sondern eher nach den familiären Voraussetzungen für das bestimmte Kind und - das weiß ich aus einigen Bezirken - es wurde mehr nach den politischen Verhältnissen entschieden. Da hat zum Beispiel ein Pfarrer kein Kind bekommen. Die politische Einflußnahme war da, wobei ich nicht weiß, ob es eine Anweisung gab oder ob das eine ungeschriebene und vielleicht sogar unausgesprochene Regelung war, das Bewerber mit religiösem Hintergrund keine Adoptionskinder erhalten sollten. Wir mußten ja die Garantie geben, daß Kinder sozialistisch erzogen werden würden. Aber was im Einzelfall tatsächlich gemacht wurde, das war von Bezirk zu Bezirk unterschiedlich, je nach den Vorstellungen der Jugendfürsorger und den Referatsleitern. Wir konnten ja auch tricksen: Zum Beispiel hatten wir eine christlich geprägte Familie, die hatte schon ein Kind adoptiert und wollte gern noch ein zweites Kind. Die erschien uns (Jugendfürsorger und Vormundschaftsrat, d. Verf.) als außerordentlich geeignet. Wir wußten aber, daß unsere Referatsleiterin davon nicht begeistert sein würde. Und dann haben wir - in Absprache mit dem Vormundschaftsrat, mit dem ich wirklich sehr gut konnte - ein Kind gehabt, bei dem wir der Meinung waren, daß diese Familie dafür besonders gut geeignet schien, weil das Kind auch einer besonderen Betreuung bedurfte. Und dann hat man uns das natürlich auch so abgenommen, weil der Vormundschaftsrat ja die Entscheidung getroffen hat. (...) Ich habe aber auch von anderen Jugendfürsorgern gehört, daß das bei ihnen mit den Vormundschaftsräten nicht so ideal gelaufen ist" (IJ1).

Nach den Interviewaussagen zu schließen, bestand ein kooperativ-partizipatives Verhältnis der Jugendfürsorger zu ehrenamtlichen Mitgliedern. Ein solches Verhältnis mußte im beruflichen Interesse des Jugendfürsorgers liegen. Bei einer formalrechtlichen Betrachtung der dem Referat Jugendhilfe eingeräumten Kompetenzen fällt auf, daß sein Handeln in überwiegendem Maße an die Beschlußfassung der Jugendhilfeorgane gebunden war. Allerdings ist für den Jugendfürsorger zu vermuten, daß seine subjektiven Kriterien bei der Helferauswahl und seine Fachkompetenz ihm eine strukturelle Meinungsführerschaft in den Organen ermöglichten²⁰⁸. Diese Dominanz hätte zur Folge, daß der Handlungsspielraum nur in Ausnahmefällen von abweichenden Beschlüssen der Organe beeinträchtigt wurde.

²⁰⁷ Siehe Hoffmann 1981: 72.

²⁰⁸ Insbesondere im JHA und im Vormundschaftsrat, weil der Jugendfürsorger dort den Vorsitz führte.

In den Interviews wurde betont, daß die Jugendfürsorger eher selten mit unmittelbar an sie herangetragenen politischen Einflußnahmen, wie im folgenden Beispiel dargestellt, konfrontiert wurden:

"Es gab einen Fall, in dem ich vom Magistrat einen Anruf erhalten habe und es hieß: 'Jetzt kommt zu ihnen eine Familie sowieso und die hat von ihnen ein Kind zu kriegen'. Das waren hoch angebundene, politisch arbeitende Leute, die natürlich dann auch ihre Beziehungen ausgenutzt haben. Mit dem Vorwand, daß wir ihre Ansprüche nicht erfüllen könnten, haben die aber von uns kein Kind bekommen" (IJ4).

Jedoch wurde häufig die Annahme geäußert, daß parteipolitische Einflußnahmen möglicherweise über den Referatsleiter erfolgten. Diese Vermutung gründete sich vor allem auf jene Weisungen des Referatsleiters, die aus fachlicher Sicht als fachlich unbegründet oder nicht zweckmäßig beurteilt wurden. In diesen Fällen - so wurde vermutet - konnte der Leiter seine Weisung nicht erläutern, weil auch ihm die vom Magistrat erteilte Weisung nicht begründet wurde. Das gilt besonders für den Umgang mit Eingaben der Bürger an übergeordnete Dienststellen, denen aus fachlich nicht nachzuvollziehenden Gründen abgeholfen wurde²⁰⁹. Insbesondere Eingaben bei der SED hätten häufig dazu geführt, "*daß der Bürger manchmal Recht bekommen hat, obwohl wir alle der Meinung waren, daß das aus fachlicher Sicht nicht richtig ist*". Besonders Eingaben an das ZKdSED waren geradezu gefürchtet,

"... weil die am penetrantesten waren. (...) Da mußte man sich schon sehr anstrengen, um die eigene Meinung durchsetzen zu können, was eben auch nicht in jedem Fall geklappt hat" (IJ1). Ein Beispiel: "Eine Familie nahm ein Kind mit vier Jahren bei sich zur Pflege mit dem Ziel der Adoption auf, hat es aber nie adoptiert. Ich denke, daß waren die Geldgierigsten unter der Sonne. Als das Kind dann älter wurde, benötigte es ein eigenes Zimmer, eine eigene Ausstattung und mehr Geld. Wir haben ihnen nicht soviel gegeben wie sie wollten, also haben sie über die Frauenvertretung des ZK eine Eingabe gemacht. Und am Ende haben sie das Geld erhalten, was sie gefordert haben. Darüber habe ich mich sehr geärgert" (IJ1).

Die Erfahrungen mit über die Weisungslinie erfolgten parteipolitischen Einmischungen in den Arbeitsbereich hätten nach Aussagen von Befragten nicht dazu beigetragen, ihr ohnehin distanziertes Verhältnis zur SED oder zum Jugendhilfereferenten beim Magistrat zu verbessern.

²⁰⁹ Eingaben, die eher dem Beschwerde- als dem Vorschlagswesen zuzuordnen sind, dominierten insgesamt das Eingabewesen der DDR. Siehe Pohl 1993b: 264ff.

Die Jugendfürsorger wurden befragt, ob sich diese, eher einem autoritären Führungsstil entsprechende Praxis behördeninterner Steuerung fortsetzte und auch vom Referatsleiter praktiziert wurde. Die Aussagen zum Führungsstil von den Referatsleitern in den drei Stadtbezirksverwaltungen differierten sehr stark. Beispiele, die auf einen eher autoritären Führungsstil hinweisen (*"Sehr dominante, durchsetzungsstarke Persönlichkeit, die nicht nur Samthandschuhe anhatte, also das auf gar keinen Fall"*) halten sich mit jenen, die eher einem kooperativen Stil zuzuordnen sind (*"Wichtige Entscheidungen wurden immer mit uns besprochen"*) die Waage. Ähnlich verhält es sich hinsichtlich eines aufgabengezogenen Führungsstils (*"Innerhalb unseres Arbeitsbereiches durften wir frei entscheiden, Hauptsache es gab keine Probleme"*) oder eines mitarbeiterbezogenen Stils (*"Sie war immer für uns da"*), so daß die Interviewergebnisse keinem dominierenden Führungsstil zugeordnet werden konnten.

Trotz aller genannten Unterschiede in Persönlichkeitsbildern und Führungsstilen betonten die Aussagen der Jugendfürsorger aus drei Berliner Stadtbezirken übereinstimmend die hohe fachliche Wertschätzung des jeweiligen Referatsleiters, *"bei dem man immer nachfragen konnte und immer mit einer Lösung oder zumindest einem Lösungsansatz aus dem Zimmer gegangen ist"*. Möglicherweise spiegelte sich hier auch die Wirkung mündlicher Weisungspraxis wider, die in den Interviews bestätigt wurde:

"Aber Sie müssen auch verstehen, daß es in der DDR nicht viel Papier gab. Man konnte nicht jedem Mitarbeiter (...) so ein dickes Pamphlet in die Hand geben und sagen: 'Lesen Sie nach'. Es wurde einfach miteinander gesprochen und es wurde einem gesagt, wie man was zu machen hat. Und da hat man mitgedacht und sich das gemerkt" (IJ3).

Die befragten Jugendfürsorger wiesen darauf hin, daß die weitreichende Weisungsbefugnis der Leiter nicht zur restriktiven Einschränkung ihres Handlungsspielraums geführt hätte, wofür die nachfolgende Interviewaussage beispielhaft ist:

"Gerade dadurch, daß nicht so viel festgeregelt war, sondern daß es immer eine Spielbreite gab, konnte man - wenn man sich eingesetzt und es gut begründet hat - Dinge sehr weit auslegen. Ich denke, daß man im konkreten Fall sehr individuell entscheiden konnte. Das ist natürlich auch eine ganz große Gefahr, das gebe ich zu" (IJ1) . Dazu ein Beispiel: "Wir hatten ja auch Großeltern, die ihr Enkelkind in Pflege hatten. Und Großeltern waren wie viele ältere Leute in der DDR finanziell nicht sehr gut gestellt. Fakt war, daß ich da sehr differenziert entscheiden konnte, wieviel Pflegegeld sie erhalten (...). Früher konnte ich in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Situation entscheiden, d.h. ich konnte bei Leuten, die eine geringe Rente bezogen oder die in sehr schwachen finanziellen Verhältnisse lebten und denen ich ihnen helfen wollte, denen konnte ich die Höchstgrenze geben. Die haben sie dann auch erhalten, das war dann auch in Ordnung. Wir durften natürlich nicht immer den

Höchstsatz geben, ist ja klar. Das geht heute (in der Bezirksverwaltung, d. Verf.) nicht mehr" (IJ1).

Da anscheinend auch andere Dienststellen in der DDR-Staatsverwaltung über ähnliche Handlungsspielräume verfügten, konnten die eigenen Möglichkeiten durch kooperative Aushandlungsprozesse erheblich erweitert werden, worauf alle Befragten hinwiesen:

"Man konnte ganz viel über Kommunikation machen (...) und man konnte mit den Leuten wirklich reden. Und wenn ich gesagt habe, 'Bitte gebt den Leuten hier im Bezirk eine Wohnung und nicht dort, weil sie hier ihr soziales Umfeld hat', dann hat das auch geklappt (...) Also in der DDR war im Einzelfall sehr viel durch gute Kommunikation möglich. Das hatte natürlich auf der anderen Seite den Nachteil, daß der Bürger nichts einklagen konnte. Wenn man jemanden hatte, der sich für einen einsetzt, dann hat man viel gekriegt. Wenn der aber gesagt hat, 'Für Sie kann ich nichts tun', da konnte der Bürger nur eine Eingabe machen" (IJ5).

Aus der Sicht der Jugendfürsorger bleibt festzuhalten, daß eine "Kommandoverwaltung" innerhalb des Referats nicht bestand. Die mündlichen Weisungen des Referatsleiters dienten als Ersatz für schriftliche Dienstanweisungen, schränkten aber den relativ weitreichenden Handlungsspielraum der Jugendfürsorger kaum ein und wurden eher als Handlungshilfe bewertet. Andere, fachlich von ihnen nicht nachzuvollziehende Weisungen wurden nicht einer möglichen mangelnden Fachkompetenz des Leiters, sondern dem Bereich "*politisch motivierte Eingriffe in den Arbeitsbereich*" zugeordnet. Die genannten Beispiele weisen darauf hin, daß solche Eingriffe überwiegend über den Referatsleiter erfolgten, so daß die Jugendfürsorger nur in wenigen Ausnahmefällen unmittelbar mit ihnen konfrontiert waren. Ihren Aussagen zufolge fanden solche Einmischungen aber nur "*ab und zu*" und "*eher selten*" statt.

4 Die Bedeutung rechtlicher Normen für das Verwaltungshandeln. Untersucht am Beispiel der Aktenanalyse "Erziehungsrechtsentzüge"

4.1 Methodische Vorgehensweise

Zur Rekonstruktion der Bedeutung rechtlicher Normen für das Verwaltungshandeln wurde anhand eines strukturierten Erhebungsbogens eine Aktenanalyse im Jugendamt des Bezirksamts Weißensee durchgeführt. Bei der Aktenauswahl wurden nur Fälle analysiert, bei denen ein Entzug des elterlichen Erziehungsrechts (ERE) vorlag. Im Zeitraum 1980 bis 1990 wurden 129 Adoptionen in Weißensee durchgeführt, bei denen in 21 Fällen (16,3%) ein ERE vorausging. Von ihnen wurden elf (76,2%) zufällig ausgesuchte Akten der Analyse unterzogen²¹⁰. Die Rekonstruktion der Fallverläufe erfolgt vom Tätigwerden der Jugendhilfeorgane bis zum gerichtlichen ERE-Beschluß anhand der nachfolgend aufgeführten Unterlagen:

- Die Analyse und Beschreibung des Fallverlaufes bis zum Gerichtsbeschluß anhand aller vorhandenen Anträge, Schreiben und Aktenvermerke, die Hinweise auf Gründe für die Benachrichtigung und das weitere Vorgehen der Jugendhilfe enthielten sowie den weiteren Fallverlauf bestimmten wie ärztliche Untersuchungsergebnisse, Aussagen der Erziehungsberechtigten, Ergebnisse von Hausbesuchen, Befragungen von Nachbarn, Stellungnahme des Betriebes, der Krippe und/oder der Telefonate mit dem Heim u.a.m.
- Die Auswertung für die Entscheidungen der Jugendhilfeorgane wie Inhalte von vorläufigen Verfügungen (Begründung), Protokolle über Beratungen der Jugendhilfeorgane (insbesondere Jugendhilfeausschuß und Vormundschaftsrat) und ihren Beschlüssen (u.a. "die Entscheidung, ihre gesetzliche Grundlage, ihre Folgen und die Gründe" nach § 40 JHVO), des Inhaltes der Klagebegründung des Referates und des Gerichtsbeschlusses zum Entzug des Erziehungsrechts.

Die Aktenanalyse ergab folgende zeitliche Abläufe des ERE-Verfahrens:

- Mit der "Anordnung der Heimerziehung"²¹¹ (AO HE) durch den JHA wurden die späteren Adoptivkinder aus dem Haushalt der leiblichen Eltern herausgenommen. Die Kinder waren zu diesem Zeitpunkt durchschnittlich 14 Monate alt.

²¹⁰ Es handelte sich in den untersuchten Fällen um alleinerziehende Mütter, denen das Erziehungsrecht durch Gerichtsbeschluß entzogen wurde.

²¹¹ Siehe § 50 FGB und § 23 JHVO.

- Vom AO HE-Beschluß bis zum anschließenden ERE durch Gerichtsbeschluß²¹² vergingen zwischen drei und 33 Monate. Während dieser Zeit lebten die Kinder bereits durchschnittlich 16 Monate im Heim, wobei eine zeitweilige Aussetzung der Heimerziehung nicht erfolgte²¹³.
- Nach dem gerichtlichen ERE erfolgte die Anordnung der Vormundschaft und die Auswahl möglicher Adoptiveltern. Durch Beschluß des Vormundschaftsrates wurden die Kinder zur Inpflegenahme in den Haushalt ihrer späteren Adoptiveltern aus dem Heim entlassen und ihnen als Pflegeeltern die Vormundschaft übertragen²¹⁴. Der Zeitraum von ERE bis zur Übertragung der Vormundschaft auf die Pflegeeltern betrug durchschnittlich acht Monate.
- Nach der Inpflegenahme der Kinder in ihren Haushalt stellten die späteren Adoptiveltern den "Antrag auf Annahme an Kindes Statt"²¹⁵ und der Namensänderung²¹⁶, denen durch Beschluß des Vormundschaftsrates entsprochen wurde. Der Zeitraum von Übernahme der Vormundschaft bis zur Adoption betrug im Durchschnitt etwa 10 Monate. Das durchschnittliche Alter der Adoptivkinder betrug am Tag der Adoption etwa drei Jahren und neun Monate.

Anhand der Akteninhalte ergeben sich vom Tätigwerden der Jugendhilfeorgane bis zur Adoption des Kindes die im weiteren dargestellten Fallverläufe.

4.2 Fallverlauf bis zur Anordnung der Heimerziehung (AO HE)

Das Referat Jugendhilfe wurde häufig erst zum Eingreifen aufgefordert, wenn bereits eine akute Gefährdungssituation des Kindes vorlag. In diesen Fällen waren die Jugendfürsorger zum Erlaß mündlich erteilter vorläufiger Verfügungen berechtigt. Sie konnten auch mündlich erteilt werden. In diesem Fall mußten sie am nächstfolgenden Werktag durch eine schriftliche vorläufige Verfügung des Referatsleiters bestätigt werden²¹⁷. Diese Verfügungen verloren nach acht Wochen ihre Wirksamkeit, so daß zur Aufrechterhaltung der getroffenen Maßnahme ein Beschluß des Jugendhilfeausschusses (JHA) erforderlich wurde²¹⁸. Dem Eingreifen der Jugend-

²¹² Siehe § 51 FGB.

²¹³ Siehe § 26 JHVO.

²¹⁴ Siehe § 88 FGB und § 18 JHVO.

²¹⁵ Siehe § 68 FGB und § 18 JHVO.

²¹⁶ Siehe § 65 FGB und § 18 JHVO.

²¹⁷ Siehe § 22 (2) JHVO.

²¹⁸ Siehe § 22 (1) JHVO.

hilfe und ihren sofortigen Maßnahmen lagen in den elf untersuchten Fällen folgende Sachverhalte zugrunde.

a) Die Gefährdung als Eingriffstatbestand der Jugendhilfe

In sechs der elf untersuchten Fälle wurde die Jugendhilfe durch die Volkspolizei zum Eingreifen aufgefordert.

In drei der sechs Fälle wurde die Volkspolizei durch Hinweise aus der unmittelbaren Nachbarschaft der Mütter tätig, die durch eine unmittelbare Gefährdung der Kinder begründet waren, zum einen durch den drohenden Sturz eines bereits unterkühlten, dreijährigen Kindes vom Balkon eines Hochhauses und zum zweiten durch eine ohne Hilfe durchgeführte "Hausgeburt", in deren Verlauf der Säugling eine "Trümmerfraktur" am Schädel erlitten hatte. In diesen Fällen erfolgte sofortige Überweisungen in ein Krankenhaus und die AO HE als vorläufige Verfügungen des Referats Jugendhilfe.

In den weiteren drei Fällen lag eine Straffälligkeit der Mutter vor, die zuerst eine Krankenhaus- und anschließende Heimeinweisung des Kindes erforderlich machten. In einem Fall wurde die Mutter während eines Wohnungseinbruches festgenommen und in den zwei anderen Fällen mußten die Kinder wegen des Antritts von ein- bis zweijährigen Haftstrafen in ein Heim überwiesen werden²¹⁹. Nach ihrer Haftentlassung kehrten die Kinder in ihren Haushalt zurück, allerdings wurden den Müttern von der Jugendhilfekommission Auflagen wie zum Beispiel "regelmäßig arbeiten zu gehen", die sie anschließend nicht einhielten, so daß hier schließlich die erneute AO HE und der anschließende ERE folgte.

Nach der Geburt eines Kindes waren die Mütter verpflichtet, die Mütterberatung des Stadtbezirks regelmäßig aufzusuchen. Wurde diese Verpflichtung nicht eingehalten oder wurden Vernachlässigungen bzw. Auffälligkeiten des Kindes festgestellt (zum Beispiel bei Verdacht auf unregelmäßige Ernährung oder unzureichende Versorgung), richtete sich die Mütterberatung an das Referat Jugendhilfe und bat um die Einleitung "sozialpädagogischer Maßnahmen" (§ 23 JHVO), zum Teil mit einem Antrag auf AO HE verbunden. In vier der elf Fälle wurde die Jugendhilfe durch Hinweise der Mütterberatung tätig und erfolgten Hausbesuche der Jugendfürsorger.

In zwei der vier Fälle wurde anlässlich eines Hausbesuches das Kind durch vorläufige Verfügung aus dem Haushalt der Mutter herausgenommen. Die Kindesgefährdung wurde durch den verwahrlosten Zustand der Wohnung, die fehlenden Heizungs-(Kohlen) und Nahrungsmittel sowie den kranken und ungepflegten Eindruck des einjährigen Kindes begründet. Die Hausbesuche in den zwei weiteren Fällen hatten zwar in der anschließenden Sitzung des JHA die Einleitung "sozialpädagogischer Maßnahmen" (§ 23 JHVO) zur Folge, aller-

²¹⁹ Der spätere Antrag auf Entzug des Erziehungsrechts wurde erst gestellt, nachdem die Mütter ihre Haftstrafen verbüßt und sie anschließend gegen die durch den Jugendhilfeausschuß beschlossenen Maßnahmen (siehe § 23 JHVO) verstießen.

dings lagen keine akuten Gefährdungssituationen vor, so daß keine vorläufigen Verfügungen erlassen wurden.

In einem der elf untersuchten Fälle wurde das Referat Jugendhilfe durch Hinweise aus einer mit der Erziehungsberechtigten befreundeten Familie tätig. Das Kind hatte sich bereits einige Wochen dort aufgehalten. Weil die Gastfamilie²²⁰ seine Urlaubsreise antreten wollte und die Mutter nicht erreichbar war, wurde das Referat Jugendhilfe informiert. Da die alleinerziehende Mutter nicht erreichbar war, erging eine vorläufige Verfügung zur AO HE.

Insgesamt wurden in sieben der elf ERE-Fälle vorläufige Verfügungen erlassen und mit der rechtlich geforderten akuten Gefährdungssituation des Kindes begründet. Aufgrund der Aktenlage ist festzustellen, daß die rechtlichen Bestimmungen der JHVO eingehalten wurden. Auch war die geforderte Rechtsmittelbelehrung²²¹ mit der gesetzlichen Grundlage für die getroffene Maßnahme in den Verfügungen aufgeführt. Die zeitlich begrenzte Rechtswirksamkeit der vorläufigen Verfügungen wurden nach 15 bis 49 Kalendertagen ihres Erlasses fristgemäß durch Beschlüsse des JHA bestätigt.

b) Maßnahmen des JHA zur Sicherung der Erziehung

Nachdem die Jugendhilfe tätig wurde, erfolgte zur Festlegung der Maßnahmen zur Erziehungshilfe die Beteiligung des JHA. In allen elf untersuchten Fällen führte bereits die erste Sitzung des JHA zum Beschluß auf AO HE. Allerdings wäre es gemäß den Richtlinien für die Arbeitsweise der Jugendhilfeorgane vorrangige Aufgabe der JHK gewesen, bereits im Vorfeld der Beschlüsse eine Erziehungshilfe zu gewährleisten und einem Heimaufenthalt entgegenzuwirken²²². Die Gründe für das Eingreifen der Jugendhilfe machen deutlich, warum es in den Akten nur wenige Hinweise auf vorgelagerte Aktivitäten der JHK gibt. Der Strafantritt der alleinerziehenden Mütter und akute Gefährdung des Kindes erforderten aus der Sicht der Jugendhilfe die AO HE. Nur in zwei Fällen lagen bereits Verstöße gegen erzieherische Maßnahmen vor, die bereits von der JHK im Vorfeld des Beschlusses auf AO HE durch den JHA ergingen.

²²⁰ Die befreundete Familie stellte nach dem späteren gerichtlichen ERE der Mutter einen Adoptionsantrag, dem der Vormundschaftsrat stattgab.

²²¹ Siehe § 50 FGB in Verbindung mit §§ 22, 23 JHVO.

²²² Siehe §§ 13ff. JHVO.

ba) Beschlußverfahren

Nach den Beschlußprotokollen wurden zu den Sitzungen der JHA in allen Fällen die Erziehungsberechtigten zur Anhörung eingeladen²²³, die den Einladungen überwiegend auch nachkamen²²⁴. Weitere regelmäßige Teilnehmer waren ein Vertreter des Referates Jugendhilfe als Vorsitzender des JHA und zwei ehrenamtlich tätige JHA-Mitglieder. Je nach Fallkonstellation wurde häufig auch der zuständige Jugendfürsorger und ein Vertreter der Mütterberatung hinzugezogen, ab und zu auch ein Vertreter des Betriebs der alleinerziehenden Mutter, der JHK oder des Kinderheimes sowie weitere Familienmitglieder. Der anschließende Mehrheitsbeschluß wurde den Erziehungsberechtigten überwiegend als Zustellungsurkunde zugestellt²²⁵. In den Akten finden sich keine Hinweise darauf, daß der gesetzlich geforderte Zustellungsweg nicht eingehalten wurde. Gesetzlich war gefordert, daß die JHA-Beschlüsse die "Entscheidung, ihre gesetzliche Grundlage, ihre Folgen und Gründe" und Rechtsmittelbelehrung enthalten mußten²²⁶. Auch dieser gesetzlichen Forderung wurde in den untersuchten Fällen nachgekommen.

bb) Beschwerde

Bis zum gerichtlichen ERE wurde von dem Beschwerderecht²²⁷ gegen die etwa zwei bis drei beschwerdefähigen Beschlüsse jedes ERE-Falles nur einmal Gebrauch gemacht²²⁸. Die geringe Verwendung dieses Rechtsmittels läßt sich durch die Aktenlage folgendermaßen begründen: Die Berichte der Heimleitung weisen sehr häufig darauf hin, daß der auch vom JHA geforderte Kontakt zu dem im Heim lebenden Kind von den Erziehungsberechtigten überwiegend nur sporadisch in den

²²³ Siehe §§ 36 und 37 JHVO.

²²⁴ In den wenigen Fällen, in denen die Mütter nicht teilnahmen, wurde ihnen der Beschluß des JHA per Zustellungsurkunde zugestellt und ihnen eine Frist von vier Wochen eingeräumt, in denen sie einen Termin "um Aussprache" mit dem Referat vereinbaren sollten.

²²⁵ Siehe § 43 JHVO.

²²⁶ Siehe § 40 (1) JHVO.

²²⁷ Siehe §§ 50ff. JHVO.

²²⁸ In diesem Fall enthielt die Adoptionsakte keinen Hinweis auf die weitere Behandlung der Beschwerde. Vermutlich wurde sie aufgrund der bereits vier Wochen nach Eingang der Beschwerde stattfindenden Gerichtsverhandlung wirkungslos. Gegen den Gerichtsbeschluß des Stadtbezirksgerichts legte die beklagte Mutter Berufung ein, die vom Stadtgericht Berlin abschließend abgewiesen wurde.

ersten sechs Wochen aufrechterhalten und schließlich sogar völlig eingestellt wurde. Zusammen mit dem ebenfalls relativ häufigen, zum Teil mehrmaligen Nichtbefolgen der Vorladungen zu Gerichtsverhandlungen kann vermutet werden, daß die soziale Lage der Erziehungsberechtigten einerseits und die kaum differenzierten Instrumente sozialpädagogischer Erziehungshilfe andererseits die Mutter-Kind-Beziehung schwächten. Die Akten enthalten nur wenige Hinweise darauf, ob die alleinerziehenden Mütter aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Jugendhilfe möglicherweise vor der Staatsmacht resigniert hatten, weil ihnen aus ihrer Sicht ohnehin "*keine Gerechtigkeit widerfahren würde*", wie eine Beklagte vor Gericht ihr mehrmaliges Nichterscheinen begründete.

bc) Verzicht auf Maßnahmen und sofortiger Antrag auf ERE

In vier der elf Fälle wurde bereits unmittelbar in der ersten. Sitzung dem Referat die ERE-Klage empfohlen. Nach Aktenlage ist zu vermuten, daß in einem dieser vier Fälle bereits ein längeres, aus der Sicht der Mütterberatung erfolgloses Bemühen um Erziehungshilfe vorausgegangen war, so daß aus diesem Grund vermutlich auf weitere Maßnahmen verzichtet und somit der alleinerziehenden Mutter keine weitere Chance auf Bewährung eingeräumt wurde. In zwei weiteren Fällen waren es die Aussagen der Großmütter, die ihre Töchter für nicht geeignet hielten, ihren Erziehungspflichten nachkommen zu können, und in einem Fall war vermutlich der Wunsch der befreundeten Familie auf Adoption ausschlaggebend, die das Kind mit Einverständnis der häufig abwesenden Mutter bereits bei sich im Haushalt aufzog²²⁹.

bd) Maßnahmen des JHA zur Erziehungshilfe

In sieben der elf Fälle wurden gemäß AO HE in mehreren JHA-Sitzungen weitere Maßnahmen zur Sicherung der Erziehung beschlossen, in denen sich die Erziehungsberechtigte durch Erfüllung der Auflagen bewähren und auf diese Weise ihr Kind zurückerhalten konnte. Hier diente der § 50 FGB²³⁰ in Verbindung mit § 23 JHVO als gesetzliche Grundlage für die im JHA-Beschluß angeordneten "Maßnahmen zur Sicherung der Erziehung und Entwicklung oder der Gesundheit Minderjäh-

²²⁹ Dafür spricht auch der Einwand des Referates gegen Versuche des Heimes, eine Patenschaftsbeziehung während des noch schwebenden ERE-Verfahrens mit einer anderen Familie aufzubauen. Allerdings wurde von der damals zuständigen Jugendfürsorgerin im Interview darauf hingewiesen, daß das Gericht streng darauf geachtet hätte, daß keine Präjudizierung vor dem ERE stattfand und eine solche Patenschaftsbeziehung zu unterbleiben hatte.

²³⁰ Bei Anordnung der Heimerziehung in Verbindung mit § 51 FGB.

riger".

Die den Erziehungsberechtigten auferlegten Maßnahmen wurden relativ ausführlich beschrieben. Sie vermitteln zugleich die Gründe für die vorläufige Heimeinweisung und beinhalteten für den Adressaten leicht verständliche Formulierungen wie Auferlegung der Verpflichtung "regelmäßig arbeiten zu gehen", "regelmäßig ihr Kind im Heim zu besuchen", "den Haushalt zu entrümpeln", "die persönlichen Verhältnisse innerhalb eines Jahres zu klären", "den Mitarbeitern der Jugendhilfe Hausbesuche zu ermöglichen", "ärztliche Hilfe zur Überwindung des Alkoholismus in Anspruch zunehmen" oder "einen Psychologen (wegen Suizidgefährdung, d. Verf.) aufzusuchen". Als Folge der Nichteinhaltung der auferlegten Verpflichtungen wurde regelmäßig darauf hingewiesen, daß eine ERE-Klage folgen würde.

Erst nach Mißerfolg der Maßnahmen wurden ERE-Klagen beim Gericht eingereicht. Das ereignete sich in vier der sieben Fälle, ohne daß hier die Kinder in den Haushalt der Mutter zwischenzeitlich zurückgekehrt wären. Allein drei straffällig gewordene Mütter²³¹ erhielten nach ihrer Haftentlassung ihre Kinder zurück und wurden während dieser Zeit von der JHK betreut. Allerdings verstießen auch sie anschließend gegen die ihnen auferlegten Maßnahmen, weshalb ERE-Klagen folgten.

4.3 Erziehungsrechtsentzug (ERE)

Die ERE-Klage wurde vom Referat Jugendhilfe beim Familiengericht des Stadtbezirks eingereicht. Der Gerichtsbeschuß zum ERE wurde in allen Fällen mit "schuldhafter Verletzung gegen die elterlichen Pflichten" (§ 51 FGB) wegen "asozialer Lebensweise" und/oder "unzureichende Lebens- und Erziehungsverhältnissen" begründet. Im folgenden Fallverlauf aus dem Jahr 1978 wird die gerichtliche Ermittlung des Sachverhaltes und die Urteilsbegründung zum ERE beispielhaft skizziert. In diesem Fall wurde relativ zügig die ERE-Klage eingereicht, und es waren keine vorangegangenen Maßnahmen zur Erziehungshilfe durch die Jugendhilfeeorgane erkennbar. Gegenüber den zehn anderen untersuchten Gerichtsurteilen ist hier atypisch, daß die alleinerziehende Erziehungsberechtigte Berufung gegen den Beschluß des Stadtbezirksgerichts eingelegt hatte. Als Beispiel eignet sich dieser Fall

²³¹ In dem Fall der "Hausgeburt" wurde die Mutter auf Bewährung verurteilt. Erst nach Verstoß gegen die Bewährungsauflagen erfolgte der Erziehungsrechtsentzug und der Antritt einer zweijährigen Haftstrafe.

besonders deshalb, weil hier die typischen Anklagepunkte erhoben wurden, aber auch die verteidigende Argumentation der beklagten Mutter besonders deutlich hervortritt.

Der Kläger begründete die Klage folgendermaßen:

Der Unterhalt für das in das Heim eingewiesene Kind wurde nicht bezahlt, ihren Pflichten als Erziehungsberechtigte ist die Beklagte in der Vergangenheit nicht nachgekommen, Belehungen und Bemühungen staatlicher und gesellschaftlicher Organe wurden nicht beachtet. Da die Beklagte hiermit gezeigt habe, daß sie nicht in der Lage ist dieser Pflicht nachzukommen und in erster Linie ihre persönlichen Interessen sieht, sollte sie das Erziehungsrecht nicht mehr ausüben.

Während der Verhandlung vor dem Familiengericht des Stadtbezirks wurden als Zeuge ein Vertreter aus der Mütterberatung, als Kläger der betreuende Jugendfürsorger und als Beklagte die Mutter des Kindes gehört. Zur Anklage äußerte sie sich folgendermaßen:

Sie bestätigte, daß die Mütterberatung als auch die Jugendhilfe sie mehrmals auf ihre Pflichten hingewiesen hätte. Diese Pflichten waren ihr auch schon vorher bekannt, weil bereits ein ERE für eines ihrer weiteren Kinder durchgeführt worden war. Den Vorwurf, daß sie die Termine der Mütterberatung zur Vorstellung ihres Säuglings häufig nicht einhielt und nur auf Drängen der Mütterberatung (schriftliche Aufforderungen, Hausbesuche) überhaupt dort hinging, begründete sie mit dem negativen Einfluß ihres Lebenspartners, der sie häufig geschlagen hätte, so daß Hämatome in ihrem Gesicht auftraten und sie in diesem Zustand nicht der Mütterberatung gegenüberzutreten wollte. Bei den Hausbesuchen stand sie vor dem Problem, daß ihr die Wohnung von der Mütterberatung und dem Referat Jugendhilfe vermittelt worden war und ihr Lebensgefährte sie nach erfolgter Renovierung zerstört hatte, so daß sie dann in seine Wohnung ziehen mußte. Den ihr zugewiesenen Krippenplatz hatte sie deshalb nicht genutzt, weil sie ihr Kind bei sich haben wollte und es auch mit zur Arbeit nahm. Allerdings ist sie dann bald nur noch unregelmäßig zur Arbeit gegangen, weil sie häufig von ihrem Lebenspartner geschlagen wurde. Nach der Heimeinweisung des Kindes hat sie dann auch bald die Besuche eingestellt, weil ihr alles gleichgültig wurde. Sie versprach sich zu bessern und sich nicht mehr von anderen Personen negativ beeinflussen zu lassen.

Der betreuende Jugendfürsorger begründete die Klageeinreichung mit nachfolgender Argumentation:

Die Beklagte war den schriftlichen Vorladungen der Jugendhilfe nicht nachgekommen. Hausbesuche waren sehr häufig deshalb erfolglos, weil sie sich nicht in ihrer Wohnung aufhielt und die Wohnung ihres Lebensgefährten nicht geöffnet wurde. Die laufenden Bemühungen um Änderung ihrer Verhaltensweise und Aufforderungen, daß die Beklagte ihre persönlichen Verhältnisse klären sollte, blieben unbeachtet. Anfängliche Heimbesuche und Beurlaubung des Kindes in den Haushalt der Mutter wurden bereits nach wenigen Wochen von ihr eingestellt, so daß sie inzwischen seit ungefähr sechs Monaten keinen Kontakt mehr

zu ihrem Kind aufgenommen hatte. Abschließend wurde noch bemerkt, daß das Kind bei Vorstellungen in einem gepflegten Zustand war.

Anschließend wurde am selben Tag der Gerichtsbeschuß auf Entzug des Erziehungsrechts verkündet, trat aber nicht in Kraft, weil die beklagte Erziehungsberechtigte fünf Wochen später Berufung gegen den Beschuß einlegte. Sie begründete ihre Berufung damit, daß sie ihr Fehlverhalten einsehe, in grober Weise gegen die Pflichten als Mutter verstoßen und einen schlechten Lebenswandel geführt habe, sich nun aber ihres negativen Verhaltens bewußt geworden sei, sie Konsequenzen ziehen wolle, was an ihren gegenwärtigen Arbeitsleistungen und ihrem positiven Verhalten deutlich würde und ihr daher das Kind belassen werden solle.

In der anschließenden Berufungsverhandlung vor dem Familienrechtssenat des Stadtgerichts Berlin wurde die Berufung als offensichtlich unbegründet abgewiesen und der sieben Wochen vorher ergangene Gerichtsbeschuß rechtskräftig. Als Begründung wurde der Beschuß des Stadtbezirksgerichts angeführt, der den § 51 Abs. 1 FGB durch folgenden Sachverhalt erfüllt sah:

Nichterfüllung elementarer elterlicher Pflichten, kein Erfolg der staatlichen Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen (Zurverfügungstellung von Arbeitsstellen, Krippenplätzen), fortgesetzte Verletzung der Arbeitsdisziplin, materielles Aushaltenlassen von anderen Personen. Durch ihre asoziale Lebensweise seien die Lebensbedürfnisse des Kindes beeinträchtigt, es würde unregelmäßig der ärztlichen Betreuung unterzogen, nicht in den Krippenplatz gebracht und es sei wiederholt der Aufenthaltsort gewechselt worden, so daß staatliche Betreuungsmaßnahmen wesentlich erschwert würden. Auch hätte ein bereits erfolgter Erziehungsrechtsentzug eines ihrer Kinder keine Verhaltensänderung bewirkt.

Das Erziehungsrecht wurde mit nachfolgender Begründung des Gerichtsbeschlusses entzogen:

"Ihre negative Haltung zur Arbeit, zur Erfüllung von Unterhaltspflichten und zur Wahrnehmung elementarer elterlicher Pflichten rechtfertigt es nicht, ihr das elterliche Erziehungsrecht zu belassen. Allein die derzeitigen Bemühungen der Verklagten, ihre Resozialisierung durch gute Arbeitsleistungen zu unterstützen, begründen nicht die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung, weil für diese das Verhalten der Verklagten bis zum Antritt ihrer Freiheitsstrafe maßgeblich ist. Die Berufung der Verklagten war gemäß § 157 Abs. 3 ZPO durch Beschuß als offensichtlich unbegründet abzuweisen. (...) Gegen diese Entscheidung ist kein Rechtsmittel zulässig".

Für den weiteren Fallverlauf nach dem Erziehungsrechtsentzug bis zum Abschluß der Adoption wurde geprüft, ob die im Adoptionsvorblatt aufgeführten Unterlagen in den elf untersuchten Fällen vollständig vorhanden waren und ob daraus hervorging, daß die verfahrensrechtlichen Bestimmungen im Adoptionsverfahren eingehalten

wurden. Die im Adoptionsvorblatt aufgeführten Unterlagen, also

Personalien der Adoptiveltern, Betrieb und Adoptionswunsch, Personalien des Kindes, Aufnahmeantrag in die Familie, formloser Adoptionsantrag, Lebenslauf, polizeiliches Führungszeugnis, Betriebsbeurteilungen, Bestätigung bzw. Registrierung des Antrages durch den Vormundschaftsrat, Geburtsurkunde des Kindes, die Verfügung über die Anordnung der Vormundschaft oder Pflegschaft, Einwilligungserklärung der Eltern oder anderer gesetzlicher Vertreter zur Annahme an Kindes Statt oder ERE-Urteil, Adoptionseignungsattest sowie Antrag der Annehmenden zum Abschluß der Adoption, Einschätzung des (Adoptiv-)Eltern-Kind-Verhältnisses, Eheurkunde der Annehmenden, schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen der Adoption, Beratungsprotokolle der Jugendhilfeorgane, Empfangsbestätigung der Urkunde der Adoptiveltern, Beschlüßausfertigung für das Standesamt, Mitteilung der (leiblichen) Eltern über den Abschluß der Adoption und Einstellung ihrer Unterhaltspflichten, Ablageverfügung

entsprachen in den untersuchten elf Fällen vollständig dem Verzeichnis des Aktenvorblattes. Die Aktenanalyse ergab keine Hinweise darauf, daß das rechtlich geforderte Verfahren zur Adoption nicht eingehalten wurde, das in allen elf Fällen nach folgendem Muster verlief:

Beschluß des Vormundschaftsrates zur Heimentlassung und Inpflegenahme des Kindes in den Haushalt der Pflegeeltern sowie Übertragung der Vormundschaft (§ 88 FGB, § 18 JHVO). Anschließend Beschluß des Vormundschaftsrates zur Annahme an Kindes Statt (§ 68 FGB, § 18 JHVO) und der Namensänderung (§ 65 FGB, § 18 JHVO).

Vorausgegangen waren ein entsprechender Adoptionsantrag der Pflegeeltern und die Prüfung der im Adoptionsvorblatt geforderten Unterlagen. Der leiblichen Mutter wurde die Adoption ihres Kindes mit der Verfügung zur Einstellung ihrer Unterhaltspflichten mitgeteilt. In keinem der elf Fälle wurde eine entsprechende Verfügung des Referates Jugendhilfe ohne vorherigen Beschluß des Vormundschaftsrates getroffen, obwohl diese rechtliche Möglichkeit bestanden hätte²³². Aus den Aktenvermerken war ersichtlich, daß ein erster Kontakt mit dem im Heim lebenden Kind und häufige Hausbesuche bei den zukünftigen Pflegeeltern vorausgegangen waren.

Die Verfügungen des Referates bzw. die Beschlüsse des Vormundschaftsrates enthielten die geforderte Rechtsfolgenbelehrung (Merkblatt). An den Sitzungen des Vormundschaftsrates nahmen als ihr Vorsitzender ein Jugendfürsorger des Referates Jugendhilfe und zwei seiner Mitglieder sowie die Antragsteller teil. In keinem der elf untersuchten Fälle wurde von diesem Vorgehen abgewichen. Die Aktenlage enthält keinerlei Hinweise auf mögliche Schwierigkeiten oder Probleme der Pflegeeltern mit

²³² Siehe § 21 Abs. 2 JHVO.

den Kindern oder der Aufgabe ihrer Vormundschaft: Demnach wurden die Kinder nach dem Erziehungsrechtsentzug der Mutter aus dem Heim ausschließlich in den Haushalt ihrer späteren Adoptiveltern entlassen und lebten dort circa zehn Monate, bis sie von ihnen adoptiert wurden.

Die im Jahr 1991 im Jugendamt durchgeführte Untersuchung unterzog sämtliche Adoptionen seit Inkrafttreten des Familiengesetzbuches einer Überprüfung. Sie sollte Vorgänge erfassen,

"die Anordnungen oder Entscheidungen staatlicher Organe oder Gerichte der ehemaligen DDR betreffen, durch die das Erziehungsrecht der Eltern oder eines Elternteiles entzogen oder eingeschränkt worden sind oder eine Annahme als Kind ohne die Einwilligung der Eltern oder eines Elternteiles begründet worden ist, und bei denen erkennbar oder die Vermutung nicht zweifelsfrei zu widerlegen ist, daß die Anordnung oder Entscheidung unter Verletzung von Menschenrechten als politische Sanktion erfolgt ist"²³³.

Die Überprüfung der Adoptionsakten ergab, daß auch "nach Sichtung der Akten keine Hinweise auf Verletzung von Menschenrechten als politische Sanktionen" festgestellt wurden²³⁴.

4.4 Ergebnis der Aktenanalyse

Vermerke, Berichte, Dokumente, Schriftwechsel u.a.m. in den Jugendhilfeakten belegen die skizzierten Fallverläufe. Sie machen grundlegende rechtliche und fachliche Einflüsse auf das Verwaltungshandeln der Jugendhilfe transparent. Eine Diskussion ihrer sozialpädagogischen Handlungskriterien würde weit über die mit der Aktenanalyse verfolgten Absicht hinausreichen und unterbleibt daher. Die in den Fallverläufen dargestellten Problemlagen und Schicksale sprechen auch weitgehend für sich.

Die Regelungen des Jugendhilferechts räumten den Jugendhilfeorganen ein relativ weitreichendes Ermessen in der Bewertung des Sachverhalts und bei der Anwendung von Maßnahmen gegenüber den Erziehungsberechtigten ein. Die Rechtsstellung der betroffenen Mütter war sehr schwach, so daß sie von ihrem Beschwerderecht gegen

²³³ Siehe Weisung des Senators für Jugend und Familie vom 24.5.1991.

²³⁴ Siehe Antwortschreiben der Abteilung Jugend an den Senator für Jugend und Familie vom 6.8.1991.

Maßnahmen der Jugendhilfe wie beispielsweise die Heimeinweisung kaum Gebrauch machten. Eine gerichtliche Überprüfung des Verwaltungshandelns war im Jugendhilferecht nicht vorgesehen. Die Gerichte traten erst beim Verfahren zum Entzug des Erziehungsrechts in Erscheinung.

Vor diesem Hintergrund ist das Ergebnis der Aktenanalyse, daß ein Verstoß der Jugendhilfe gegen materielle und verfahrensrechtlichen Regelungen des Jugendhilferechts, einschließlich der Durchführungsverordnungen und -bestimmungen, in keinem der untersuchten Fälle stattfand.

5 Handlungsorientierungen von Jugendfürsorgern in Berliner Stadtbezirksverwaltungen

Den rekonstruierten Anforderungen an das Verwaltungshandeln der Jugendfürsorger in den Referaten Jugendhilfe entsprachen realtypische Handlungsorientierungen, wie sie in nachfolgender Übersicht 7 dargestellt sind.

Übersicht 7: Handlungsorientierungen der Jugendfürsorger

Orientierungsbezug	Orientierungsmuster	Orientierungsmerkmal
politischer Prozeß	aktive Vollzugsorientierung	Einbringung fachlicher Kompetenzen in die Phase der Politikdurchführung
Parteilpolitik	Fachorientierung	Selbstkoordination anhand den Standards professioneller Fachlichkeit und durch Abgrenzung zur SED
Aufgabenwahrnehmung	Vorgabenorientierung	Präferenz zur Orientierung an Vorgaben (Kollektiv, Vorgesetzter) bei Problemlösungen
Verwaltungsumwelt	Kooperationsorientierung	kooperativ-partizipative Beteiligung von Einrichtungen und ehrenamtlich tätiger Bürger beim Politikvollzug
Verwaltungsrecht	Regelorientierung	regelbezogenes Verwaltungshandeln bei fehlender Rechtsstaatlichkeit, geringer Regelungsdichte und relativ weitreichendem Ermessen in der Rechtsanwendung

Die *aktive Vollzugsorientierung* der Jugendfürsorger ist durch die überwiegend vollziehend-verfügende Funktion der DDR-Verwaltung im politischen Prozeß begründet. Sie beinhaltet aber auch die im gesellschaftlichen Ansatz verankerte jugendpolitische Forderung der SED, daß die Jugendhilfe ihre fachlichen Kompetenzen in die Lösung regionaler und situationsspezifischer Probleme einbringt, in dem sie die eingeräumten Handlungsspielräume wahrnimmt und Initiativen zur Bekämpfung der jugendfürsorgerischen Problemlagen im Stadtbezirk entwickelt. Diese SED-Forderung war durch eine passive Vollzugsorientierung nicht zu erfüllen. Auch die Defizite zentralistischer Gesellschaftssteuerung erforderten die aktive Beteiligung der Jugendhilfe an der Gestaltung des Politikvollzugs, wie am Beispiel der allgemeinen Leitungskontrolle deutlich wurde. Die idealtypisch aktive Vollzugsorientierung der Jugendfürsorger entspricht sowohl den strukturellen Anforderungen vollziehend-verfügender Jugendhilfeverwaltung, aber auch der Notwendigkeit, daß die SED bei der Ausgestaltung jugendpolitischer Handlungsspielräume auf die aktive Mitwirkung der Jugendhilfeorgane nicht verzichten konnte.

Das Bemühen der SED-Kaderpolitik um eine höhere Fachkompetenz der Verwaltung hat in der Jugendhilfe dazu geführt, daß neben den politisch-ideologischen Eignungskriterien auch fachliche Kriterien die Personalauswahl und Regelqualifikation bestimmten. Die Fachkompetenz der Jugendfürsorger wurde in der vorangegangenen Studie nicht untersucht, so daß Aussagen zu ihrer sozialpädagogischen Kompetenz nicht getroffen werden können. Doch wurde die SED-Politik mit dem Maßstab professioneller Fachlichkeit bewertet, was beispielsweise in den Interviewaussagen zu Fortbildungen und Einmischungen in den Arbeitsbereich deutlich wurde. Dieser Maßstab bestimmte das eher kritisch-distanzierte Verhältnis der Jugendfürsorger zur Parteipolitik, die geradezu als Inbegriff von "Ineffizienz", "Ineffektivität" und "Inkompetenz" bewertet wurde.

Diese Ergebnisse belegen eine *Fachorientierung* der Jugendfürsorger, deren zentrales Merkmal die Selbstkoordination anhand den Standards professioneller Fachlichkeit ist. Dieses berufliche Selbstverständnis steht im Widerspruch zur Parteiorientierung, wie sie den Anforderungen aus SED-Strukturprinzipien idealtypisch entsprechen hätte. Seine Herausbildung wurde durch die aktive Beteiligung der Jugendhilfe beim Politikvollzug begünstigt. Die Fachorientierung wurde aber auch durch ein Rollenverständnis entwickelt, das die kritische Distanz zur SED-Politik beinhaltet. Es wurde von einem Elitedenken bestimmt, nachdem die Jugendhilfeverwaltung über die politische Kompetenz zur Lösung jugendfürsorgerischer Problemlagen im Stadtbezirk verfügte und nicht die SED.

Die Weisungsorientierung entsprach der idealtypischen Anforderung des zentralistischen SED-Steuerungsmodells. Die Weisungen des Referatsleiters sollten dazu dienen, den weitgefaßten rechtlichen Ordnungsrahmen durch operative Handlungsvorgaben auszugestalten. Allerdings waren die Beschlüssen der Jugendhilfeorgane das Verwaltungshandeln der Jugendhilfe von erheblicher Bedeutung. Der Handlungsspielraum der Jugendhilfe beim Aufgabenvollzug sollte von den Jugendfürsorger nicht eigenverantwortlich wahrgenommen werden, sondern sich an den aus Weisungen und Beschlüssen ergebenden Vorgaben orientieren.

Diesen Anforderungen an die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben entspricht die *Vorgabenorientierung*. Sie beinhaltet die Orientierung an Weisungen des Referatsleiters. Allerdings belegt die Rekonstruktion, daß es vor allem die Beschlüsse der Jugendhilfeorgane waren, die das Handeln der Jugendfürsorger bestimmte. Daher beinhaltet die Orientierung an Vorgaben den kollektiven Aspekt bei der Aufgabewahrnehmung. Nicht der Jugendfürsorger, sondern die aus ehrenamtlichen Helfern zusammengesetzten Jugendhilfeorgane trugen die Verantwortung für das Verwaltungshandeln der Jugendhilfe.

Die SED begriff Jugendpolitik als gesellschaftliche Aufgabe. Staatliche und gesellschaftliche Einrichtungen wie beispielsweise Schule, FDJ, Betriebe, Gerichte, Polizei usw. waren gesetzlich verpflichtet, an der Bewältigung jugendfürsorgerischer Problemlagen im Stadtbezirk mitzuwirken. Allerdings lag ihre Bereitschaft nicht per se vor, mit der Jugendhilfe zusammenzuarbeiten, wie in den Interviews deutlich wurde. Um gerade jene für die DDR-Gesellschaft so zentrale unbürokratische Hilfe erreichen zu können, deren Gewährung im Ermessen der Einrichtungen lag, waren die Jugendfürsorger in besonderem Maße darauf angewiesen, durch Überzeugung und Verhandlungsgeschick eine entsprechende Kooperation zu erzielen. Diese Anforderung an das Verwaltungshandeln der Jugendhilfe entspricht nicht der Binnenorientierung, wie sie als ein idealtypisches Merkmal zentralistischer Steuerung beschrieben wurde. Sie erforderte eine *Kooperationsorientierung* gegenüber den Einrichtungen, die auch ihre partizipative Einbindung in die Lösung jugendfürsorgerischer Problemlagen beinhaltet.

Die *Kooperationsorientierung* war auch für das Verhältnis der Jugendfürsorger zu den Jugendhilfeorganen notwendig. Der Aufbau und die Pflege partizipativ-kooperativer Beziehungen des Referats Jugendhilfe zu einer beachtlichen Anzahl von Mitgliedern in den Organen war eine Anforderung an das Verwaltungshandeln der Jugendfürsorger. Ohne eine solche Orientierung wäre die freiwillige Mitarbeit von

ehrenamtlich tätigen Bürgern kaum zu erzielen gewesen, wie die Interviewaussagen belegen. Obwohl die Organe zwar zur Jugendhilfe des Stadtbezirks gehörten, dienten sie ihr als Bindeglied zur Gesellschaft. Zusammen mit der unprofessionellen Ehrenamtlichkeit ihrer Mitglieder sind sie eher ein Teil der Verwaltungsumwelt als der Jugendhilfeverwaltung.

Anscheinend setzte sich die *Kooperationsorientierung* im Verhältnis zu den Bürgern nicht fort. Obwohl dieses Verhältnis in der Studie nicht untersucht wurde, weisen die Fallverläufe in der Aktenanalyse auf ein paternalistisches Verhältnis der Jugendhilfe zum Klientel hin, wie es bereits in anderen Studien festgestellt wurde²³⁵. Nicht die kooperative Hilfebeziehung zu den Erziehungsberechtigten oder den Jugendlichen bestimmte das Verwaltungshandeln der Jugendhilfeorgane, sondern die restriktive Anordnung und obrigkeitstaatliche Durchsetzung erzieherischer Maßnahmen.

Fehlendes Rechtsstaatsprinzip bei weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten in das Erziehungsrecht und schwacher Rechtsstellung der Eltern, Zusammenfassung von materiellem Recht und verfahrensrechtlichen Regelungen sowie geringe Regelungsdichte und weiträumiges Ermessen in der Rechtsanwendung durch die Jugendhilfeorgane sind charakteristische Kennzeichen für die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen des Jugendhilferechts. Sowohl die Ergebnisse der Aktenanalyse, aber auch die Interviewaussagen machen deutlich, daß ein instrumenteller Umgang mit den Regeln des Jugendhilferechts nicht die Verwaltungspraxis der Jugendfürsorger dominierte. Die SED regelte die gesellschaftlichen Beziehungen durch einen rechtlichen Ordnungsrahmen, der derart weitgefaßt war, daß ausreichende Handlungsspielräume für die parteipolitischen Prämissen gesellschaftlicher Steuerung erhalten blieben.

Das Jugendhilferecht stellte zwar den Ordnungsrahmen dar, ermöglichte den örtlichen Jugendhilfeorganen aber auch weitreichendes Ermessen in der Rechtsanwendung. Eine *Regelorientierung* entspricht diesen Anforderungen im Umgang mit dem Recht. Mit dieser Bezeichnung wird der Unterschied zur Rechtsorientierung in öffentlichen Verwaltungen westdeutscher Prägung offensichtlich. Sie beinhaltet, daß sich erstens die Jugendfürsorger an den materiellen und verfahrensrechtlichen Regeln des Jugendhilferechts orientierten. Daß zweitens diese Orientierung erleichtert wurde, weil die Regeln den Jugendhilfeorganen ein weitreichendes Ermessen in der

²³⁵ Siehe Bernet/Lecheler 1991: 33ff.

Rechtsanwendung einräumten.

Die geringe Fallzahl befragter Jugendfürsorger und untersuchter Jugendhilfeakten läßt keine valide Aussage über das in den Stadtbezirksverwaltungen dominierende Orientierungsmuster zu. Allerdings belegen die Ergebnisse der Rekonstruktion, daß die Denk- Wahrnehmungsmuster der Jugendfürsorger von den idealtypischen Orientierungen des Personals in öffentlichen Verwaltungen westdeutscher Prägung differieren²³⁶. Möglicherweise geben sie einen Anhaltspunkt über weiterwirkende Einflüsse früherer, in der DDR-Verwaltung erworbener Prägungen auf die Herausbildung einer spezifisch ostdeutschen Verwaltungskultur. Diesen Fragen wird in den Untersuchungsbereichen Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen weiter nachgegangen.

Kapitel III Skizze des Übergangs von der Stadtbezirks- zur Bezirksverwaltung

1 Rahmenbedingungen bezirklicher Transformation

Der zweistufige Aufbau der Verwaltung des Landes Berlin gliedert sich erstens in die Hauptverwaltung mit den Senatsverwaltungen, nachgeordneten Behörden und Anstalten sowie zweitens in 23 Bezirksverwaltungen mit nachgeordneten Einrichtungen. Auch die Struktur der Ost-Berliner Verwaltung war in zwei Ebenen gegliedert²³⁷: Erstens in die gesamtstädtische Magistratsverwaltung mit den Aufgaben eines DDR-Bezirks und zweitens in elf Stadtbezirksverwaltungen, die den Kreisen bzw. Stadtkreisen der DDR staatsrechtlich gleichgestellt waren. Diese Rahmenbedingungen erforderten es, zur Integration von Magistrats- und Stadtbezirksverwaltung in die Berliner Landesverwaltung zwei unterschiedliche transformatorische Wege zu beschreiten.

²³⁶ Vgl. Übersicht 1.

²³⁷ Siehe Petzold (1989: 15ff.) und zur Entwicklung der staatsrechtlichen Stellung Ost-Berlins Lieser-Triebnigg (1987: 379ff.). Zur Verwaltungsgliederung der Stadtbezirksverwaltung siehe Übersicht 3.

Auf der Ebene der Hauptverwaltung erfolgte die Integration durch sukzessive Inkorporation der Magistrats- in die Senatsverwaltung. Dieser Prozeß setzte bereits im Frühjahr 1990 ein. Leitende Mitarbeiter der Magistratsverwaltung nahmen im Sinne einer "Selbst-Gleichschaltung" in ihren Fachressorts erste Anpassungen an die Senatsorganigramme vor²³⁸. Schröter weist darauf hin, daß bereits vor der Deutschen Einheit eine Reihe von Verwaltungsaufgaben im östlichen Stadtgebiet unmittelbar von der (West-)Berliner Landesverwaltung wahrgenommen wurde: Etwa zwei Drittel der Abteilungen und etwa die Hälfte der Referate der Magistratsverwaltung wurden bereits in Personalunion oder durch abgeordnetes Personal der Hauptverwaltung geleitet²³⁹. Die Übernahme von Verwaltungsaufgaben für das östliche Stadtgebiet wurde durch die Bildung einer gemeinsamen Landesregierung aus Magistrat und Senat ("MagiSenat") nach dem Beitritt der DDR forciert. Während dieser vier Monate wurden die Verwaltungsstrukturen der Magistratsverwaltung aufgelöst und ihr Personal weitgehend in die Hauptverwaltung übernommen. Die Inkorporation fand mit dem aus den Wahlen zum Abgeordnetenhaus am 2. Dezember 1990 hervorgegangenen Senat ihren Abschluß, so daß die ehemals für West-Berlin zuständigen Senatsverwaltungen nun die Landesaufgaben für (Gesamt-)Berlin erfüllen²⁴⁰.

Eine solche Verwaltungsintegration durch Inkorporation war auf der Ebene der elf Ost-Berliner Stadtbezirke nicht möglich. Die nunmehr 23 Bezirke in der Einheitsgemeinde Berlin sind zwar keine Körperschaften des öffentlichen Rechts, üben aber eine Reihe von Selbstverwaltungskompetenzen aus. Diese Konstellation hat den Berliner Verwaltungsaufbau seit dem Groß-Berlin-Gesetz vom 27. April 1920 zu einem verwaltungspolitischen Novum gemacht. Einerseits verfügen sie über das Recht, alle bezirklichen Angelegenheiten in Vertretung des Landes Berlin selbständig zu entscheiden²⁴¹ und bezirkseigene Aufgaben zu bestimmen. Andererseits sind die Bezirke rechtlich unselbständige Einrichtungen der Landesverwaltung und zur Finanzierung ihrer Aufgaben ausschließlich auf Landeszuweisungen angewiesen²⁴². Diese Konstruktion hat zu einem bisher ungelösten, beinahe dualistischen Spannungsverhältnis von Haupt- und Bezirksverwaltungen über die Teilhabe an der Ver-

238 Siehe Schröter 1995: 171ff.

239 Siehe a.a.O.: 186.

240 Siehe a.a.O.: 196.

241 Siehe Art. 66 und 77 VvB.

242 Siehe Art 85 VvB.

waltung Berlins geführt²⁴³, woraus sich eine Reihe von Konfliktfeldern ergibt, zu denen insbesondere die Bemessung der Haushalte und Personalstellen, aber auch die Frage bezirklicher Kompetenzen bei der Aufgabenwahrnehmung gehören²⁴⁴.

Die Selbstverwaltung wird durch das Bezirksamt als Verwaltungsbehörde des Bezirks und von der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) ausgeübt²⁴⁵. Die Mitglieder des Bezirksamtes werden aus den Wahlvorschlägen der BVV-Fraktionen gewählt, wobei den Fraktionen nur soviel Sitze im Bezirksamt zustehen, wie es ihrem Stärkeverhältnis in der BVV entspricht (Proporz)²⁴⁶. Nur für die Wahl des Bezirksbürgermeisters besteht seit Herstellung der Deutschen Einheit eine andere Regelung. Hier kann durch Bildung einer interfraktionellen Zählgemeinschaft die stärkste Fraktion in der BVV zahlenmäßig übertroffen werden, so daß ein rechtlicher Anspruch der Zählgemeinschaft auf dieses Wahlamt entsteht²⁴⁷. Die BVV besteht unabhängig von der Bevölkerungszahl aus 45 Mitgliedern, entscheidet über die Verwendung der vom Berliner Abgeordnetenhaus zugewiesenen Haushaltsmittel²⁴⁸ und bestimmt die Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirksamtes. Zu diesem Zweck verfügt sie über Kontroll-, Initiativ- und Abwahlrechte, kann Entscheidungen des Bezirksamtes aufheben und ersetzen²⁴⁹.

Die Bezirke sind in nicht unerheblichem Maß an der Verwaltung des Landes Berlin beteiligt. Der Verlauf bezirklicher Transformation ist für die Leistungsfähigkeit der Verwaltung des Landes Berlin von zentraler Bedeutung.

243 Siehe Röber 1995.

244 Der 1994 eingerichtete Berliner Verfassungsgerichtshof und der seit 1950 bestehende Rat der Bürgermeister sollen dazu dienen, solche Konflikte institutionell zu regulieren.

245 Siehe Art. 72 und 74 VvB.

246 Der Proporz soll die Beteiligung fraktioneller Minderheiten an der Selbstverwaltung der Bezirke gewährleisten und ihrer Parteiloyalisierung durch eine Mehrheitsfraktion entgegenwirken. Siehe Röber 1995.

247 Diese Regelung hat nur bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses Gültigkeit. Siehe Art. 99 VvB.

248 Siehe Art. 72 und 85 VvB sowie ausführlich Weinzen 1995.

249 Siehe §§ 13, 16, 17, 16 35 BezVG.

2 Die Demokratisierung der Organe bezirklicher Selbstverwaltung durch Wahlen und Personalüberprüfungen

Der Demokratisierungsprozeß in den elf Stadtbezirksverwaltungen wird im veränderten Verhältnis von Stadtbezirksversammlung (SBV) und Rat des Stadtbezirks augenscheinlich²⁵⁰. Die nachfolgende Skizze dieses Prozesses wird am Beispiel des Stadtbezirks Friedrichshain dargestellt²⁵¹.

Die SBV ging aus formaldemokratischen Wahlen in den elf Stadtbezirken Ost-Berlins hervor. Die Zahl ihrer Abgeordneten bestimmte sich nach der Anzahl wahlberechtigter Einwohner im Stadtbezirk. So setzte sich beispielsweise im Stadtbezirk Friedrichshain die aus den Wahlen vom 7. Juni 1989 hervorgegangene SBV aus 206 Abgeordnete zusammen²⁵². Der Anteil der SED betrug 28 Abgeordnete, zuzüglich 116 Abgeordnete der Massenorganisationen (FDJ, FDGB), die überwiegend Mitglied der SED waren, so daß die Stimmenmajorisierung der SED sichergestellt war²⁵³. Noch am Vorabend der "Wende" verlief die Tagung der SBV am 1. September 1989 nach dem schematischen Muster ihrer vorangegangenen Abläufe. Zu einem Zeitpunkt, zu dem die Krisenerscheinungen des DDR-Systems unübersehbar waren, wurde die Ausreisewelle in die Bundesrepublik nur am Rande thematisiert und dominierten die Grußbotschaften zum 40. Jahrestag der DDR.

Die Ausreisewelle nach der Grenzöffnung am 9. November nahm sprunghaft zu und führte zu Versorgungsschwierigkeiten, so daß die SBV vorzeitig am 23. November 1989 einberufen wurde²⁵⁴. Sie markierte einen Wendepunkt gegenüber den vorangegangenen Tagungsabläufen, denn der SED-Führungsanspruch stand zur Disposition. Die Abgeordneten distanzieren sich von der SED-Politik und formulierten alternative parteipolitische Positionen, forderten ein demokratisches Wahlrecht und die Bildung von Fraktionen. Bereits im Dezember 1989 wurden Geschäftsordnungen verabschiedet, die demokratisch-parlamentarischen Grundsätzen entsprachen. Die

250 Die nachfolgenden Ausführungen ergänzen die bereits ausführlich erläuterte Stellung und Arbeitsweise der örtlichen Ebene im Staatsaufbau der DDR. Siehe hierzu Kapitel II, Abschnitt 2.

251 Siehe Beckers 1991.

252 Zuzüglich 71 nicht stimm- oder antragsberechtigte Nachfolgekandidaten. Siehe Beckers 1991.

253 In Friedrichshain stellte sich im Oktober 1989 die SBV-Zusammensetzung wie folgt dar: SED: 28 Sitze; LDPD: 12; CDU: 12; NDPD: 12; DBD: 3; DFD: 23; FDGB: 69; FDJ: 47. Siehe a.a.O.

254 In der Ausreisestatistik des Stadtbezirks Friedrichshain wurden in nur 14 Tagen "1633 Abgänge" gezählt, also etwa 1,5 Prozent der Bevölkerung. Siehe ebd.

SED verlor bereits im Januar ihre SBV-Mehrheit, da Abgeordnete der Massenorganisationen aus der SED austraten und/oder ihr Mandat niederlegten. Mit der "Wende" nahmen die Abgeordneten die Gelegenheit wahr, die Restriktionen des "demokratischen" Zentralismus quasi über Nacht abzustreifen. Die neugebildeten Fraktionen machten unvermittelt von ihren Entscheidungs-, Initiativ- und Kontrollrechten Gebrauch und übten sich in demokratisch-parlamentarischen Arbeits- und Verfahrensweisen.

Die Abgeordneten hatten ihre Mandate in einer durch Fälschung von Wahlergebnissen manipulierten Wahl erhalten, so daß sie nicht einmal unter den Bedingungen der DDR über eine formal-demokratische Legitimation verfügten. Um die Legitimationlücke zu mildern, gründeten Bürgerrechtsbewegungen im Dezember 1989 auch in Friedrichshain einen "Runden Tisch". Seine 36 Mitglieder setzten sich aus Abgeordnete der in der SBV vertretenen Parteien, nichtmandattragenden Vertretern neugegründeter Parteien sowie kirchlichen Institutionen zusammen. Er diente als ein Gremium zur öffentlichen Kontrolle der Stadtbezirksverwaltung. Obwohl er dieser Funktion nur unzureichend nachkam, hat der Runde Tisch Friedrichshain durch seine Symbolkraft entscheidend dazu beigetragen, in einem geordneten Verfahren die Ablösung der noch amtierenden Mitglieder des Rates vorzubereiten²⁵⁵.

Durch die DDR-Kommunalwahl am 6. Mai 1990 legitimiert, wählten die Stadtbezirksverordnetenversammlungen die Mitglieder des Bezirksamtes. Die Bezirksamtsbildung gründete sich auf Regelungen der Magistratsverfassung vom 11. Juli 1990²⁵⁶ und der DDR-Kommunalverfassung von 1990²⁵⁷, so daß Unterschiede zur West-Berliner Gesetzeslage vorübergehend erhalten blieben, wie beispielsweise

- die Anzahl der Abgeordneten, die sich nach der Zahl wahlberechtigter Einwohner im Stadtbezirk²⁵⁸ bestimmte;
- das zusätzliche, achte Bezirksamtsmitglied für den Geschäftsbereich Umwelt²⁵⁹;

255 Siehe Wegener (1992) und Beckers (1991).

256 Siehe Magistratsverfassung (1990), die der Verfassung von (West-)Berlin vielfach ähnelt. Aber sie trat erst in Kraft, als die Bezirksamtsbildungen bereits weitgehend abgeschlossen waren.

257 Siehe Kommunalverfassung 1990.

258 Zur Anzahl der Abgeordneten siehe Röber 1995.

259 Siehe Übersicht 9 im nachfolgenden Abschnitt.

- ein nach dem Mehrheitsprinzip gewähltes Bezirksamt²⁶⁰.

Am 11. Januar 1991 erhielt die Verfassung von (West-)Berlin durch Beschluß des neugewählten Berliner Abgeordnetenhauses ihre Gültigkeit für das gesamte Land, so daß die Unterschiede mit den Wahlen zu den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen am 24. Mai 1992 aufgehoben wurden. Eine im Jahr 1995 durchgeführte schriftliche Befragung der Berliner Bezirksamtsmitglieder (BA-Mitglieder) belegt für noch amtierenden Mitglieder der 1. Generation (Wahl 1990) folgendes Muster des beruflichen und politischen Werdegangs (n=18)²⁶¹:

- überwiegend naturwissenschaftlich-technische Berufsausbildung (71%), insbesondere als Ingenieur;
- langjährige berufliche Tätigkeit in Betrieben und Kombinat (35%), besonders in technischen Bereichen, aber auch an Schulen (23%), in wissenschaftlichen (18%) und kirchlichen (18%) Einrichtungen sowie im Verwaltungsbereich des Rates des Stadtbezirks (6%);
- etwa drei Viertel verfügte vor Antritt des Wahlamtes über keine nennenswerten allgemeinen Verwaltungskennnisse;
- die überwiegende Mehrzahl (70%) wurde erst im Oktober 1989 politisch aktiv, insbesondere nach Gründung des Neuen Forums und der SDP. Etwa jedes fünfte (18%) befragte BA-Mitglied hatte sich vor Antritt seines Wahlamtes an einem der "Runden Tische" in den Stadtbezirken engagiert;
- nur eine Minderheit (30%) war bereits vorher im kirchlichen Umfeld (18%) oder als Abgeordneter in einer SBV (12%) politisch tätig.

Für die BA-Mitglieder der 1. Generation ist typisch, daß sie erst im Zuge der Formierung neuer (Gegen-)Eliten²⁶² im Herbst 1989 begannen, sich aktiv politisch zu engagieren. Im Vergleich zu ihren West-Berliner Kollegen²⁶³ wurden sie relativ schnell BA-Mitglied und verfügten nur über geringfügige politische Erfahrungen oder

260 Daher gelangt der PDS in der ersten Wahlperiode in keinem der elf östlichen Bezirke der Einzug in das Bezirksamt, obwohl sie in den vier Bezirken Hellersdorf, Lichtenberg, Marzahn und Mitte über die stärkste Fraktion verfügte.

261 Siehe Beckers/Jonas 1997: 72ff. Zu den Bezirksbürgermeistern der 1. Generation siehe auch Tagesspiegel vom 18.7.1990.

262 Der Begriff der Elite bezeichnet die personelle Zugehörigkeit zur Gruppe derjenigen, die im Sinne einer "Funktionselite" (Rebenstorf 1993) politisch-administrative Schlüsselfunktion einnehmen.

263 An der Befragung nahmen 38 BA-West-Mitglieder (45% aller BA-West) teil. Siehe Beckers/Jonas 1997: 72ff.

Kenntnisse über Aufgaben und Funktionen einer Verwaltung. Nur wenige waren vorher bereits in der DDR-Verwaltung (ohne Schulen) oder als Abgeordneter in einer örtlichen Volksvertretung tätig. Der Wechsel der alten Eliten im Rat des Stadtbezirks wurde durch Neulinge in Politik und Verwaltung vollzogen. Der Elitenwechsel ist anscheinend endgültig, denn die beruflichen und politischen Biographien von BA-Mitgliedern der 2. Generation (Wahl 1992) sind ein Indiz dafür, daß von den früheren Funktionseleiten in Politik und Verwaltung niemand mehr in ein Bezirksamt zurückkehrte²⁶⁴.

Auch unterhalb der Leitungsebene der BA-Mitglieder fanden im Prozeß der Demokratisierung personelle Veränderungen statt. Sie betrafen überwiegend das Verwaltungspersonal, das bereits in der DDR-Verwaltung "Leiter"-Positionen ausübte. Der in Presse und Verwaltung als "Besenbeschuß"²⁶⁵ betitelte Magistratsbeschuß zu eingehenden Personalüberprüfungen vom Juni 1990²⁶⁶ sollte als ein "Meilenstein in den Bemühungen des Magistrats um Rechtsstaatlichkeit in der Verwaltung"²⁶⁷ zur Kündigung politisch belasteten Personals führen. Er enthielt für die Bezirke folgende Vorgaben: Erstens die fristgerechte Kündigung des Personals in früheren "Leiter"-Positionen. Diese Kündigung wurde aber mit der Option einer Weiterbeschäftigung versehen und bedurfte einer Bestätigung nach Abschluß der Überprüfung, um wirksam zu werden²⁶⁸. Zweitens die Überprüfung aller Personalakten von Personen, die nach dem 1. Dezember 1989 eingestellt wurden, weil insbesondere bei ihnen der Verdacht bestand, früherer Mitarbeiter des MfS gewesen und im Zuge seiner Auflösung in die Stadtbezirksverwaltung eingestellt worden zu sein. Entstand im Verlauf der Überprüfung der Personalakten ein Verdacht auf eine vorangegangene Aktenmanipulation²⁶⁹ und/oder auf eine politische Belastung, dann erfolgten Einzelüberprüfungen.

264 An der Befragung nahmen 38 BA-Ost-Mitglieder (46% aller BA-Ost) teil. Siehe Beckers/Jonas 1997: 72ff. Etwa jedes fünfte Mitglied in Ost-Berliner Bezirksamter wurde durch die PDS gestellt.

265 Siehe Tagesspiegel vom 20.6.1990 und Berliner Zeitung vom 30.6.1990.

266 Zur Überprüfung des Verwaltungspersonals siehe Magistratsbeschuß 1990.

267 So der Innenstadtrat beim Magistrat Thomas Krüger (zitiert nach Schröter 1995: 153).

268 Nach Kuhlmei (1993: 44) waren im Berliner Bezirk Marzahn ca. 60 bis 70 leitende Mitarbeiter von der pauschalen Kündigung betroffen. Das entspricht etwa zwei Drittel aller Inhaber von "Leiter"-Positionen.

269 Siehe zu dieser Praxis am Beispiel des Stadtbezirks Friedrichshain Beckers 1991.

Die Überprüfungen wurden in Form von Anhörungen durch bezirkliche Gremien²⁷⁰ durchgeführt, in denen sich der Betroffene zu den Fragen oder Vorwürfen äußern konnte. Anschließend wurde über die Weiterbeschäftigung entschieden.

Auf der Grundlage des Magistratsbeschlusses erfolgte in den folgenden Monaten eine Reihe von Entlassungen belasteter Personen. Sie betrafen insbesondere als Lehrer oder Erzieher tätiger ehemalige MfS-Mitarbeiter, die im Zeitraum von Dezember 1989 bis Februar 1990 eingestellt wurden, also zur Zeit der Auflösung des MfS²⁷¹. Angesichts einer heftigen Welle des Protests gegen die Personalüberprüfungen²⁷² wurden die Tatbestände, die eine Entlassung begründeten, zunehmend relativiert²⁷³. Mit dem Versprechen großzügiger Einzelfallentscheidungen gelang es den neuen BA-Mitgliedern, daß die Situation nicht eskalierte und die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung erhalten blieb. Die Einzelprüfungen führten dazu, daß die Entscheidung über die Weiterbeschäftigung früherer Leiter in den Bezirken unterschiedlich praktiziert wurde²⁷⁴. Früheren MfS-Mitarbeitern ist der Wechsel in die Bezirksverwaltungen nur selten gelungen. Bis Dezember 1992 überprüfte der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR 2.672 Arbeitsverträge in den Bezirksverwaltungen, von denen 108 aufgelöst wurden²⁷⁵. Diese relativ wenigen Fälle können als ein Indiz für die Intensität der vorangegangenen bezirklichen Einzelfallprüfungen gewertet werden.

270 Sie setzten sich zum Beispiel im Bezirk Marzahn aus dem Direktor beim Bezirksamt, seinem Stellvertreter, einem Vertreter des Personalrats und dem zuständigen Bezirksstadtrat zusammen. Siehe Kuhlmei 1993: 44.

271 In diesem Zeitraum erhöhte sich die Anzahl der an (Ost-)Berliner Schulen tätigen Pädagogen sprunghaft um etwa 6 Prozent auf 29.583. Etwa jedem dritten in diesem Zeitraum eingestellten Pädagogen wurde bis August 1990 gekündigt. Siehe Tagesspiegel vom 6.9., 26.8. und auch 24.8.1990.

272 Zu den Warnstreiks siehe Tagesspiegel und Berliner Zeitung vom 20.6.1990.

273 Für die Magistratsverwaltung siehe Schröter (1995: 153) und für den Berliner Bezirk Friedrichshain siehe Beckers (1991).

274 Siehe Tagesspiegel vom 21.6.1990 und Berliner Zeitung vom 30.6.1990.

275 Zum Interview mit Joachim Gauck siehe Berliner Zeitung vom 14.4.1993.

3 Der Aufbau der Bezirksverwaltung

3.1 Der Umbau der Verwaltungsstruktur

Bei Antritt ihres Wahlamts wurden den politisch-administrativen Neulingen in den Bezirksämtern bereits Geschäftsbereiche übertragen, die im Verlaufe des Verwaltungsumbaus erst noch gebildet werden mußten. Dem anschließenden Aufbau der Ämterverwaltung waren im Zuge der Orientierung an Marktwirtschaft und der Deregulierung der zentralistischen Wirtschaftsstruktur im ersten Halbjahr 1990 bereits erste Veränderungen in der Aufgabenorganisation der Stadtbezirksverwaltung vorausgegangen²⁷⁶: So war bereits das Amt für Arbeit dem Arbeitsamt für (Ost-)Berlin zugeordnet²⁷⁷, die Kreisplankommission aufgelöst²⁷⁸ und das Gewerbeamt aus den Teilen der drei Ratsbereiche Finanzen und Preise, örtliche Versorgungswirtschaft sowie Handel und Versorgung gebildet wurde²⁷⁹.

Der weitere Aufbau der Ämterverwaltung wurde bereits ab Frühjahr 1990, also unmittelbar nach der "Wende", vom Leitungspersonal der Stadtbezirksverwaltung vorbereitet, was dem Prozeß der "Selbst-Gleichschaltung" der Magistratsverwaltung weitgehend entspricht. Diese frühe Vorbereitung auf Aufgaben und Strukturen einer Bezirksverwaltung wurde durch "Ost-West-Bezirkspartnerschaften" erleichtert, deren Zuordnung durch den (West-)Berliner Rat der Bürgermeister am 14.12.1989 erfolgte und im März 1990 vom Ost-Berliner Magistrat bestätigt wurde.

Neben der Gewährung materieller Hilfen stand bis zur Herstellung der Deutschen Einheit vor allem der Informationstransfer im Mittelpunkt der Partnerschaften. Er ermöglichte es, daß bereits ab Januar 1990 auf der Grundlage von Organigrammen, Stellen- und Geschäftsverteilungspläne der Partnerbezirke die zukünftige Organisationsstruktur vorbereiten werden konnten²⁸⁰. Allerdings stand dem Verwaltungsumbau die fehlende demokratische Legitimation von Rat und Stadtbezirksversammlung entgegen.

276 Zur Verwaltungsorganisation im Rat des Stadtbezirks siehe Kapitel III, Übersicht 3.

277 Siehe Verordnung 1990.

278 Siehe Magistratsbeschluß (1989) und Ministerratsbeschluß (1990).

279 Siehe Gewerbegesetz 1990.

280 Siehe für die Bezirke Marzahn Kuhlmei (1993) und Friedrichshain Beckers (1991).

Übersicht 8: Zuordnung der Berliner Bezirkspartnerschaften

Ost-Berlin	West-Berlin	Ost-Berlin	West-Berlin
Köpenick	Charlottenburg	Marzahn	Steglitz
Prenzlauer Berg	Kreuzberg	Lichtenberg	Tempelhof
Treptow	Neukölln	Hellersdorf	Tiergarten
Pankow	Reinickendorf	Mitte	Wedding
Weißensee	Schöneberg	Friedrichshain	Wilmersdorf
Hohenschönhausen	Spandau	Kreis Königswusterhausen (Bezirk Frankfurt a.d.O.)	Zehlendorf

Unmittelbar nach der Bildung der Bezirksämter begann der Aufbau der Ämter. Die Entflechtung von zu privatisierenden und staatlich-öffentlichen Einrichtungen war bereits vor Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990 weitgehend abgeschlossen: Durch Übertragung kreisgeleiteter VEB an die Treuhandanstalt²⁸¹ oder durch Bildung gemeinnütziger Gesellschaften²⁸² sowie durch die Privatisierung nachgeordneter Einrichtungen im Gesundheitswesen²⁸³. Die überwiegende Mehrzahl der nachgeordneten Einrichtungen wurde am 3. Oktober 1990 in die Verwaltung des Landes Berlin überführt und verblieb im Zuständigkeitsbereich der Bezirksverwaltungen. In der Folgezeit sollten sie einer aufgabenkritischen Überprüfung unterzogen und gegebenenfalls in die Zuständigkeit freier Träger übertragen werden²⁸⁴. Beinahe zeitgleich mit den Bezirksamtsbildungen wurden mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 das Amt für allgemeine Dienste mit der Sozialhilfegewährung als Kernbereich des Sozialamts gebildet. Anschließend erfolgte die Bildung der weiteren, in nachfolgender Übersicht 9 dargestellten Ämter.

281 Siehe Handelsentflechtungsgesetz 1990. Die Übertragung sollte noch vor der Deutschen Einheit bis zum 30. September 1990 abgeschlossen sein.

282 Siehe Wohnungsumwandlungsgesetz 1990.

283 Siehe Gesundheitswesenumstrukturierungsgesetz 1990.

284 Siehe Senatsbeschluß 1990.

**Übersicht 9: Verwaltungsgliederung der Bezirksverwaltung Friedrichshain
in den Jahren 1991-1992**

Geschäftsbereich	Ämter
Bezirksbürgermeister und Leiter der Abt. Personal und Verwaltung	Rechtsamt, Personalamt, Verwaltungsamt, Bezirkseinkwohneramt, Standesamt, Organisationsstelle, Pressestelle
Bezirksstadtrat für Bau- und Wohnungswesen	Bau- und Wohnungsaufsichtsamt, Stadtplanungsamt, Gartenbauamt, Wohnungsamt, Vermessungsamt, Hochbauamt, Tiefbauamt
Bezirksstadtrat für Soziales	Allgemeine Verwaltung, Soziale Dienste und Angebote, Allgemeine Soziale Dienste, Besondere Soziale Dienste
Bezirksstadtrat für Umwelt- und Naturschutz ²⁸⁵	Amt für Verwaltung und Öffentlichkeitsarbeit, Umweltamt (Analytik und Überwachung), Naturschutzamt
Bezirksstadtrat für Bildung und Kultur	Schulamt mit Schulen und Volkshochschule, Kulturamt mit Bibliotheken und Musikschule
Bezirksstadtrat für Finanzen und Wirtschaft	Haushaltsamt, Bezirkskasse, Grundstücksamt, Wirtschaftsamt
Bezirksstadtrat für Gesundheitswesen	Gesundheitsamt, Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsamt, Sportärztlicher Dienst, Städtisches Krankenhaus
Bezirksstadtrat für Familie, Jugend und Sport	Allgemeine Verwaltung, Vormundschaftswesen, Familienfürsorge, Erziehungs- und Familienberatung, Kindertagesstätten und Tagespflege, Jugendförderung, Sport- und Bäderamt, Wirtschaftliche Hilfen

Quelle: Beckers 1991

Die Ämterbildung war überwiegend bereits im Frühjahr 1991 abgeschlossen. Bis zum Verwaltungsreformgesetz von 1994 fiel lediglich die Entscheidung über die Zuordnung einzelner Tätigkeitsfelder zu Ämtern in die Selbstverwaltungskompetenz der Bezirke²⁸⁶. Reformversuche wie zum Beispiel des Bezirks Weißensee, hiervon bei der Ämterbildung abzuweichen und eigene Vorstellungen einzubringen, scheiterten dann auch an der entsprechenden Weisung der Magistratsverwaltung²⁸⁷. In Interviews²⁸⁸ mit BA-Mitgliedern wurde darauf hingewiesen, daß die zügige

285 Dieser Bereich wurde nach den BVV-Wahlen am 24. Mai 1992 aufgelöst.

286 Siehe § 10 GGO I.

287 Im Juli 1991 wurde der Amtsbereich Gewährung wirtschaftlicher Hilfen an Minderjährige nach dem BSHG dem Ressort Soziales zugeordnet und anschließend wieder der Jugendverwaltung eingegliedert.

288 Siehe Beckers (1991) und die Interviews IJ6, IJ7, IJ8 und IJ9 im Quellenverzeichnis.

Einführung der neuen Verwaltungsstruktur durch die geringfügige Organisationsfreiheit der Bezirke begünstigt wurde. Sie hätte eine deutliche Orientierung auf die anzustrebende, neue Struktur ermöglicht und es begünstigt, daß die Erfahrungen der Partnerbezirke mit ihrer Verwaltungsorganisation beinahe ungebrochen übertragen werden konnte²⁸⁹.

Festzuhalten bleibt, daß das Ziel des Verwaltungsumbaus eindeutig bestimmt war: Übernahme und Aufbau der Organisationsstruktur nach dem Muster der West-Berliner Bezirke. Ein Spielraum für eine Verwaltungsorganisation, in denen Erfahrungen und Vorstellungen beispielsweise von Verwaltungshelfern und BA-Mitgliedern hätten eingebracht werden können, war kaum gegeben²⁹⁰. Auch die zusätzliche, vom West-Berliner Muster abweichende Abteilung Umwelt, mit denen Forderungen des "Runden Tisches" nachgekommen wurde, blieb nur vorübergehend erhalten. Der Aufbau der Organisationsstruktur in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen entspricht dem "Blaupausenansatz" (Reichard/Röber 1993) zur Bestimmung der ostdeutschen Verwaltungstransformation in besonderem Maße.

3.2 Die Struktur der Personalrekrutierung am Beispiel der Jugendverwaltung

Die Ost-Berliner Bezirksverwaltungen verfügten am 3. Oktober 1990 über 56.685 Planstellen²⁹¹, die in den öffentlichen Dienst des Landes Berlins übernommen wurden²⁹². Das postulierte Ziel der Personalpolitik der Bezirke war es, das Personal aus der Stadtbezirksverwaltung in die Bezirksverwaltung zu integrieren²⁹³. Die Perso-

289 Bis zum Verwaltungsreformgesetz (1994) bestimmte Art. 59 Abs. 1 VvB i.d.F. von 1950, daß die Organisation der Bezirksverwaltung entsprechend der Organisation der Hauptverwaltung einzurichten sei. Allerdings wurde diese gesetzliche Vorgabe von den Bezirken häufig nicht eingehalten. Siehe Röber 1995.

290 Allerdings wurde eine Reihe von Beauftragtenstellen wie beispielsweise Behindertenbeauftragte, Kinderschutzbeauftragte eingerichtet und erfolgten leicht differierende Zuordnungen von Sachbereichen zu Ämtern. Siehe Beckers/Jonas 1994c.

291 Unberücksichtigt sind die Krankenhausbetriebe bzw. Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens.

292 Zum Vergleich: die zwölf westlichen Bezirke mit ca. 2,4 Mio. Einwohnern) verfügen 1991 über 51.318 Planstellen. Die für 1,3 Mio. Einwohner Ost-Berlins höhere Stellenausstattung erklärt sich vor allem durch Aufgaben, die in den westlichen Bezirken von freien Trägern wahrgenommen (Seniorenheime, Kindertagesstätten usw.).

293 Siehe Beckers 1991.

nalrekrutierung wird zum besseren Verständnis dieses Vorgangs am Beispiel des Aufbaus der Abteilung Jugend skizziert.

Übersicht 10: Gliederung der Abteilung Jugend

Bezirksstadtrat der Abteilung Familie, Jugend und Sport	
Jugendamtsdirektor (Jugendreferent oder leitender Fachbeamter)	
Geschäftsbereiche (Ämter):	
Jug I	Allgemeine Verwaltung
Jug II	Vormundschafswesen
Jug III	Allgemeine Sozialpädagogische Dienste
Jug IV	Familien- und Erziehungsberatung
Jug V	Kindertagesstätten, Familien und Heimpflege (Jugendwohn-, Kinder- und Behindertenheime)
Jug VI	Jugendförderung (Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtungen)
Jug VII	Sport- und Bäderamt (Sportstätten und Kinderbadeanstalt)
Jug VIII	Wirtschaftliche Hilfen

Quelle: Organigramm des Bezirksamtes Weißensee, Januar 1995

Der nunmehrige Personalbedarf war mit dem Altpersonal nicht zu erfüllen und erforderte zum Teil auch berufsspezifische Qualifikationen, über die das Personal aus der Stadtbezirksverwaltung nicht oder nicht in ausreichendem Maße verfügte. Die Interviews belegen in den Bezirksämtern Weißensee und Friedrichshain ein Rekrutierungsmuster, das in der nachfolgenden Übersicht 11 verdeutlicht wird²⁹⁴.

294 Zu den Interviews siehe IJ6, IJ7 und IJ8 im Quellenverzeichnis.

Übersicht 11: Rekrutierungsmuster am Beispiel der Abteilung Jugend

Ämter	Struktur der Personalrekrutierung	Geschätzter Anteil Altpersonal*
Jug I	Rat des Stadtbezirks und Neueinstellungen	< 50 %
Jug II	Referat Jugendhilfe und nachgeordnete Einrichtungen	> 50%
Jug III	Referat Jugendhilfe und nachgeordnete Einrichtungen	> 50%
Jug IV	Neueinstellungen	< 50%
Jug V	Nachgeordnete Einrichtungen, insb. der Abteilungen Volksbildung sowie Gesundheits- und Sozialwesen	> 50%
Jug VI	Abt. Jugendfragen, Körperkultur und Sport	> 50%
Jug VII	Rat des Stadtbezirks und Neueinstellungen	< 50%
Jug VIII	Nachgeordnete Einrichtungen, insb. der Abteilungen Volksbildung sowie Gesundheits- und Sozialwesen	> 50%

* > = ist kleiner als; < = ist größer als.

Neueinstellungen erfolgten in allen Ämtern, allerdings in unterschiedlicher Intensität. Während beispielsweise in den Ämtern Jug I und Jug VII auch Personal aus der Stadtbezirksverwaltung übernommen wurde, dominierte die Zahl der Neueinstellungen, so daß in diesen Ämtern der Anteil des Altpersonals deutlich unter 50 Prozent liegen dürfte. Um das Rekrutierungsmuster in den Jugendämtern von Weißensee und Friedrichshain zu verdeutlichen, wird anhand des nachfolgenden Interviewzitates der Vorgang der Personalrekrutierung skizziert:

"Jug II und Jug III wurden weitgehend mit dem vorhanden Personal besetzt. Für die anderen war ja der Personalstamm noch nicht da. Jug IV mußte vollständig neu aufgebaut werden, Stellen ausgeschrieben, Personal ausgesucht und das Amt eingerichtet werden. Das ging auch gleich im Sommer 1990 los, aber da gab es personell gesehen die größten Veränderungen. Von denen, die da 1990 angefangen haben ist heute keiner mehr da. Das Amt mußte ja erst einmal mit dem vorhandenen Stamm der Mitarbeiter aus dem Rat des Stadtbezirks besetzt werden, vorwiegend aus der Jugendhilfe. Da hat sich herausgestellt, daß die Qualifikationen nicht ausreichten. Wir haben dann das Amt IV neu besetzt. Ich hatte natürlich auch mit den Mitarbeitern zu kämpfen, die noch im Februar im Referat Jugendhilfe eingestellt wurden, die vorher bei der Stasi waren und das war natürlich unvereinbar.

Jug V wurde auch neu aufgebaut. Drei Teile der Kita, also Kindergarten, Krippe, Hort (...). Das Personal habe ich aus den nachgeordneten Einrichtungen übernommen. Bei Jug VI ist das Personal überwiegend aus den Einrichtungen des Rates des Stadtbezirks gekommen, der Abteilung Jugendfragen, Körperkultur und Sport (...). Sie hatten früher Jugendförderung

mit zum Teil ganz anderen Vorzeichen und überhaupt nicht qualifiziertem Personal gemacht (...). Ich habe im Aufbau der Abteilung aus fast allen früheren Abteilungen was abbekommen (...). Die Jugendclubs kamen bis September 1990 in unsere Zuständigkeit, da waren die Strukturen abgeschlossen. Das letzte was dazugekommen ist war das Kinderheim (...), was vorher der Abteilung Soziales angegliedert war und das ist dann unter Maßgabe des KJHG zum 1.1.91 zum Jugendamt gekommen. Das Personal in Jug VII (...) kam aus dem vorhandenen Personalbestand des Rates, das umgesetzt wurde und aus Ausschreibungen. Da ja die Aufgabenstruktur eine andere war als zu DDR-Zeiten mußte zum Teil auch zielgerichtet ausgeschrieben werden. Entlassen haben wir aber niemanden.

In Jug VIII rekrutierte sich das Personal aus Mitarbeitern, die vorher auch im Rat beschäftigt waren. Die Krippenvereinigung bei Soziales war auch ein sehr großer Bereich und da gab es auch sehr viele, die hier 'reingekommen sind. Auch Bildung hatte einen großen Überhang gehabt, zum Teil nachgeordnete Einrichtungen, also Verwaltung der Kindergärten und Schulen. Die nachgeordneten Einrichtungen hatten ja über eine eigene Verwaltung verfügt und die Mitarbeiter haben vorher allgemeine Verwaltungstätigkeiten gemacht.

Die Personalumsetzung war ein recht chaotischer Prozeß, Ausschreibungen wie heute gab es da nicht. Es sind Mitarbeiter gefragt wurden, die im Bezirksamt angestellt waren und bei denen abzusehen war, daß ihre Aufgaben wegfallen würden. Mit diesen Mitarbeitern wurde dann gesprochen und ihnen diese Stellen angeboten. Manchmal schon mit der Eingruppierung zum Beispiel als Gruppenleiter, aber zum Teil auch erst kommissarisch. Danach gab es aber noch viele Veränderungen, denn bis 30.9.90 galt ja das JHOG und ab 1.10. dann das KJHG, wodurch es auch wieder andere und neue Aufgaben gab".

Die Stellenbesetzung erfolgte in der überwiegenden Mehrheit mit dem Personal aus der Stadtbezirksverwaltung, so daß bei den Sachbearbeitern in den Jugendämtern von Friedrichshain und Weißensee eine hohe personelle Kontinuität besteht. Bei den Neueinstellungen wurden auch Bewerber aus dem alten Bundesgebiet berücksichtigt. Mit dieser Personengruppe wurden vor allem Stellen besetzt, die besondere Qualifikationen erforderten wie beispielsweise im Aufgabenbereich von Allgemeiner Verwaltung und von Rechtsämtern. Ihr Anteil am Leitungspersonal liegt in den Jugendämtern von Weißensee und Friedrichshain insgesamt bei etwa einem Drittel²⁹⁵.

295 Siehe Beckers/Jonas 1994a.

4 Zusammenfassung

Der Demokratisierungsprozeß setzte in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen unvermittelt ein, in dem die SBV die Restriktionen des "demokratischen" Zentralismus plötzlich abstreifte. Zusammen mit der Symbolkraft der "Runden Tische" war es daher möglich, den Übergang zur Bezirksverwaltung relativ zügig, ungestört und kontinuierlich voranzutreiben. Der Elitenwechsel im Bezirksamt wurde durch ein Personal vollzogen, daß sich überwiegend erst seit Herbst 1989 aktiv politisch engagierte²⁹⁶. Es verfügte kaum über Vorkenntnisse über Aufgaben und Funktion von Verwaltung²⁹⁷. Die Neulinge in Politik und Verwaltung leiteten den anschließenden Aufbau der Bezirksverwaltung. Die Verwaltungsstruktur der West-Bezirke wurde beinahe vollständig adaptiert²⁹⁸. Noch weiterbestehende Unterschiede wurden mit den BVV-Wahlen vom 24. Mai 1992 nivelliert, so daß die Integration der elf Ost-Berliner Bezirksverwaltungen in den zweistufigen Verwaltungsaufbau des Landes Berlins organisatorisch bereits im Jahr 1992 vollzogen war.

Der relativ weiche personalpolitische Übergang beinhaltet, daß weitgehend der frühere Personalbestand in die Bezirksverwaltung übernommen und durch Neueinstellungen ergänzt wurde. Insgesamt besteht eine personelle Kontinuität des Personals der Stadtbezirksverwaltung, insbesondere bei den Sachbearbeitern²⁹⁹. Von einer westlich-dominierten Stelleninhaberschaft kann auch bei den Leitungspositionen nicht gesprochen werden.

Nach dem erfolgreichen Transfer der institutionellen Rahmenbedingungen ist nun die Herausbildung einer Verwaltungskultur erforderlich, die ein effizientes Verwaltungshandeln begünstigt. Im nachfolgenden Kapitel wird untersucht, welche Einflüsse die DDR-Verwaltungserfahrung auf den Verlauf bezirklicher Transformation hatte, welche Handlungsorientierungen sich mittlerweile in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen herausgebildet haben und welche Kontinuitäten bzw. Diskontinuitäten es zu denen in der Stadtbezirksverwaltung gibt.

296 Siehe Wollmann/Berg (1994) und Berg/Nagelschmidt (1995), die ebenfalls einen Elitenwechsel in ostdeutschen Kommunalverwaltungen feststellen.

297 Siehe ebd. mit ähnlichen Befunden.

298 Siehe hierzu auch die Kritik an diesem Vorgehen bei Reichard/Röber 1993.

299 Zur Kontinuität von Sachbearbeitern in Frankfurt/Oder siehe Rogas/Schöne/Rößler/Stölting 1997. Solche Kontinuität wurde beim Leitungspersonal in ostdeutschen Kommunalverwaltungen nicht festgestellt. Siehe Berg/Nagelschmidt/Wollmann 1996.

Kapitel IV Handlungsorientierungen und -präferenzen in Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen

1 Methodische Vorgehensweise der Untersuchung und Auswahl der Untersuchungsbereiche

In Kapitel I der Arbeit wurde auf den Zusammenhang von wertbestimmten Handlungsorientierungen und -präferenzen aufmerksam gemacht. Präferenzen des Verwaltungspersonals, also die von ihnen gewünschte Handlungsweise in einer konkreten Handlungssituation, verweisen auf Orientierungen. Zur empirischen Analyse dieses verwaltungskulturellen Aspekts bezirklicher Transformation ist das methodische Konzept der Einstellungsforschung geeignet³⁰⁰, denn eine Einstellung beinhaltet nachfolgende definitorische Merkmale³⁰¹:

Eine Einstellung ist im Wertesystem verankert und bestimmt als Ergebnis von sozialer Erfahrung die Wahrnehmung und Interpretation von Wirklichkeit³⁰².

Eine Einstellung präformiert objektbezogene Handlungsintentionen, also die Präferenz für eine bestimmte Handlungsweise³⁰³.

Eine Einstellung ist zeitlich relativ konstant und unabhängig von situativen oder wechselnden Bezügen³⁰⁴.

Eine Einstellung spiegelt als Zu- oder Abneigung gegenüber einem bestimmten Objekt die Bewertung von Realität wider³⁰⁵.

300 Zum Konzept der Einstellungsforschung siehe Schröter (1995: 15ff.), Hanft (1991: 16ff.), Jann (1983: 28ff.), Croizer/Friedberg (1979: 297ff.), Klages (1977: 295) und Meinefeld (1977: 123).

301 Siehe Hanft (1991: 11ff.) und Berger (1980: 129ff.).

302 Zur Bedeutung berufsspezifischer Sozialisation für Einstellungen siehe Schröter (1995: 176) und Damskis/Möller (1997: 53ff.).

303 Zum grundsätzlichen Zusammenhang zwischen Einstellung und Handeln siehe Schröter (1995: 15ff.), Hanft (1991: 16ff.), Jann (1983: 28ff.), Croizer/Friedberg (1979: 297ff.), Klages (1977: 295) und Meinefeld (1977: 123).

304 Zu Meßmethoden und -problemen der Einstellungsforschung siehe Hanft (1991) und Meinefeld (1977).

305 Siehe Hanft (1991: 8ff.), Croizer/Friedberg (1979: 297ff.), Klages (1977: 295) und Meinefeld (1977: 123).

Einstellungen verdeutlichen Handlungspräferenzen und Orientierungsmuster. Da Einstellungen im intrapersonalen Wertesystem verankert sind, wandeln sie sich auch unter veränderten institutionellen Rahmenbedingungen nur sukzessive. Die Differenzen vorherrschender Handlungsorientierungen in der DDR-Verwaltung³⁰⁶ und in der öffentlichen Verwaltung westdeutscher Prägung³⁰⁷ lassen unterschiedliche Einstellungen in Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen vermuten. Sie werden mit standardisierten und eindimensionalen Fragebögen als geradezu klassische Methode der Einstellungsforschung³⁰⁸ ermittelt. Zur ihrer Analyse werden weitere, überwiegend mit qualitativen Erhebungsmethoden ermittelte Aussagen und Meinungen des Verwaltungspersonals ergänzend herangezogen³⁰⁹.

Die empirischen Erhebungen zur Analyse von Einstellungen wurden 1993 im Rahmen des Berlin-Forschungsprojekts "Umbruch und Innovation in der Ost-Berliner Bezirksverwaltung"³¹⁰ vorgenommen. In diesem Projekt wurde nach Einstellungen und Werthaltungen von Leitungspersonal und Sachbearbeitern in Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen gefragt³¹¹. Die hier vorzunehmende Auswertung der Daten nach Alt- und Neupersonal als unabhängige Variable der Untersuchungsgruppe Ostpersonal unterblieb. Die empirische Datenerhebung wurde anhand eines Fragebogens durchgeführt, der für die KSPW-Forschungsstudien konzipiert worden ist³¹². Da die Bezirke im Berliner Verwaltungsaufbau strukturelle Unterschiede zu Kommunen aufweisen, wurde er leicht verändert, blieb aber in seiner Grundstruktur erhalten (Fragekategorien, Numerierung usw.)³¹³.

306 Siehe die Übersichten 2 und 7.

307 Siehe Übersicht 1.

308 Siehe Schröter (1995: 165ff.) mit weiteren Nachweisen.

309 Zur Erhebungs- und Auswertungsmethode der Interviews siehe Kapitel II, Abschnitt 1.

310 Das Abgeordnetenhaus von Berlin stellt im Forschungsförderprogramm "Berlin-Forschung" jährlich Finanzmittel zur Verfügung. Das von Oktober 1992 bis September 1994 geförderte Projekt wurde zusammen mit Uwe Jonas bearbeitet und von Christoph Reichard (Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin) und Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin) betreut. Zum Projektdesign siehe Beckers/Jonas 1993a.

311 Siehe Beckers/Jonas 1994a.

312 Zur "Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern" (KSPW) siehe Hauß/Kollmorgen (1993). Der Fragebogen wurde in Projekten der Arbeitsgruppe "Verwaltungs- und Kommunalpolitik" (AG 8) der KSPW verwendet. Zu Ergebnissen siehe Berg/Nagelschmidt/Wollmann 1996.

313 Siehe Beckers/Jonas 1994a: 9.

Der Fragebogen enthielt 72 Fragen, von denen 56 geschlossen gehalten waren³¹⁴ und gliederte sich in elf Fragedimensionen, die in nachfolgender Übersicht 12 dargestellt sind.

Übersicht 12: Gliederung des Fragebogens

- I. Angaben zur Person und zum beruflichen Werdegang
- II. Funktionsbedingungen und Handlungsspielräume in Politik und Verwaltung
- III. Verhältnis von Bezirksverwaltung zur Bezirksvertretung (BVV)
- IV. Kontakte
- V. Anforderungen
- VI. Informationsbeschaffung
- VII. Rechtliche Regelungen, Entscheidungsfindung
- VIII. Arbeits- und Handlungssituation
- IX. Verwaltungshilfe
- X. Vergleich des Verwaltungshandelns vor der "Wende" und heute
- XI. Mitgliedschaften in Organisationen und Parteien, Parteipräferenz

Die Auswertung der mittels des Fragebogens erhobenen Daten erfolgte mit Hilfe eines computergestützten Statistikprogramms³¹⁵. Die Antworten auf offen gehaltene Fragen wurden überwiegend³¹⁶ mit Hilfe eines Datenbankprogrammes nachträglich kodiert und zusammen mit den Antworten auf die geschlossen gehaltenen Fragen zu einem quantitativen Datensatz aggregiert.

314 Die Fragen variierten nach Herkunft, Funktion in der Verwaltung und Antwort. So wurden Befragte aus den neuen Bundesländern zur DDR-Verwaltung und ihrer Organisations- und Parteizugehörigkeit befragt. Auch konnten bei bestimmten Antworten Beispiele oder Begründungen genannt werden.

315 Zur Datenanalyse mit SPSS/PC+ siehe Bentz (1991), Klemm (1991) und Pfeffer (1991).

316 In einigen offen gehaltenen Fragen wurden die Befragten zur Begründung ihrer Antworten auf geschlossen gehaltene Fragen gebeten, bis zu drei Beispiele zu nennen. Diese Antworten sind im aggregierten Datensatz nicht enthalten.

Als unabhängige, erklärende Variablen dienten Geburtsort³¹⁷ und Wohnort³¹⁸ zum Zeitpunkt des 9. November 1989 sowie gegenwärtiger Dienort (Ost- oder West-Berliner Bezirksverwaltung). Zur Bestimmung des in der DDR oder in der Bundesrepublik sozialisierten Verwaltungspersonals wurden sie in die beiden unabhängigen Variablen Ost- und Westpersonal aggregiert. Dabei wurden die Antworten in der (alten) Bundesrepublik sozialisierter, aber in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen tätiger Personen nicht berücksichtigt³¹⁹. Aufgrund der Variablen berufliche Tätigkeit³²⁰ und beruflicher Werdegang³²¹ wurde die unabhängige Variable "Ost" weiter in Alt- und Neupersonal differenziert.

In die Untergruppe Altpersonal wurden die Daten von Befragten aggregiert, die vor dem 9. November 1989 bereits über Verwaltungserfahrung in der DDR-Staatsverwaltung verfügten, d.h. in einer Ministerial-, Magistrats- oder Stadtbezirksverwaltung einschließlich der unmittelbaren Verwaltungsbereiche ihrer nachgeordneten Einrichtungen wie beispielsweise die Krippenverwaltung oder Schulverwaltung des Stadtbezirks tätig waren. Obwohl die nachgeordneten Einrichtung ebenso wie die kreisgeleiteten Betriebe dem Rat des Stadtbezirks unterstanden, zählen sie - mit Ausnahme ihrer Verwaltungsbereiche - aufgrund ihrer überwiegend verwaltungsfernen ökonomisch-sozialen Funktion nicht zur DDR-Staatsverwaltung im engeren Sinne³²². Die Daten aller anderen in der DDR sozialisierten Befragten wurden in die Untergruppe Neupersonal aggregiert³²³, so daß die in nachfolgender Übersicht 13 dargestellten Untersuchungsgruppen gebildet wurden.

317 Frage 3: "Wo sind Sie geboren?"

318 Frage 4: "Wo haben Sie seit Abschluß Ihrer Berufsausbildung gelebt?"

319 Sie gingen bei Beckers/Jonas (1994a) in die Untersuchungsgruppe der "Wossis" ein.

320 Frage 8: "Welche berufliche Tätigkeit üben Sie zur Zeit aus?" und Frage 9: "Seit wann üben Sie diese Tätigkeit aus?"

321 Frage 10: "Was haben Sie vor Ihrer jetzigen Tätigkeit gemacht? Schildern Sie uns bitte Ihren bisherigen Werdegang in Ausbildung und Beruf!"

322 Siehe Wollmann/Berg 1994: 246.

323 Zur differenzierten Darstellung der Zusammensetzung der Untersuchungsgruppen siehe den nachfolgenden Abschnitt dieses Kapitels.

Übersicht 13: Gliederung der Untersuchungsgruppen

Ostpersonal			Westpersonal
Neupersonal	Altpersonal	gesamt	gesamt

Die abhängigen, zu erklärenden Variablen entsprechen mit nur wenigen Ausnahmen den Antwortkategorien des Fragebogens und sind im Tabellenanhang dieser Arbeit aufgeführt. Auf eine statistische Auswertung der Signifikanz von Beziehungen abhängiger Variablen wurde aufgrund der geringen Fallzahl verzichtet. Als Indikator für die Streuung der Antworten wurden Standardabweichungen angegeben. Die Konzeption des Fragebogens beinhaltete annähernd gleiche Abstände zwischen den Kategorien, so daß resultierende Variablen als intervallskaliert betrachtet werden können³²⁴.

Zur besseren Übersichtlichkeit bei der Auswertung abhängiger Variablen wurden quantitative Ausprägungen wie beispielsweise "sehr schwach, schwach, stark, sehr stark" zusammengefaßt und Mittelwerte gebildet, die tendenzielle Häufigkeiten repräsentieren. Die Auswertung erfolgte nach Plausibilitäten, indem Meßergebnisse abhängiger Variablen kategorienübergreifend aufeinander bezogen wurden. Dieses Vorgehen dient dem Zweck, durch Interpretation der Antwortverteilung Hypothesen zum Verlauf des verwaltungskulturellen Aspekts bezirklicher Transformation zu bilden. Die Auswahl der Bezirksverwaltungen Weißensee, Friedrichshain und Kreuzberg begründete sich folgendermaßen:

Die Bezirksverwaltung Weißensee diente zum Zeitpunkt der Personalstudie als "Modellbezirksamt", in dem Elemente einer Berliner Verwaltungsreform modellhaft eingeführt und erprobt werden sollten³²⁵. Hier eröffnete sich als Vorbereitung einer späteren, nach Abschluß der Reform durchzuführenden Evaluierung die Möglichkeit, noch vor Beginn der Implementationsphase eine Einstellungsmessung in einem Ost-Berliner Bezirksamt vorzunehmen. Um Hinweise auf signifikante Einstellungs-differenzen innerhalb Ost-Berliner Bezirksverwaltungen zu erhalten, wurden Einstellungen des Personals im Bezirk Friedrichshain komparativ ermittelt. Die Auswahl dieser Bezirksverwaltung war von der Überlegung bestimmt, daß hier bereits auf eine

324 Siehe Benninghaus (1985: 23ff. und 42ff.) und Bohrnstedt/Knoke (1988: 18).

325 Siehe Beckers/Jonas 1994b.

empirische Fallstudie zurückgegriffen werden konnte³²⁶. Diese Möglichkeit bestätigte sich in der Auswertung nicht³²⁷, so daß die Daten der beiden Einstellungsmessungen aggregiert wurden. Da Kreuzberg eine vergleichbare Sozialstruktur wie sein Friedrichshainer Nachbarschaftsbezirk aufweist und ein besonders guter Zugang zum Untersuchungsbereich gewährleistet war, diente Kreuzberg als West-Berliner Vergleichsbezirk.

Die Auswahl des Amtes Allgemeine soziale Dienste (Soz III) der Abteilung Soziales und des Amtes Wirtschaftliche Hilfen (Jug VIII) der Abteilung Jugend in den Bezirksverwaltungen wurde durch das Reformvorhaben des Modellbezirksamtes bestimmt, das auch eine organisatorische Neugliederung der Abteilungen und beider Ämter mit der Aufgabe der Sozialhilfegewährung vorsah³²⁸.

Die Personalbefragung wurde im Zeitraum von April bis August 1993 durchgeführt. Die Befragten hatten die Möglichkeit, sich die Fragen von den Interviewern, die die Antworten in die Fragebögen eintrugen, erläutern zu lassen. Die Befragungen dauerten durchschnittlich ca. 90 Minuten. Angesichts von 111.720 Beschäftigten³²⁹ in 23 Berliner Bezirksverwaltungen mußte sich die Erhebung auf eine Stichprobe beschränken. In Kreuzberg (5.084 Beschäftigte) wurden 27 Personen befragt (0,5%) und in den beiden Ost-Berliner Bezirksverwaltungen (7.078 Beschäftigte) insgesamt 63 Personen (0,9%)³³⁰. In die Befragung wurde sowohl Leitungspersonal³³¹ als auch Sachbearbeiter³³² einbezogen. In der nachfolgenden Übersicht 14 wird das Verhältnis der Befragten zur Grundgesamtheit der zum Zeitpunkt der Befragung besetzten Planstellen deutlich.

326 Siehe Beckers 1991.

327 Zu anderen Ergebnissen gelangen die Untersuchungen von Berg/Nagelschmidt (1995) in ostdeutschen Kommunalverwaltungen und Damskis (1997) in Landesverwaltungen.

328 Siehe Beckers/Jonas 1994b.

329 Zum Personalbestand im August 1992 siehe die Personalstatistik der Senatsverwaltung für Inneres, Referat V B.

330 In Friedrichshain 31 von 4.300 Beschäftigten und in Weißensee 32 von 2.778 Beschäftigten.

331 Leitende Fachbeamte und Amtsleiter.

332 Der Gruppe der Sachbearbeiter wurden alle Stellen unterhalb der Amtsleitererebene zugeordnet.

Übersicht 14: Verhältnis der befragten Stichprobe zur Gesamtzahl der Beschäftigten in den Abteilungen und Ämtern

	Bezirksverwaltung			
	Ost-Berlin			West-Berlin
	Friedrichshain	Weißensee	gesamt	Kreuzberg
Leitungspersonal in der Abteilung Jugend	5 (63%)	7 (78%)	12 (71%)	4 (44%)
Leitungspersonal in der Abteilung Soziales	4 (100%)	4 (100%)	8 (100%)	3 (75%)
Sachbearbeiter im Amt Jug VIII	9 (64%)	9 (72%)	18 (68%)	9 (21%)
Sachbearbeiter im Amt Soz III	9 (45%)	9 (57%)	18 (51%)	9 (17%)
gesamt	27 (68%)	29 (77%)	56 (73%)	25 (39%)

Von den 56 in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen Befragten entstammten sechs aus der West-Berliner Verwaltung und übten Leitungsfunktionen aus³³³. Sie wurden bei der Auswertung der Antwortverteilung nicht berücksichtigt, so daß sich die Stichprobe (n=75) aus 50 in der Ost-Berliner Bezirksverwaltungen beschäftigten Personen³³⁴ und aus 25 Personen³³⁵ zusammensetzt, die in der West-Berliner Bezirksverwaltung tätig sind. Systematische Verzerrungen ergeben sich in den Gruppen Alt- und Neupersonal durch die Position der Befragten im Stellenkegel, wie in nachfolgender Übersicht 15 verdeutlicht wird.

333 Zur Antwortverteilung dieses Gruppe siehe Beckers/Jonas 1994a.

334 14 Leitungspersonen und 36 zufällig ausgewählte, mit Aufgaben der Sozialhilfegewährung in Jug VIII und Soz III betraute Sachbearbeiter.

335 Sieben Leitungspersonen und 18 zufällig ausgewählte, mit Aufgaben der Sozialhilfegewährung in Jug VIII und Soz III betraute Sachbearbeiter.

Übersicht 15: Zusammensetzung der Untersuchungsgruppen nach Leitungs- und Sachbearbeiterpositionen

	Ostpersonal			Westpersonal
	Altpersonal	Neupersonal	gesamt	
Leitungspersonal	10 (32%)	4 (21%)	14 (28%)	7 (28%)
Sachbearbeiter	21 (68%)	15 (79%)	36 (72%)	18 (72%)
gesamt	31 (100%)	19 (100%)	50 (100%)	25 (100%)

Die sich durch die unterschiedlichen Stellungen ergebenden systematischen Verzerrungen bleiben in der Auswertung grundsätzlich erhalten, da auf eine getrennte Darstellung von Leitungspersonal und Sachbearbeitern in dieser Arbeit verzichtet wird³³⁶. Aber dort, wo sich in den aggregierten Daten signifikante Unterschiede ergeben, wird in den nachfolgenden Abschnitten auf Differenzen in der Antwortverteilung von Leitungspersonal und Sachbearbeitern aufmerksam gemacht. Zur Analyse vorherrschender Handlungsorientierungen und Einflüsse auf den Verlauf bezirklicher Transformation wurde folgende Vorgehensweise gewählt:

Im nachfolgenden *zweiten Abschnitt* werden die beruflichen Biographien der Untersuchungsgruppen erläutert, um Hinweise ihrer berufsspezifischen Sozialisation zu erhalten. *Anschließend* wird dem Einfluß früherer DDR-Verwaltungserfahrung bei der Bewältigung neuer Anforderungen nachgegangen. *Im vierten, fünften und sechsten Abschnitt* werden Einstellungen zur präferierten Rolle von Verwaltung im politischen Prozeß, zur Parteipolitik, zur Aufgabenwahrnehmung, zur Verwaltungsumwelt und zu institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns vergleichend analysiert. Hierbei wird auch den Einflüssen früherer Handlungsorientierungen auf die gegenwärtigen Einstellungen des Ostpersonals mit DDR-Verwaltungserfahrung nachgegangen.

Bei der Analyse der im Jahr 1993 erhobenen Daten werden Ergebnisse weiterer, im Rahmen eines Projekts an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege

336 Siehe Beckers/Jonas 1994a/1993b.

Berlin im Jahr 1995 durchgeführter empirischer Erhebungen verwendet³³⁷. Sie dienen zur Überprüfung der Ergebnisse aus dem Jahr 1993 im Zeitverlauf. Unter Verwendung überwiegend geschlossen gehaltener Fragebögen wurden die Berliner Bezirksamtsmitglieder (Rücklaufquote 45%; n=70,)³³⁸ und Sachbearbeiter in zwei weiteren Ost-Berliner Bezirksverwaltungen (n=80)³³⁹ zum Verlauf bezirklicher Transformation befragt. In weiteren Ost-Berliner Verwaltungen durchgeführte Leitfadeninterviews (n=18)³⁴⁰ dienten zur qualitativen Datenerhebung. Diese Datenerhebungen werden im weiteren Verlauf der Arbeit als FHVR-Studie bezeichnet.

2 Berufliche Biographien der Befragten

2.1 Untersuchungsgruppe Ostpersonal

Der Umbruch in der DDR und fehlende verwaltungsspezifische Regelqualifikation haben zu einer ausgeprägten Heterogenität beruflicher Werdegänge des befragten Personals geführt. Sie differieren in den Gruppen Alt- und Neupersonal teilweise in jeweiliger Abhängigkeit ihrer Zugehörigkeit zu den Fachämtern (Abteilung Jugend und Soziales) sowie ihrer Stellung in der Verwaltungshierarchie (Leitungspersonal, Sachbearbeiter), was bei der nachfolgenden Übersicht 16 berücksichtigt wird.

337 Zur FHVR-Studie siehe Beckers/Jonas 1997.

338 Siehe a.a.O.: 72ff.

339 Siehe Knobloch/Sauer 1997.

340 Siehe Beckers/Jonas 1997: 43ff.

Übersicht 16: Zusammensetzung der Untersuchungsgruppen Alt- und Neupersonal nach Stellung und Fachbereich

Stellung	Bereich	Altpersonal	Neupersonal
Leitungspersonal	Jugend	6 (19%)	4 (21%)
	Soziales	4 (13%)	0
	Teilsumme	10 (32%)	4 (21%)
Sachbearbeiter	Jug VIII	11 (35%)	7 (37%)
	Soz III	10 (33%)	8 (42%)
	Teilsumme	21 (68%)	15 (79%)
Gesamt	Gesamtsumme	31 (100%)	19 (100%)

Deutlich wird in der Übersicht 16, daß beinahe zwei Drittel (62%) der befragten Stichprobe (n=50) bereits in der Stadtbezirksverwaltung oder in der Verwaltung einer ihrer nachgeordneten Einrichtungen tätig war (Leitungspersonal: 71%; Sachbearbeiter: 58%). Diese Zusammensetzung der Stichprobe bestätigt die Annahme der relativ hohen personellen Kontinuität des DDR-Verwaltungspersonals in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen³⁴¹. Schöne/Rößler stellen in ihrer Fallstudie zu Frankfurt/Oder ebenfalls einen Anteil von etwa zwei Dritteln Altpersonal besonders in der Gruppe der Sachbearbeiter fest, während in den von Berg/Nagelschmidt untersuchten ostdeutschen Kommunen (Landkreis- und Stadtverwaltungen) dieser Anteil etwa 29 Prozent beim Leitungspersonal (Amtsleiter, Amtsdirektoren u.a.m.) beträgt³⁴². Der Grund für diese differierenden Anteile ist die unterschiedliche Praxis der Personalrekrutierung, wie bereits am Beispiel des Jugendamts im vorangegangenen Kapitel deutlich wurde und auch für ostdeutsche Kommunen bestätigt wird³⁴³. Sie dürfte sich bei der Besetzung von Leitungsstellen besonders ausgewirkt haben, so daß sich auch hier kein einheitli-

341 Etwa ein Drittel der administrativen Leitungsstellen in den Abteilungen Jugend und Soziales wurde mit Personal aus der (alten) Bundesrepublik, insbesondere der West-Berliner Verwaltung besetzt. Siehe Kap. III, Abschnitt 3.

342 Siehe Schöne/Rößler (1994: 36) und Berg/Nagelschmidt (1995: 249). Zum Anteil des Personals aus der DDR-Magistratsverwaltung in Berliner Senatsverwaltungen siehe Schröter 1995. Zum Personal in den Landesverwaltungen von Brandenburg und Sachsen siehe Damskis/Möller 1997.

343 Siehe Berg/Nagelschmidt/Wollmann 1996.

ches Bild der Personalrekrutierung ergibt. Allerdings beträgt der Anteil des Altpersonals in der FHVR-Studie schriftlich befragter Sachbearbeiter (n=80) sogar 77 Prozent³⁴⁴ und bestätigt für zwei weitere Ost-Berliner Bezirksverwaltungen die Annahme einer relativ hohen personellen Kontinuität.

2.1.1 Untergruppe Altpersonal

a) Altpersonal mit Leitungsaufgaben

In der *Abteilung Jugend* wurde das Altpersonal mit Leitungsaufgaben aus der Abteilung Volksbildung der Stadtbezirksverwaltung in das Jugendamt übernommen. Es war mit nur einer Ausnahme als Jugendfürsorger im Referat Jugendhilfe tätig, verfügt überwiegend über eine pädagogische Ausbildung als Diplom-Lehrer und die Zusatzausbildung als Jugendfürsorger und hat im Durchschnitt neun Jahre im erlernten Beruf gearbeitet, bevor der Eintritt in die Stadtbezirksverwaltung erfolgte. Nachdem es dort durchschnittlich zehn Jahre tätig war, wurde es zwischen Oktober 1990 und Januar 1991 in das Jugendamt übernommen und übt dort seitdem seine Leitungstätigkeit aus.

In der *Abteilung Soziales* waren alle vier Befragten bereits in der Stadtbezirksverwaltung tätig, davon zwei im Verwaltungsbereich des Rates und zwei in der Verwaltung der Krippen als nachgeordnete Einrichtung der Abteilung Gesundheit. Sie verfügen über eine medizinisch-pflegerische Ausbildung, überwiegend mit einem Fachschulabschluß als Krankenschwester oder Hebamme. Das Altpersonal ist in der überwiegenden Mehrzahl unmittelbar nach Abschluß der Berufsausbildung in die Verwaltung des Rates eingetreten, so daß die durchschnittliche Berufserfahrung im erlernten Beruf nur etwa ein Jahr beträgt. In der Stadtbezirksverwaltung war es etwa 14 Jahre tätig, bevor es im Zuge des Aufbaus des Sozialamts im Juli 1990 in die Bezirksverwaltung übernommen wurde. Die eine Hälfte übt die Leitungsfunktion seit Bildung des Sozialamts im Juli 1990 aus und die zweite Hälfte seit 1991.

Das Altpersonal mit Leitungsaufgaben in den Abteilungen Jugend und Soziales war überwiegend länger als zehn Jahre in der Stadtbezirksverwaltung tätig und hat dort keine Leiter-Funktion ausgeübt hat (Referats- oder Abteilungsleiter). Die beruflichen

344 Siehe Beckers/Jonas 1997: Tabellanhang.

Biographien der Befragten sind ein Beleg dafür, daß in den Bezirksverwaltungen von Weißensee und Friedrichshain ein Wechsel des früheren Leitungspersonals stattgefunden hat.

b) Altpersonal mit Sachbearbeiteraufgaben

Im Amt VIII der Abteilung Jugend waren die befragten Sachbearbeiter überwiegend (73%) in nachgeordneten Einrichtungen der Abteilung Volksbildung (Schulverwaltung) sowie des Fachorgans Gesundheits- und Sozialwesen (Krippenverwaltung) tätig. Die Minderheit (27%) war in unterschiedlichen Bereichen (Referat Jugendhilfe, Kreishygieneinspektion, Magistrat) beschäftigt. Etwa die Hälfte der Sachbearbeiter arbeitete ca. drei Jahre im erlernten Beruf, bevor der Eintritt in die Stadtbezirksverwaltung erfolgte, während die zweite Hälfte bereits unmittelbar nach Abschluß der Ausbildung dort eintrat. Die Befragten waren durchschnittlich etwa vierzehn Jahre in der Stadtbezirksverwaltung tätig. Sie üben ihre Funktion im Jugendamt seit Oktober 1990 und Januar 1991 aus.

Im Amt III der Abteilung Soziales waren etwa drei Viertel der Befragten im Fachorgan Gesundheits- und Sozialwesen des Stadtbezirks tätig und ein Viertel in weiteren Verwaltungsbereichen (Abteilung Kultur, Abteilung Innere Angelegenheiten). Zwei Drittel arbeiteten ca. drei Jahre in ihrem erlernten Beruf und trat anschließend in die Stadtbezirksverwaltung ein, während das verbleibende Drittel unmittelbar nach Abschluß der Berufsausbildung seine Tätigkeit in der DDR-Verwaltung aufnahm. Vor der Übernahme in die Bezirksverwaltung waren die Befragten bereits zwölf Jahre beim Rat des Stadtbezirks tätig. Seine heutige Funktion üben sie in der überwiegenden Mehrzahl bereits seit dem Aufbau des Sozialamtes im Zuge der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zum 1.7.1990 aus.

Die Sachbearbeiter in den Ämtern Jug VIII und Soz III verfügen über ähnlich differenzierte Berufsabschlüsse:

57 Prozent haben einen Facharbeiterabschluß. Etwa ein Drittel von ihnen hat eine eher verwaltungsnaher Ausbildung, beispielsweise als Facharbeiter Schreibtechnik, während etwa zwei Drittel über eine eher verwaltungsferne Ausbildung verfügen (z.B. Elektriker, Verkäufer);

38 Prozent verfügen über einen Fachschulabschluß, überwiegend in pädagogischen oder medizinisch-pflegerischen Berufen (Erzieher, Krankenschwester);

5 Prozent haben einen Hochschulabschluß (Diplom-Lehrer).

Deutlich wird, daß Berufsgruppen wie Ingenieur, Krippenerzieher, Facharbeiter Schreibtechnik, Kindergärtner hier ebenso vertreten sind wie Flugzeugmechaniker, Photographen, Maschinisten, Verkäufer oder Herrenmaßschneider. Die fehlende Regelqualifikation für eine Tätigkeit in der DDR-Verwaltung und der plötzliche Personalbedarf im Kontext der Ämterbildungen haben zu heterogenen, in ihrer überwiegenden Mehrzahl eher verwaltungsfernen beruflichen Qualifikationen des Ostpersonals geführt.

2.1.2 Untergruppe Neupersonal

In der *Abteilung Jugend* trat das *Neupersonal mit Leitungsaufgaben* zwischen November 1990 und März 1991 in die Bezirksverwaltung ein. Es übt seitdem auch seine gegenwärtige Funktion aus und verfügt in seiner Mehrzahl über eine pädagogische Ausbildung (Diplom-Pädagoge und Fachschule Krippenerzieher). Etwa die Hälfte hat aufgrund der Berufstätigkeit bereits "Leiter"-Erfahrungen. Das Neupersonal war vor Eintritt in die Bezirksverwaltung in unterschiedlichen Bereichen tätig (VEB, Deutsches Rotes Kreuz, Heimleiter, Wissenschaft). Die durchschnittliche Berufserfahrung außerhalb der Verwaltung beträgt etwa 13 Jahre.

Die beruflichen Werdegänge des *Neupersonals mit Sachbearbeiteraufgaben* unterscheiden sich in den Ämtern *Jug VIII und Soz III* kaum voneinander. Es hat überwiegend in einem VEB gearbeitet, die durchschnittliche Berufstätigkeit betrug etwa 16 Jahre, bevor es nach erfolgter oder drohender Arbeitslosigkeit überwiegend bis Januar 1991 seine Stelle in der Bezirksverwaltung antrat. Die Berufsabschlüsse entsprechen weitgehend denen des Altpersonals mit Sachbearbeiteraufgaben:

52 Prozent verfügen über einen Facharbeiterabschluß. Hier überwiegen eher verwaltungsferne Berufsabschlüsse (z.B. Elektriker, Weber, Verkäufer);

43 Prozent haben einen Fachschulabschluß, häufig als Ingenieur (Ingenieur-Ökonom, Ingenieur für Werkstoffkunde);

5 Prozent verfügen über einen Hochschulabschluß (Diplom Ökonom, Diplom Chemiker).

Im Vergleich zum Altpersonal fällt auf, daß der Anteil mit Hochschul- und Fachschulabschlüssen deutlich höher liegt. Anscheinend war das Neupersonal durch drohende oder erfolgte Arbeitslosigkeit vom Strukturwandel betroffen, der im Kon-

text des deutsch-deutschen Einigungsprozesses zur Rationalisierung oder Auflösung von VEB und wissenschaftlichen Einrichtungen führte.

2.2 Vergleichsgruppe Westpersonal

Die Gruppe des Westpersonals der Kreuzberger Bezirksverwaltung setzt sich aus Leitungspersonal (28%) und Sachbearbeitern (72%) zusammen. Die beruflichen Biographien der Befragten unterscheiden sich kaum voneinander, so daß sich eine nach Abteilungen oder Ämtern differenzierte Darstellung seiner Werdegänge erübrigt.

Das Leitungspersonal in den Abteilungen Jugend und Soziales verfügt überwiegend (72%) über eine verwaltungsbezogene Fachhochschulausbildung, insbesondere als Diplom-Verwaltungswirt. Nur eine Minderheit (28%) hat ein sozialpädagogisches Fachhochschulstudium absolviert. Überwiegend ist das Westpersonal unmittelbar nach Abschluß des Studiums in die Bezirksverwaltung eingetreten. Nur etwa jeder Vierte (28%) verfügt über eine durchschnittlich dreijährige Berufserfahrung außerhalb der Verwaltung, wobei die Berufstätigkeit im öffentlichen Dienst die frühere Tätigkeit um etwa das Achtfache übersteigt. Insgesamt verfügte das Leitungspersonal zum Zeitpunkt der Befragung über eine Verwaltungserfahrung von etwa 27 Jahren.

Die beruflichen Biographien der *Sachbearbeiter* in den Ämtern *Soz III und Jug VIII* sind beinahe identisch. Mehr als zwei Drittel (72%) der Befragten haben eine verwaltungsbezogene Fachhochschulausbildung abgeschlossen (Diplom-Verwaltungswirt), verfügt über keinerlei Berufserfahrung außerhalb der Verwaltung und ist dort seit etwa zehn Jahren tätig. Nur eine Minderheit (28%) hat keine verwaltungsbezogene Berufsausbildung (z.B. als Koch, Arzthelferin). Sie arbeitete durchschnittlich sechs Jahre im erlernten Beruf, bevor der Eintritt in die Bezirksverwaltung erfolgte, wo sie seit etwa 16 Jahren tätig ist.

Etwa zwei Drittel des *Westpersonals* trat unmittelbar nach Abschluß seiner Ausbildung in die Bezirksverwaltung ein und verfügt über eine etwa 16-jährige Verwaltungserfahrung. Auch beim verbleibenden Drittel dominiert die berufliche Verweildauer in der öffentlichen Verwaltung gegenüber seiner vorangegangenen Berufstätigkeit um beinahe das Dreifache. Daher kann auch bei ihm vermutet werden, daß die Verwaltungssozialisation für die Ausbildung berufsbezogener Einstellungen prägend

gewesen ist.

2.3 Zusammenfassung

Die *berufliche Sozialisation des Westpersonals* in der Bezirksverwaltung umfaßt zum Zeitpunkt der Personalbefragung im Durchschnitt etwa 15 Jahre, wobei die vorangegangene Verwaltungsausbildung als berufliche Qualifikation dominiert. Die Berufserfahrung außerhalb der öffentlichen Verwaltung ist verschwindend gering. Bei einem Durchschnittsalter von etwa 42 Jahren kann angenommen werden, daß die langjährige Sozialisation in der Bezirksverwaltung einen prägenden Einfluß auf die Ausbildung berufsbezogener Einstellungen und Meinungen hat³⁴⁵.

Übersicht 17: Durchschnittliche berufliche Verweildauer der befragten Stichprobe in den Untersuchungsgruppen

	Ostpersonal		Westpersonal
	Neupers.	Altpers.	
außerhalb der Verwaltung	14 Jahre	3 Jahre	2 Jahre
Stadtbezirksverwaltung	0	15 Jahre	0
Bezirksverwaltung	3 Jahre	3 Jahre	16 Jahre
Durchschnittsalter	39 Jahre	41 Jahre	42 Jahre

In der *Untersuchungsgruppe Ostpersonal* sind die Befragten in der Gruppe Neupersonal im Durchschnitt 39 Jahre alt³⁴⁶. Vor Eintritt in die Bezirksverwaltung waren sie etwa 14 Jahre in Betrieben und Einrichtungen der DDR tätig, wo sie mit nur wenigen Ausnahmen keine verwaltungsbezogenen Aufgaben ausübten. Sachbearbeiter und Leitungspersonal ist als Verwaltungsneuling in die Bezirksverwaltung eingetreten³⁴⁷.

345 Siehe Bosetzky/Heinrich (1994: 148ff.), Drescher (1993: 89ff.), Bamme/Holling/Lempert (1983: 15ff.) und Windolf (1981: 20ff.)

346 Zu Alter und Geschlecht der Untersuchungsgruppen siehe Tabelle 1 im Anhang.

347 Ähnlich auch die Forschungsergebnisse zum Neupersonal in ostdeutschen Kommunen. Siehe Schöne/Rogas (1996), Nagelschmidt/Berg (1995) und Wollmann/Berg (1994).

Das Durchschnittsalter des Altpersonals beträgt 41 Jahre. Es war etwa 15 Jahre in der Stadtbezirksverwaltung tätig, bevor der Wechsel in die Bezirksverwaltung erfolgte.

Für *West- und Altpersonal* ist die langjährige berufsspezifische Sozialisation in der Bezirks- bzw. Stadtbezirksverwaltung kennzeichnend, während das *Neupersonal* über diese Sozialisation nicht verfügt. Daher wird vermutet, daß die Untersuchung signifikante Differenzen in den Einstellungs- und Orientierungsmustern aller drei Gruppen ergibt. Die Herausbildung einer ostspezifischen Verwaltungskultur wird besonders vom Zusammenwirken der Einflüsse aus weiterwirkender DDR-Verwaltungssozialisation und eher heterogenen beruflichen Prägungen in Organisationen, Betrieben und Einrichtungen der DDR bestimmt.

3 Einschätzungen zur Handlungssicherheit des Ostpersonals im Umgang mit den neuen rechtlichen Regelungen

Für rechtsgebundenes Verwaltungshandeln und für die Effizienz der Verwaltungsorganisation ist die Handlungssicherheit des Personals im Umgang mit den neuen (verwaltungs-)rechtlichen Regelungen eine grundlegende Voraussetzung. Die Verwaltungshilfe West-Berlins diente dem Zweck, den Lernprozeß des Ostpersonals bei der Einarbeitung in die neuen Aufgaben der Bezirksverwaltung und den Umgang mit den rechtlichen Regelungen zu unterstützen³⁴⁸. Sie wurde vor allem von den Ost/West-Bezirkspartnerschaften getragen. Während von Frühjahr 1990 bis zum 3. Oktober 1990 größtenteils materielle Hilfen und Informationstransfer die Verwaltungshilfe dominierte, wurde nach dem Beitritt der DDR zum Personalaustausch übergegangen. Kuhlmei schätzt, daß anfangs etwa drei Viertel der Sachbearbeiter des Bezirks Marzahn zu mehrwöchigen Hospitationen im Partnerbezirk Steglitz abgeordnet waren³⁴⁹.

Im April 1991 gründete die Senatsverwaltung für Inneres die zentrale "Koordinierungsgruppe Verwaltungseinheit (KVE)"³⁵⁰. Sie richtete die zentrale Berliner Perso-

348 Zum grundlegenden Verständnis von Verwaltungshilfe siehe Scheytt (1991: 7) und zu Problemen siehe Grunow/Wohlfahrt (1993: 164ff.). Zu Formen (West-)Berliner Verwaltungshilfe siehe Diekelmann (1994) und Bosetzky (1992).

349 Siehe Kuhlmei 1993. Zur personellen Verwaltungshilfe in weiteren Ost-Berliner Bezirken siehe Diekelmann (1994) und Beckers (1991).

350 Zur KVE siehe Diekelmann 1994: 34.

nalbörse ein, um einen berlinweiten Personalaustausch der Bezirke zu fördern. Hier konnten sich potentielle Verwaltungshelfer um einen maximal auf zwei Jahre begrenzten Einsatz in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen bewerben. Die Ost-Berliner Bezirke sollten aus dem Pool der Bewerber die benötigten Verwaltungshelfer auswählen³⁵¹. Die Personalbörse vermittelte 504 Verwaltungshelfer³⁵². Auch Stellenbesetzungen mit Personal aus der West-Berliner Verwaltung, überwiegend aus Partnerbezirken, sollten den Lernprozeß des Ostpersonals beim Umgang mit den neuen Regelungen befördern helfen³⁵³.

Neben der Verwaltungshilfe dienten Fortbildungen zur fachlichen Qualifizierung des Ostpersonals.

Übersicht 18: Fortbildungsbogen Sachbearbeiter

Rechtsgebiet	Zeitraum	Stunden
Die Arbeit in der Betreuungsverwaltung	6/1991	32
Ausgewählte Fragen aus dem Bereich der Betreuungsverwaltung - Vertiefungskurs	3/1992	36
Beratung über Leistungen nach dem BSHG	3/1992	4
Hilfe in besonderen Lebenslagen	3/1992 bis 4/1992	8
Geltendmachung und Einziehung von Unterhaltsansprüchen	5/1992	4
Hilfe in besonderen Lebenslagen	7/1992	24
Bundessozialhilferecht	12/1992 bis 2/1993	48
Einführung Verwaltungsrecht	5/1993	4

Quelle: Fortbildungsbogen Sachbearbeiter (Jug VIII). Stand: Juni 1993

351 Um einen Anreiz für die Bewerbung der Helfer zu schaffen, sollte "der erfolgreiche Einsatz in Ost-Berlin (...) als zusätzliches Qualifizierungsmerkmal bei der Entscheidung über Beförderungen/Höhergruppierungen oder über den Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn" (Senatsbeschluß Nr. 225/91, April 1992) dienen.

352 Siehe Diekelmann 1994: 34.

353 Siehe Beckers/Jonas (1994a), Diekelmann (1994: 35), Kuhlmei (1993: 43).

Der in der voranstehenden Übersicht 18 dargestellte Fortbildungsbogen eines mit Aufgaben der Leistungsgewährung nach dem BSHG betrauten Sachbearbeiters gibt einen Eindruck über Inhalt und Umfang der von Juni 1991 etwa bis zum Zeitpunkt der Befragung an der Berliner Verwaltungsakademie durchgeführten 160 Fortbildungsstunden.

Im Frühjahr 1993 endete die personelle Verwaltungshilfe der Bezirkspartnerschaften³⁵⁴. Im Mai 1993 wurde die KVE aufgelöst. Die Verwaltungshilfe wurde von dem Ziel bestimmt, möglichst zügig ein rechtsgebundenes Verwaltungshandeln zu gewährleisten. Auch nach dem Ende personeller Verwaltungshilfe nannte mehr als jeder Dritte (40%) den *Partnerbezirk* als vorrangige Informationsquelle bei der Einarbeitung in neue Aufgaben³⁵⁵. Dieser Kontakt findet *häufiger als einmal im Monat*, überwiegend telefonisch statt, *um Auskünfte zu Fachfragen* einzuholen. Die Fachkompetenz der Kollegen im Partnerbezirk wird noch häufig benötigt. Allerdings verfügt mehr als die Hälfte der befragten Sachbearbeiter über keinerlei Kontakt zum Partnerbezirk³⁵⁶, so daß nur 30 von 56 Befragten die nachfolgenden Aussagen zum Inhalt der Kontakte bewerten konnten³⁵⁷.

Tabelle 5: Entscheidungshilfe durch den Partnerbezirk

Frage: Was ist für Sie gegenwärtig beim Kontakt zum Partnerbezirk wichtig?

	Ostpersonal
Hilfe bei Entscheidungen	2,9 MW
Rechtsauskünfte	3,0 MW
Erfahrungsaustausch	3,5 MW

Quelle: Siehe Tabelle 5 im Anhang

Die Befragten stimmten auch nach dem Ende der personellen Verwaltungshilfe den Aussagen zu, denen zufolge die *Hilfe bei Entscheidungen* und *Rechtsauskünfte* beim Kontakt zum Partnerbezirk "wichtig" sind. Diese Zustimmung macht einen vielfach

354 Siehe Kuhlmei (1994: 47f.) und Beckers/Jonas (1994c).

355 Siehe Tabelle 5 im Anhang.

356 Siehe Beckers/Jonas 1993a: 42f. Häufig wurde erwähnt, daß ein solcher Kontakt vermißt wird.

357 Skala: eins = unwichtig bis vier = sehr wichtig.

noch von Unsicherheiten begleiteten Umgang mit dem Verwaltungsrecht deutlich. Um Hinweise auf den Stand der Handlungssicherheit im Umgang mit den neuen rechtlichen Regelungen zu erhalten, wurde das befragte Ostpersonal gebeten, aus vier Aussagen höchstens zwei zutreffende auszuwählen.

Tabelle 2: Einschätzung der Handlungssicherheit

Frage: **Es wird oft gesagt, daß die neuen rechtlichen Regelungen sehr kompliziert sind und die Verwaltung in den neuen Ländern Schwierigkeiten hat, damit zurecht zu kommen. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die folgenden Aussagen?**

	Ostpersonal
<i>Handlungssicherheit</i>	
Die Schwierigkeiten werden oft übertrieben dargestellt. Näher betrachtet sind die Regelungen einfacher als man denkt	24%
Nach der keineswegs einfachen Einarbeitungszeit komme ich mit den neuen Regelungen durchaus zurecht	90%
<i>Handlungsunsicherheit</i>	
Trotz intensiver Einarbeitung komme ich immer noch nicht zurecht	6%
Meines Erachtens wird es noch lange dauern, bis wir mit den neuen Regelungen zurecht kommen	32%

Quelle: Siehe Tabelle 2 im Anhang

Die Mehrzahl der Befragten ist der Meinung, inzwischen über ein ausreichendes Maß an Handlungssicherheit zu verfügen, um mit den Regelungen des Sozial- und Jugendhilferechts umgehen zu können. Allerdings wird von etwa jedem dritten Befragten der Aussage zugestimmt, *daß es noch lange dauern wird, bis wir mit den neuen Regelungen zurecht kommen*. Diese Einschätzung weist eher auf eine "relative Handlungssicherheit" des Ostpersonals hin. Sie beinhaltet, daß vielfach noch Unsicherheiten in der Anwendung der neuen rechtlichen Regelungen bestehen. Die Annahme einer relativen Handlungssicherheit bestätigt sich bei der Bewertung der Aussage, daß die *neuen rechtlichen und administrativen Regeln nicht überschaubar* seien. Ihr wird zwar nicht zugestimmt, aber sie findet auch keine Ablehnung (2,5 MW)³⁵⁸. Die im Jahr 1993 festgestellten Handlungsunsicherheiten im Umgang mit

358 Siehe Tabelle 3 im Anhang.

den rechtlichen Regelungen werden durch Ergebnisse der im Jahr 1995 durchgeführten FHVR-Studie bestätigt: Hier schätzt etwa ein Viertel der befragten Sachbearbeiter (n=80) in zwei weiteren Ost-Berliner Bezirksverwaltungen die Rechtskenntnisse als "weniger gut/schlecht" ein³⁵⁹.

Allerdings beinhaltet die Annahme der relativen Handlungssicherheit, daß die Mehrzahl der Befragten inzwischen mit den neuen Regelungen zurecht kommt. Möglicherweise hat die frühere DDR-Verwaltungserfahrung des Altpersonals dazu beigetragen, daß es sich schneller in die neuen Aufgaben einarbeiten konnte als die Verwaltungsneulinge.

Tabelle 2: Einschätzung der Handlungssicherheit

Frage: **Es wird oft gesagt, daß die neuen rechtlichen Regelungen sehr kompliziert sind und die Verwaltung in den neuen Ländern Schwierigkeiten hat, damit zurecht zu kommen. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die folgenden Aussagen?**

Ostpersonal	Neup.	Altp.
<i>Handlungssicherheit</i>		
Die Schwierigkeiten werden oft übertrieben dargestellt. Näher betrachtet sind die Regelungen einfacher als man denkt	32%	11%
Nach der keineswegs einfachen Einarbeitungszeit komme ich mit den neuen Regelungen durchaus zurecht	94%	84%
<i>Handlungsunsicherheit</i>		
Trotz intensiver Einarbeitung komme ich immer noch nicht zurecht	3%	11%
Meines Erachtens wird es noch lange dauern, bis wir mit den neuen Regelungen zurecht kommen	23%	47%

Quelle: Siehe Tabelle 2 im Anhang

Beinahe jeder zweite Befragte in der Gruppe des Altpersonals stimmt der Aussage, *es wird noch lange dauern, bis wir (...) zurecht kommen*, zu, während nur etwa jeder Vierte in der Gruppe des Neupersonals zustimmt. Die weiteren Antworten des Neupersonals zu den Aussagen dieser Frage weisen ebenfalls darauf hin, daß es seine

359 Siehe Beckers/Jonas 1997: Tabellenanhang.

relative Handlungssicherheit höher einschätzt als das Altpersonal³⁶⁰. Auch der Aussage, *daß die neuen rechtlichen Regelungen nicht überschaubar sind*, stimmt das Altpersonal eher zu (2,9 MW) als das Neupersonal (2,4 MW)³⁶¹. Das Altpersonal schätzt seine Sicherheit im Umgang mit den neuen rechtlichen Regelungen geringer ein als das Neupersonal. Dieses Ergebnis wird in der zwei Jahre später durchgeführten FHVR-Studie nicht bestätigt: Hier ist es Neupersonal, das seine Rechtskenntnisse deutlich "weniger/gut-schlecht" einschätzt als das Altpersonal (33% zu 13%)³⁶².

Um weitere Hinweise auf den Einfluß früherer DDR-Verwaltungserfahrung bei der Bewältigung der veränderten Anforderungen zu erhalten, wurden die Befragten gebeten, nachfolgende Frage zu beantworten.

Tabelle 6: Nützlichkeit der DDR-Verwaltungserfahrung für die Einarbeitung in die neuen Aufgaben

Frage: Erweisen sich die Erfahrungen von Kollegen, die bereits vor der Wende in der Verwaltung tätig waren als ...

	Neupers.	Altpers.
... hemmend	0	0
... weder hemmend noch nützlich	26%	47%
... nützlich	74%	53%

Quelle: Siehe Tabelle 6 im Anhang

Nur etwa die Hälfte des Altpersonals ist der Meinung, daß sein Vorwissen einen Nutzen aufweist³⁶³. Dagegen schätzt mehr als zwei Drittel des Neupersonals die DDR-Verwaltungserfahrung ihrer Kollegen als für die *Einarbeitung in die Aufgaben der Bezirksverwaltung nützlich* ein. Auch Befragungen in ostdeutschen Kommunalverwaltungen belegen die relativ hohe Wertschätzung der DDR-Verwaltungserfah-

360 Zu ähnlichen Befragungsergebnissen für Alt- und Neupersonal in ostdeutschen Kommunalverwaltungen siehe Wollmann/Berg 1994: 262.

361 Siehe Tabelle 3 im Anhang.

362 Siehe Beckers/Jonas 1997: Tabellenanhang.

363 In der FHVR-Studie gab etwa die Hälfte des befragten Altpersonals (n=62) an, daß es "sehr häufig/häufig" auf frühere Fachkenntnisse zurückgreifen könne. Siehe Beckers/Jonas 1997: Tabellenanhang.

rung durch das Neupersonal³⁶⁴.

Das Alt- und Neupersonal, das die Antwort *nützlich* wählte, wurde gebeten, die Gründe für seine Einschätzung zu nennen.

Tabelle 7: Gründe für die Nützlichkeit der DDR-Verwaltungserfahrung bei der Einarbeitung in die neuen Aufgaben

Frage: Warum sind sie nützlich?

	Neupers.	Altpers.
Ortskenntnis	57%	30%
Problemkenntnis	83%	40%
Fachwissen	44%	70%
Sonstiges mit Angabe	57%	30%

Quelle: Siehe Tabelle 7 im Anhang

Das Neupersonal nennt vor allem die allgemeine *Problemkenntnis*, während es dem spezielleren *Fachwissen* eine geringere Nützlichkeit zuerkennt. Unter *Sonstiges* überwiegen Beispiele³⁶⁵ wie "Aktenführung, Schreiben aufsetzen" und "Kenntnisse der Verwaltungsabläufe". Diese Antwortverteilung verdeutlicht, daß das Neupersonal vor allem das Vorwissen des Altpersonals um Regelungen der Verwaltungsorganisation für hilfreich hält.

Das Altpersonals begründet den Nutzen des Vorwissens mit dem eher speziellen *Fachwissen*. Die unter *Sonstiges* genannten Beispiele³⁶⁶ verweisen auf die Nützlichkeit von DDR-Verwaltungserfahrungen beim Erlernen des Umgangs mit neuen Rechtsnormen, wie beispielsweise die Erläuterung "es haben sich ja nur die Gesetze geändert. Die Umstellung von einem Recht auf ein anderes ist leichter, als wenn jemand von außen in die Verwaltung kommt und noch niemals mit den rechtlichen

364 Das in ostdeutschen Kommunen befragte Neupersonal schätzt solche Erfahrungen zu 48 Prozent als *nützlich* und zu 16 Prozent *sowohl nützlich als auch hemmend* ein. 10 Prozent gaben keine Antwort. Siehe Berg/Nagelschmidt 1995: 264.

365 Siehe Beckers/Jonas 1993b: 61f.

366 Siehe ebd.

Dingen zu tun gehabt hat". Auf diese Annahme weisen auch die fünf Interviews³⁶⁷ hin, wie beispielsweise nachfolgendes Zitat deutlich macht:

"Was habe ich eingebracht? Das was zum sozialarbeiterischen Arbeitsalltag gehört, obwohl sich doch viel verändert hat. Also beispielsweise wie wird beraten, wie werden Kontakte geknüpft usw. Auch die Rechtsnormen und Ausführungsbestimmungen haben sich natürlich geändert, aber die konnte man relativ schnell lernen, wir haben ja früher schließlich nicht auf dem Baum gesessen. Die Erfahrungen mit dem Bürger und die Gesetzeskenntnis waren wichtig. Vieles war in der Übergangszeit auch nicht geregelt. Da konnte man ja nur auf Erfahrungen zurückgreifen" (IJ4).

Allerdings wird die Nützlichkeit der DDR-Verwaltungserfahrung vom Altpersonal deutlich kritischer beurteilt als vom Neupersonal. Die Ursache liegt in dem differierenden Maßstab, den Neu- und Altpersonal der Bewertung zugrunde legen: Das Altpersonal mißt die Nützlichkeit des fachspezifischen Vorwissens für die heutige Tätigkeit in der Sozial- und Jugendverwaltung. Da es häufig keine Anwendung mehr finden kann, gab etwa die Hälfte des Altpersonals an, daß seine Erfahrungen *"weder hemmend noch nützlich"* gewesen seien. Bei etwa einem Drittel war das frühere Fachwissen von großer Bedeutung für die Einarbeitung in die neuen Aufgaben, nicht zuletzt auch bei dem Erlernen des Umgangs mit dem Verwaltungsrecht.

Das Neupersonal sieht die Nützlichkeit durch die allgemeine Problemkenntnis begründet, vor allem durch das Vorwissen um Regelungen der Verwaltungsorganisation. Möglicherweise half ihm das Altpersonal hier bei der Einarbeitung, während es ihm bei der Umstellung auf die veränderten Fachaufgaben keine Hilfe sein konnte, da bei zwei Dritteln des Altpersonals ein Bruch zur früheren Tätigkeit vorlag. Er begründet, warum es seine frühere Handlungssicherheit noch nicht wiedergewonnen hat, denn es mißt seine Handlungssicherheit anhand der früheren Kompetenz. Die Verwaltungsneulinge verfügen nicht über diese Vergleichsmöglichkeit, so daß sie im Jahre 1993 zu einer trügerischen, sich in der Folgezeit nicht bestätigenden Einschätzung ihrer Sicherheit gelangen. Diese Interpretation erklärt, warum das zwei Jahre später in weiteren Bezirksverwaltungen befragte Neupersonal seine Rechtskenntnisse deutlich schlechter einschätzt als das Altpersonal.

Ein weiterer Beleg für diese Interpretation findet sich in der beinahe zeitgleich von Berg/Nagelschmidt in ostdeutschen Landkreisen und Städten durchgeführten Studie. Im Unterschied zum Neupersonal betont besonders das Altpersonal, inzwischen

367 Siehe IJ1 bis IJ5 im Quellenverzeichnis.

Unsicherheiten überwunden zu haben³⁶⁸.

Unklar bleibt, wie sich die Unsicherheiten im Umgang mit dem Verwaltungsrecht auswirken. Die in der FHVR-Studie mit Amtsleitern und Rechtsamtsmitarbeitern geführten Interviews³⁶⁹ weisen darauf hin, daß sie kaum zu fehlerhaften Verwaltungsakten führen, also nur geringe Außenwirkung entfalten. Diese Annahme wird durch eine Befragung von 6.476 "Kunden" der Sozial- und Jugendverwaltung in den 23 Berliner Bezirken bestätigt³⁷⁰: Nur etwa 27 Prozent der befragten Ost-Berliner wünschen sich "besseres/kompetenteres Personal" in der Leistungsverwaltung. Bei den befragten West-Berlinern sind es 23 Prozent. Angenommen werden kann, daß eine überproportional fehlerhafte Rechtsanwendung sich im Ost/West-Vergleich der Antworten niederschlagen würde. Allerdings wurde in den Interviews der FHVR-Studie auf binnenorganisatorische Steuerungsprobleme in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen hingewiesen³⁷¹: Während Verwaltungsakte nur selten rechtlich zu beanstanden seien, würden verwaltungsorganisatorische Regelungen sehr häufig nicht eingehalten.

Diese Aussagen werden durch die in den Jahren 1993 und 1995 durchgeführten empirischen Erhebungen bestätigt: 1993 konnte über ein Drittel der befragten Sachbearbeiter weder Fragen zum Berliner Verwaltungsaufbau noch zur Aufgabe und Funktion von Bezirksamt und Bezirksverordnetenversammlung beantworten, denn "*ihr Wissensstand sei zu gering*"³⁷². In der zwei Jahre später durchgeführten FHVR-Studie schätzen die befragten Sachbearbeiter ihre Kenntnisse zur Organisationsstruktur zu 35 Prozent und zur Ablauforganisation zu 44 Prozent als "weniger gut/schlecht" ein³⁷³. In Interviews der FHVR-Studie wurde kritisiert, daß die Lerninhalte obligatorischer Fortbildungen kaum über ein zur unmittelbaren Aufgabenbewältigung notwendiges Wissen hinausreichen würde³⁷⁴ und die Fortbildungskapazi-

368 Siehe Berg/Nagelschmidt 1995: 239.

369 Siehe Beckers/Jonas 1997: 43ff.

370 Siehe Schulz zur Wiesch 1994: 16f.

371 Form des Schriftverkehrs, System der Mitzeichnung mit Sicht- und Geschäftsgangvermerken u.a.m. Siehe Beckers/Jonas 1997: 59ff.

372 Siehe Beckers/Jonas (1994a: 26). Die West-Vergleichsgruppe und das Ost-Leitungspersonal hatten keine Schwierigkeiten, diese Fragen zu beantworten.

373 Siehe Knobloch/Sauer 1997: Tabellenanhang.

374 Siehe Beckers/Jonas (1997) und siehe Feldmann (1994): Anlage 12.

täten Berliner Bildungseinrichtungen unzureichend seien³⁷⁵.

Diese Ergebnisse sind ein Beleg dafür, daß die Handlungsunsicherheiten des Ostpersonals vor allem durch Defizite verwaltungsorganisatorischer Grundkenntnisse hervorgerufen werden. Sie führen zu Effizienzverlusten bei der Steuerung der Arbeitsabläufe, während die Erstellung rechtlich einwandfreier Verwaltungsakte kein Problem darstellt. Dieses Ziel der Verwaltungshilfe wurde in den Ämtern Jug VIII und Soz III, die mit Aufgaben der Sozialhilfegewährung betraut sind, anscheinend erreicht³⁷⁶.

Dieser Lernprozeß stellte unterschiedliche Anforderungen an das Alt- und Neupersonal: Während die Verwaltungsneulinge auch grundlegende Regelungen der Verwaltungsorganisation erlernen mußten, konnte hier das Altpersonal auf sein Vorwissen zurückgreifen. Obwohl veränderte Aufgaben der Sozial- und Jugendverwaltung nur einen sehr eingeschränkten Rückgriff auf früheres Fachwissen erlaubte, wurde die Einarbeitung in die neuen Aufgaben und rechtlichen Regelungen durch die DDR-Verwaltungserfahrung des Altpersonals begünstigt.

Der Rückgriff auf frühere Verwaltungskennnisse belegt, daß Orientierungen in der DDR-Verwaltung Eingang in die Bezirksverwaltung gefunden haben. Er muß sich nicht per se als nachteilig auf den Verlauf bezirklicher Transformation auswirken. Beispielsweise könnte die Regelorientierung, die für das Verwaltungshandeln der Jugendfürsorger typisch war, in der Stadtbezirksverwaltung dominiert und den Lernprozeß des Altpersonals auch beim Umgang mit den neuen rechtlichen Regelungen befördert haben. Denn diese Orientierung beinhaltet das grundlegende Wissen um die Bedeutung rechtlicher Normen für das Verwaltungshandeln. In den nachfolgenden Abschnitten wird untersucht, welche Einstellungen und Handlungsorientierungen beim Alt- und Neupersonals vorherrschen und ob sie die Herausbildung einer ostspezifischen Verwaltungskultur begünstigen.

375 Im Wintersemester 1992/93 und Sommersemester 1993 konnten von 14.600 Bewerbern aus Ost-Berliner Bezirksverwaltungen lediglich 8.200 berücksichtigt werden. Siehe Feldmann 1994: Anlage 16. Beinahe jeder sechste Sachbearbeiter gab in der FHVR-Studie an, bisher an keinem Fortbildungslehrgang teilgenommen zu haben. Siehe Beckers/Jonas 1997: 62.

376 Einschätzungen zur Rechtssicherheit in ostdeutschen Kommunen gelangen zu eher gegenteiligen Auffassungen. Siehe beispielsweise Wollmann (1995c: 23ff.), Berg/Nagelschmidt (1995: 239f.).

4 Einstellungen des Ost- und Westpersonals zur präferierten Rolle der Verwaltung im politischen Prozeß

Auf die Anforderungen, die an Verwaltung westdeutscher Prägung im politischen Prozeß gestellt werden, wurde bereits hingewiesen. Problem- und Fachorientierungen des Personal erleichtern es, daß die Verwaltung sich an der Lösung gesellschaftlicher Probleme aktiv beteiligt und ihre professionelle Fachlichkeit erhalten bleibt. Das Rollenverständnis des Personals verdeutlicht, wie es sich in seinem beruflichen Selbstverständnis wahrnimmt und welches Verständnis zur Funktion von Verwaltung im politischen Prozeß dominiert. Auf diesen Zusammenhang wurde bereits im Kapitel I der Arbeit am Beispiel des idealtypischen Bildes vom politischen und klassischen Beamten aufmerksam gemacht³⁷⁷.

Um Hinweise auf Handlungsorientierungen des Personals zur präferierten Rolle von Verwaltung im politischen Prozeß und zur Parteipolitik zu erhalten, wurde auf häufig in der Verwaltungskultur-Forschung verwendeten Rollentypisierungen zurückgegriffen³⁷⁸. Die in Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen Befragten wurden gebeten, die in nachfolgender Tabelle 8 aufgeführten Typisierungen zu bewerten³⁷⁹.

Die Typisierungen des *Bürgeranwalts, der sich um einzelne Probleme kümmert* und des *Vermittlers zwischen konfligierenden Interessen* verweist besonders auf eine Umweltorientierung. Das Bewußtsein um die gesellschaftspolitischen Funktion von Verwaltung begünstigt die Ausbildung kooperativer Umweltbeziehungen. Dagegen entspricht die Typisierung *Repräsentant des Staates* eher dem binnenbezogenen, am hoheitlichen Gesetzesvollzug orientierten Verständnis von Verwaltung. Die Typisierung des *Experten mit Fachwissen* beinhaltet das Selbstverständnis eines problemverständigen Fachmanns. Der Experte versteht sich als jemanden, der sein Fachwissen aktiv zur Lösung gesellschaftlicher Probleme nutzt, also eine Problemorientierung aufweist. Sein gesellschaftspolitischer Handlungsbezug reicht über die Orientierung am Vollzug politischer Programme weit hinaus. Seine Präferenz, sich aktiv in die Phase der Politikformulierung einzubringen, wird besonders in der Typisierung des *Initiators neuer Projekte und Problemlösungen* deutlich. Allerdings erfordert das

377 Siehe Kapitel I, Abschnitt 2.

378 Zu Aussagen und Interpretation der Antworthäufigkeiten siehe Aberbach/Putnam/Rockman (1981: 27), Schröter (1995: 264ff.) und Damskis/Möller (1997: 74ff.).

379 Skala: Eins = trifft gar nicht zu über drei = trifft eher zu bis fünf = trifft völlig zu.

rechtsgebundene Verwaltungshandeln auch die eher legalistische, am Gesetzesvollzug orientierte Typisierung *als Rechtsanwender*. Das charakteristische Rollenverständnis des Personals kann erst durch den Bezug bestimmt werden, den die Antwortverteilungen zueinander aufweisen.

Tabelle 8: Berufliches Rollenverständnis

Frage: Wie stark fühlen Sie sich folgenden Charakterisierungen zugehörig?

	Ostpersonal			Westpersonal*
	Neupers.*	Altpers.*	gesamt*	
Rechtsanwender	3,1 MW (2.)	3,3 MW (2.)	3,1 MW (2.)	3,1 MW (4.)
Umsetzer politischer Vorgaben	2,1 MW (8.)	2,3 MW (7.)	2,1 MW (8.)	2,6 MW (6.)
Repräsentant des Staates	2,7 MW (5.)	2,6 MW (4.)	2,7 MW (4.)	2,4 MW (8.)
Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen	2,2 MW (7.)	2,3 MW (7.)	2,2 MW (7.)	2,5 MW (7.)
Anwalt organisierter Interessen	1,8 MW (9.)	1,7 MW (9.)	1,8 MW (9.)	1,8 MW (9.)
Parteilpolitiker	1,2 MW (10)	1,3 MW (10)	1,2 MW (10)	1,2 MW (10)
Experte mit Fachwissen	2,8 MW (4.)	2,5 MW (4.)	2,7 MW (4.)	3,6 MW (1.)
Vermittler zwischen konfligierenden Interessen	3,1 MW (2.)	2,9 MW (3.)	3,0 MW (3.)	3,3 MW (3.)
Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme kümmert	3,7 MW (1.)	3,4 MW (1.)	3,6 MW (1.)	3,4 MW (2.)
Initiator neuer Projekte und Problemlösungen	2,6 MW (6.)	2,4 MW (6.)	2,5 MW (6.)	3,0 MW (5.)

*in Klammern: Rangfolge aller zehn bewerteten Aussagen aufgrund der Häufigkeit der Nennungen

Quelle: Siehe Tabelle 8 im Anhang

Die Antwortverteilung macht die Umweltorientierung im Rollenverständnis der Befragten in allen Untersuchungsgruppen deutlich: Hiernach ist es Aufgabe des Personals in der Sozial- und Jugendverwaltung, daß es sich als *Bürgeranwalt* einzelner Probleme ihres Klientels annimmt und es im Sinne eines kooperativen Verhältnisses zur Verwaltungsumwelt als *Vermittler zwischen konfligierenden Interessen* fungiert. Dabei begreift sich das Personal nicht als Vertreter eines partei- oder gruppenspezifischen

schen Interesses, denn die Typisierung als *Parteipolitiker oder Anwalt organisierter Interessen* finden in allen Untersuchungsgruppen kaum Zustimmung, was auf die Fach- und Umweltorientierung des Personals deutet. Ergebnisse weiterer Studien zur Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern belegen diese Annahme³⁸⁰.

Unterschiede der Untersuchungsgruppen werden in dem Verständnis der Rolle von Verwaltung im politischen Prozeß offensichtlich. Beim Westpersonals dominiert die Charakterisierung als *Experten* gegenüber der Typisierung als *Rechtstechniker*. Auch dem *Initiator* von Problemlösungen wird vergleichsweise häufig zugestimmt. Dieses Rollenverständnis entspricht der Problemorientierung, wie sie für die öffentliche Verwaltung westdeutscher Prägung typisch ist.

Dagegen charakterisiert sich das Altpersonal vor allem als *Rechtstechniker*, weniger als *Experte*. Die Typisierung als *Initiator* ist beinahe gleichbedeutend mit dem *Staatsrepräsentanten*. Dieses Typisierungen entsprechen eher einem vollziehenden Verständnis der Rolle von Verwaltung im politischen Prozeß. Zusammen mit der Typisierung als *Bürgeranwalt* und *Vermittlers* wird die Nähe zur aktiven Vollzugsorientierung sichtbar, die für die Jugendfürsorger typisch war: Die Verwaltung soll zwar politikausgestaltende Handlungsspielräume im Gesetzesvollzug wahrnehmen, doch wird eine darüber hinausgehende Beteiligung am politischen Prozeß, also der Identifikation, Definition und Lösung gesellschaftlicher Probleme in der Phase der Politikformulierung, abgelehnt.

Diese Funktion soll durch politische Parteien und nicht durch die Verwaltung wahrgenommen werden. Auch die Kooperationsorientierung der Jugendfürsorger findet sich in der vom Altpersonal präferierten Rolle von Verwaltung gegenüber der Umwelt wieder. Anscheinend waren diese Handlungsorientierungen nicht untypisch für das Personal in der DDR-Verwaltung. Überraschend ist die hohe Gemeinsamkeit in der Rollencharakterisierung des Alt- und Neupersonals, da die Verwaltungsneulinge über eine derartige Prägungen der DDR-Verwaltung nicht verfügen können.

Allerdings präferieren sie die aktiven Merkmale von Verwaltung im politischen Prozeß etwas ausgeprägter (*Bürgeranwalt, Vermittler, Experte, Vermittler, Initiator*) und die passiven Merkmale (*Rechtstechniker, Umsetzer*) etwas geringer als das

380 Für West- und Ostpersonal in ostdeutschen Landesverwaltungen siehe Damskis/Möller (1997: 75) und in Berliner Senatsverwaltungen Schröter (1995: 266).

Altpersonal³⁸¹.

Um weitere Hinweise auf eine Differenz der Untersuchungsgruppen gegenüber der von ihnen präferierten Rolle von Verwaltung im politischen Prozeß zu erhalten, wurde nach der Intensität der Kommunikation mit Gremien und Repräsentanten bezirklicher Politik gefragt.

Tabelle 9: Intensität von Kommunikationsbeziehungen

Frage: Wie häufig haben Sie beruflichen Kontakt zu folgenden Personen und Institutionen?

	Westpersonal			Ostpersonal		
	1-3 Mon.*	4-12 Mon.*	nie	1-3 Mon.*	3-12 Mon.*	nie
Fraktionsvors.	12%	4%	84%	4%	2%	94%
Ausschüsse	24%	8%	68%	14%	10%	76%
BVV-Mitglieder	20%	12%	68%	16%	4%	80%
AH-Mitglieder	8%	12%	80%	6%	8%	86%
Bürgermeister	32%	24%	44%	28%	20%	52%
Stadträte	76%	24%	0	58%	8%	34%

*1-3 Monate: mindestens einmal im Vierteljahr; 4-12 Monate: mindestens einmal im Jahr

Quelle: Siehe Tabelle 9 im Anhang

Die Problemorientierung erfordert eine hohe Intensität der Experten zu politischen Parteien. Allerdings würde die disproportionale Verteilung von Leitungspersonal und Sachbearbeiter in den Untergruppen durch seine Positionen in der Stellenhierarchie hier zu systematischen Verzerrungen führen, so daß im voranstehenden

381 Diese Differenzen im Rollenverständnis von Alt- und Neupersonal sind in ostdeutschen Ministerial- und Kommunalverwaltungen ausgeprägter. Siehe Damskis/Möller (1997: 77) und Berg/Nagelschmidt/Wollmann (1996).

Tabellenausschnitt keine Ausdifferenzierung des Ostpersonals in die Untergruppen Alt- und Neupersonal stattfindet. Die Intensität der Kommunikation zu politischen Repräsentanten und Gremien ist beim Westpersonal ausgeprägter als beim Ostpersonal³⁸². Das Verwaltungspersonal in den West-Berliner Bezirksverwaltungen beteiligt sich oder wird häufiger an der Lösung gesellschaftlicher Probleme beteiligt als dies beim Ostpersonal der Fall ist. Besonders signifikant ist seine weitaus geringere Kontakthäufigkeit zu Bezirksstadträten, wobei etwa jeder Dritte des befragten Ostpersonals angab, über keine Kontakte zu verfügen, so daß im Vergleich zum Westpersonal insbesondere die Sachbearbeiter, aber auch das Leitungspersonal über geringe berufliche Kontakte zur politisch-administrativen Leitungsebene verfügen³⁸³.

Allerdings kann eine aktive Teilhabe an der Formulierung von Verwaltungspolitik auch durch außerberufliche Kontakte ermöglicht werden, besonders durch Parteimitgliedschaften. Während beinahe jeder Vierte (24%) in der Gruppe des Westpersonals die Frage *Sind Sie Mitglied einer Partei*³⁸⁴ mit "Ja" beantwortete, lag dieser Anteil beim Ostpersonal lediglich bei 4,2%. Werden diese Zustimmungen nach der Stellung der Befragten in der Verwaltung differenziert, dann ergibt sich, gemessen an der Gesamtzahl der Befragten, die in nachfolgender Tabelle aufgeführte Verteilung.

Tabelle 10: Parteimitgliedschaften

Frage: Sind Sie Mitglied einer Partei?

	Leitungsposition			Sachbearbeiterposition	
	Westpersonal	Ostpersonal		Westpersonal	Ostpersonal
		Altp.	Neup.		
Ja	42,9%	15,4%	0	16,7%	0
Nein	57,1	84,6%	0	83,3%	100%

Quelle: Siehe Tabelle 10 im Anhang

382 Siehe Damski/Möller (a.a.O.: 142), die für die Intensität der Kontakte des West- und Ostpersonals in ostdeutschen Landesverwaltungen ähnliche Unterschiede feststellen.

383 Beinahe jeder zweite Ost-Sachbearbeiter hat keinen Kontakt zu Bezirksstadträten. Siehe Beckers/Jonas 1994a: 27ff. sowie Tabelle 18 und 19.

384 Siehe Tabelle 10 im Anhang.

Beinahe die Hälfte des in der West-Berliner Bezirksverwaltung befragten Leitungspersonals ist Parteimitglied³⁸⁵, während dieser Anteil in den beiden Ost-Berliner Bezirksverwaltungen bei 15,4 Prozent liegt, was etwa dem parteipolitischen Organisationsgrad der West-Berliner Sachbearbeiter entspricht. Von den Ost-Berliner Sachbearbeitern gab niemand an, Mitglied einer Partei zu sein. Deutlich wird, daß besonders das Leitungspersonal der West-Berliner Bezirksverwaltung, aber immerhin auch etwa jeder sechste Sachbearbeiter durch seine Parteimitgliedschaft zumindest über die Chance verfügt, sich als Fachmann aktiv an der Formulierung der Verwaltungspolitik zu beteiligen. Diese Möglichkeit ist für die Ost-Sachbearbeiter gar nicht und nur geringfügig für das Ost-Leitungspersonal gegeben, bei dem nur das Altpersonal über eine Parteimitgliedschaft verfügt³⁸⁶.

Das Westpersonal hält eine Parteimitgliedschaft für das *berufliche Fortkommen* in der Bezirksverwaltung für *ziemlich förderlich*, während das Ostpersonal der Meinung ist, daß sie eher *etwas förderlich* ist³⁸⁷. Der parteipolitische Organisationsgrad des Leitungspersonals ist in den Ost-Bezirken nicht gegeben, so daß beim Ostpersonal dieser Anreiz eines parteipolitischen Engagements entfällt. Allerdings sieht es seine politischen Vorstellungen kaum durch Parteien repräsentiert: Während nur 8,7 Prozent des Westpersonals keine Parteipräferenz nannte, betrug dieser Anteil beim Ostpersonal 38,6 Prozent³⁸⁸. Im Unterschied zu Landesverwaltungen³⁸⁹ ist die geringe Präferenz nicht untypisch für ostdeutsche Kommunalverwaltungen, wie die Studie von Berg/Nagelschmidt belegt³⁹⁰: Hier gab etwa 34 Prozent des Ostpersonals keine Parteienpräferenz an.

Im Vergleich zum Westpersonal werden geringe Kontakthäufigkeiten zu politischen Gremien und Repräsentanten, geringfügige Parteimitgliedschaften und -präferenzen des Ostpersonals augenscheinlich. Die Distanz zur Parteipolitik wird auch durch die präferierte Rolle von Verwaltung im politischen Prozeß begünstigt. Sie ist von der aktiven Vollzugsorientierung geprägt, die bereits für die Jugendfürsorger in der

385 Zu Parteimitgliedschaften, die in der Bundes- und Ministerial-)Verwaltung zwischen 40 und 60 Prozent beträgt, siehe Schröter (1995), Mayntz/Derlien (1989) und Herbert (1989).

386 Anders in den Landesverwaltungen von Brandenburg und Sachsen, wo 32 Prozent des Ostpersonal Parteimitglied sind (Alt: 15%, Neu: 37%). Siehe Damskis/Möller 1997: 84.

387 Siehe Tabelle 11 im Anhang.

388 Siehe Tabelle 12 im Anhang.

389 Siehe Damskis/Möller 1997: 82ff.

390 Siehe Berg/Nagelschmidt 1995: 253.

Stadtbezirksverwaltung typisch war. Ihr berufliches Selbstverständnis vollzog sich vor allem in positiver Abgrenzung zum negativen Rollenimage des SED-Politikers, dem die Kompetenz zur Lösung gesellschaftlicher Probleme geradezu abgeprochen wurde. Die Fürsorger betrachteten sich als einzig kompetente "Fachelite", die jugendfürsorgerischen Probleme lösen zu können. Diesem Anspruch stand der SED-Führungsanspruch entgegen, so daß ein ausgesprochen distanzierendes Verhältnis zur Parteipolitik entstand. Anscheinend war es typisch für die DDR-Verwaltung und hat sich nach der "Wende" fortgesetzt³⁹¹. Das distanzierende Verhältnis zu Parteien und zur Parteipolitik steht in enger Wechselwirkung zur Kontinuität aktiver Vollzugsorientierung des Personals in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen. Es ist ein zentrales Merkmal für die Herausbildung einer ostspezifischen Verwaltungskultur³⁹².

5 Einstellungen des Ost- und Westpersonals zur präferierten Form der Aufgabenwahrnehmung

Die Aufgabenorientierung entspricht der Anforderung an das organisationale Handeln der öffentlichen Verwaltung westdeutscher Prägung in idealtypischer Weise³⁹³. Sie beinhaltet die Präferenz des Personals zur eigenständigen Problemlösung und Übernahme von Verantwortung. Um Hinweise zum vorherrschenden Tätigkeitsverständnis zu erhalten, wurden die Befragten gebeten, höchstens fünf Aussagen zu nennen, die das von ihnen gewünschte Führungsverhalten des Vorgesetzten beinhalten³⁹⁴.

Dem aufgabenorientierten Tätigkeitsverständnis entspricht die Aussage, den Mitarbeitern bei der Aufgabenwahrnehmung *Gestaltungs- und Entscheidungsfreiräume* einzuräumen. Dagegen verweist die präferierte Anforderung, *mit starker Hand und genauen Vorgaben zu leiten*, auf eine ausgeprägte Orientierung an Vorgaben hin. Die *Dialogbereitschaft* beinhaltet ebenfalls die Orientierung an Vorgaben, jedoch wird der Aspekt des Vorgesetzten-Mitarbeiter-Dialogs besonders betont. In dieser Typisierung können die Unterebenen ihre Einwände, Vorschläge usw. in den Ent-

391 Siehe Reichard/Schröter 1993: 204.

392 Siehe Damskis/Möller (1997: 74ff.), die zu ähnlichen Befunden gelangen.

393 Siehe Übersicht 1.

394 Zur Führungsstil-Typologie siehe Klages 1990.

scheidungsprozeß des Vorgesetzten einbringen.

Tabelle 15: Präferiertes Führungsverhalten

Frage: Welche Anforderungen sind Ihrer Auffassung nach für die Ausübung einer Leitungsposition besonders wichtig?

	Ostpersonal			Westpersonal*
	Neupers.*	Altpers.*	ges.*	
Bereitschaft, mit starker Hand und genauen Vorgaben leiten zu können	19% (8.)	37% (7.)	26% (6.)	16% (8.)
Gestaltungs- und Entscheidungsfreiräume	55% (4.)	79% (2.)	64% (3.)	92% (1.)
Dialogbereitschaft	90% (1.)	79% (2.)	86% (2.)	76% (3.)
Berücksichtigung persönlicher Probleme	32% (6.)	47% (6.)	38% (8.)	40% (5.)
Improvisationsfähigkeit	29% (7.)	21% (8.)	26% (6.)	64% (4.)
Sachkompetenz	90% (1.)	90% (1.)	90% (1.)	92% (1.)
Verwaltungserfahrung	48% (5.)	53% (5.)	50% (5.)	28% (7.)
Fähigkeit zu freundlichem Umgang mit Bürgern	61% (3.)	63% (4.)	62% (4.)	40% (5.)

*in Klammern: Rangfolge aufgrund der Häufigkeit der Nennungen aller zwölf Aussagen

Quelle: Siehe Tabelle 15 im Anhang

Die *Sachkompetenz* ist eine Schlüsselqualifikation für das rechtsgebundene Verwaltungshandeln, so daß sie erwartungsgemäß für alle Befragten oberste Priorität als Anforderung an die Ausübung einer Leitungsposition einnimmt. Die weitere Antwortverteilung verdeutlicht, daß das Westpersonal dem *Freiraum* höchste Priorität einräumt, was dem aufgabenorientierten Tätigkeitsverständnis entspricht.

Dagegen präferiert das Ostpersonal den *Dialog*, was auf das kooperative Verhältnis zum Vorgesetzten bei der Bestimmung über die Art und Weise der Aufgabenwahr-

nehmung hinweist³⁹⁵. Allerdings differiert beim Ostpersonal die Antwortverteilung in den Untergruppen: Das Neupersonal stimmt der Aussage *Dialogbereitschaft* gegenüber den *Freiräumen* deutlich zu und das Altpersonal beiden Aussagen gleichermaßen. Die unterschiedliche Antwortverteilung in den Untergruppen ist vor allem durch den höheren Anteil von Leitungspersonal in der Gruppe des Altpersonals begründet³⁹⁶. Während die Sachbearbeiter, also auch das Neupersonal, vom Vorgesetzten Handlungsvorgaben erwarten, präferiert das Leitungspersonal die Aufgabenorientierung, was auf einen latenten Konflikt von Vorgesetzten und Sachbearbeitern in der Untersuchungsgruppe Ostpersonal hindeutet³⁹⁷.

Die Anforderung *Improvisationsfähigkeit* ist eine Schlüsselqualifikation für die flexible, situative Lösung von den Problemen, die nicht durch konditionierende Vorgaben zu bewältigen sind. Dieser Anforderung wird vom Westpersonal relativ häufig genannt. Bei ihm ist das Bewußtsein um die Notwendigkeit solcher Problemlösungen vergleichsweise ausgeprägt, denn für das Ostpersonal hat diese Fähigkeit nur eine eher nachrangige Bedeutung³⁹⁸. Diese Bewertung überrascht beim Ostpersonal, da gerade die Improvisationsfähigkeit für die Bewältigung der transformatorischen Anforderungen besondere Relevanz haben mußte.

Die vom Westpersonal präferierten Anforderungen an die Ausübung einer Leitungsposition entsprechen der idealtypischen Aufgabenorientierung, während das Ostpersonal nach Vorgaben bei der Aufgabenwahrnehmung verlangt. Um weitere Hinweise zum Tätigkeitsverständnis von Ost- und Westpersonal zu erhalten, wurden die Befragten gebeten, höchstens fünf zutreffende Aussagen nach den besonders wichtigen Anforderungen an einen guten Verwaltungsmitarbeiter zu nennen.

Die Aussage *Fähigkeit zum eigenverantwortlichen Handeln* beinhaltet ein Tätigkeitsverständnis des Verwaltungsmitarbeiters, wonach er im Rahmen seines Handlungsspielraums über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung über die Auswahl von

395 Siehe Damskis/Möller (1997: 131), die für die Ministerialverwaltungen in Brandenburg und Sachsen zu ähnlichen Befunden gelangen. Ebenso für ostdeutsche Kommunalverwaltungen Berg/Nagelschmidt (1995:258) und Wollmann/Berg (1994). Anders Schröter (1995: 301ff.), der für das Altpersonal in der Berliner Landesverwaltung eine Neigung zu autoritärem Führungsverhalten feststellt.

396 Siehe Abschnitt 2 in diesem Kapitel.

397 Siehe Schöne/Rogas (1996), Wollmann/Berg (1994) und Schöne/Rößler (1994), die ähnliche Entwicklungen in ostdeutschen Kommunalverwaltung feststellen.

398 Eine ähnliche Tendenz weisen auch die Befunde zu Alt- und Neupersonal in ostdeutschen Kommunalverwaltungen auf. Siehe Berg/Nagelschmidt (1995: 258) und Wollmann/Berg 1994.

Handlungsalternativen entscheidet und Problemlösungen eigenständig entwickelt. Dagegen beinhaltet die *Arbeitsdisziplin* die Fähigkeit, eigene Handlungspräferenzen gegenüber den Vorgaben des Vorgesetzten zurückzustellen.

Tabelle 16: Tätigkeitsverständnis

Frage: Welche Anforderungen sind Ihrer Meinung nach für einen guten Verwaltungsmitarbeiter besonders wichtig?

	Ostpersonal			Westpersonal*
	Neupers.*	Altpers.*	ges.*	
<i>Tätigkeitsverständnis</i>				
Arbeitsdisziplin	42% (6.)	53% (6.)	46% (6.)	32% (6.)
Fähigkeit zum eigenverantwortlichem Handeln	77% (3.)	79% (3.)	78% (3.)	92% (1.)
Bereitschaft zu kritischem Mitdenken und Widerspruch	61% (5.)	93% (1.)	62% (5.)	88% (2.)
<i>Schlüsselqualifikation</i>				
Sachkompetenz	87% (1.)	84% (2.)	86% (1.)	72% (5.)
Lernfähigkeit	71% (4.)	63% (5.)	68% (4.)	80% (4.)
Verwaltungserfahrung	16% (7.)	26% (7.)	20% (7.)	12% (7.)
Improvisationsfähigkeit	16% (7.)	11% (8.)	14% (8.)	32% (6.)
freundlicher Umgang mit Bürgern	81% (2.)	79% (3.)	80% (2.)	84% (3.)

*in Klammern: Rangfolge aufgrund der Häufigkeit der Nennungen aller zehn Aussagen

Quelle: Siehe Tabelle 16 im Anhang

Die Aussage *Bereitschaft zu kritischem Mitdenken und Widerspruch* beinhaltet, daß sich der "gute Verwaltungsmitarbeiter" zwar kritisch und mit Widerspruch, aber letztlich doch an Handlungsvorgaben orientiert. Der Sachbearbeiter wird zwar im kritischen Dialog an der Formulierung von Vorgaben beteiligt, jedoch tritt die eigenständige Problemlösung hinter der Zustimmung bzw. Vorgabe der Gruppe oder des

Vorgesetzten zurück, so daß ein fremdverantwortliches Tätigkeitsverständnis dominiert.

Die Fähigkeit zur *Improvisation* verweist auf die Bedeutung flexibler, situativer Problemlösungen im Verwaltungshandeln. *Lernfähigkeit* beinhaltet, daß sich das Personal (bspw. bei Gesetzesänderungen) relativ schnell auf sich verändernde Handlungsbedingungen einstellen kann, um erneute Kompetenz zu erlangen. Eine hohe Zustimmung zu den Aussagen *Lern- und Improvisationsfähigkeit* weist auf ein eher "dynamisches" Verständnis von Verwaltung hin. Ihr steht die Vorstellung einer eher "statischen" Verwaltung gegenüber, die unter relativ stabilen Umweltbedingungen agiert, so daß der Lern- und Improvisationsfähigkeit des Personals eine nachrangige Bedeutung eingeräumt werden kann.

Die Aussage *Verwaltungserfahrung* spielt auf die Bedeutung des Fachwissens an, worauf bereits in der vorangegangenen Frage hingewiesen wurde. Die *Fähigkeit zum freundlichen Umgang mit dem Bürger* ist eine Schlüsselqualifikation für ein dienstleistungsorientiertes Tätigkeitsverständnis in der Leistungsverwaltung. Die Antwortverteilung offenbart hier, daß diese Fähigkeit bei allen Untersuchungsgruppen einen allgemein hohen Stellenwert genießt.

Das Westpersonal ist der Meinung, daß die *Fähigkeit zum eigenverantwortlichen Handeln* eine besonders wichtige Anforderung für einen guten Verwaltungsmitarbeiter sein muß, dicht gefolgt von der *Bereitschaft zu kritischem Mitdenken und Widerspruch*³⁹⁹, so daß eine leichte Präferenz für das eigenverantwortliche Tätigkeitsverständnis deutlich wird. Es räumt der Schlüsselqualifikation *Lernfähigkeit* eine höhere Präferenz gegenüber der *Sachkompetenz* ein. Auch die *Improvisationsfähigkeit* wird von ihm - wie bei der Antwortverteilung in der vorangegangenen Frage - vergleichsweise häufig genannt. Diese Verteilung läßt zweifelsohne auf seine Erfahrungen mit den Anforderungen einer dynamischen Verwaltung schließen, denn bei sich häufig verändernden Handlungsanforderungen ist gerade die Lern- und Improvisationsfähigkeit eine Schlüsselqualifikation für den Erwerb und Erhalt von Sachkompetenz.

Die *Lernfähigkeit* und besonders die *Improvisationsfähigkeit* hat beim Ostpersonal eine vergleichsweise geringe Bedeutung, was auf ein eher statisches Verständnis von

399 Diese Ausprägung findet sich auch bei einer Betrachtung der Antwortverteilung der befragten Leitungspersonals und Sachbearbeiter. Siehe Beckers/Jonas 1994a: Tabelle 21.

Verwaltung hinweist⁴⁰⁰. Ähnlich wie bei der Antwortverteilung auf die vorangegangenen Fragen überrascht auch hier die relativ nachrangige Bedeutung dieser beiden Fähigkeiten, waren sie doch für die Einarbeitung in die neuen Aufgaben der Bezirksverwaltung von besonderer Relevanz. Anscheinend herrscht beim Altpersonal die Erwartung vor, daß mit dem Erwerb der Sachkompetenz ein Ziel der Verwaltungstransformation erreicht ist, weshalb den Fähigkeiten des Lernens und Improvisierens zugunsten der einmal erreichten Sachkompetenz eine geringere Bedeutung zuerkannt wird. Unklar bleibt bei dieser Antwortverteilung, ob sie primär von dem Wunsch des Personals nach einem Ende des transformationsbedingten Lernens und Improvisierens oder vielmehr durch Prägungen der DDR-Verwaltung begründet ist: Das zentralstaatliche DDR-Steuerungsmodell verlangte relativ konstante, planbare Beziehungen in Staat und Gesellschaft. Dieser Vorstellung entsprach das statische Verständnis von Verwaltung, das möglicherweise auch heute noch beim Ostpersonal vorherrscht.

Beim Altpersonal dominiert die *Bereitschaft zum Mitdenken und Widerspruch*, was wie der Dialog in der vorangegangenen Fragestellung auf ein vorgabenorientiertes Tätigkeitsverständnis schließen läßt⁴⁰¹. Dagegen betont das Neupersonal die Fähigkeit zum eigenverantwortlichen Handeln⁴⁰². Um auf die Gewichtung von vorgaben- und aufgabenbezogenen Orientierungen zu schließen, wurden die Befragten gebeten, auf der Skala eins ("unwichtig") bis vier ("sehr wichtig") Aussagen zu vorrangigen Handlungskriterien zu bewerten.

400 Zu ähnlichen Ergebnissen für ostdeutsche Kommunalverwaltungen siehe Berg/Nagelschmidt (1995: 259) und Wollmann/Berg (1994).

401 Ebenso auch die Antwortverteilung bei Berg/Nagelschmidt 1995.

402 Ähnlich auch bei Wollmann/Berg (1994). Anders bei Berg/Nagelschmidt (1995), wo beim Neupersonal ein "patt" zwischen *eigenverantwortlichem Handeln* und *Mitdenken und Widerspruch* besteht.

Tabelle 17: Präferierte Entscheidungskriterien

Frage: Von welchen Kriterien sollte sich Ihrer Ansicht nach ein guter Verwaltungsmitarbeiter bei Entscheidungen in erster Linie leiten lassen? Bewerten Sie bitte die folgenden Aussagen!

	Ostpersonal			Westpersonal
	Neupers.	Altpers.	ges.	
<i>vorgabenorientierte Kriterien</i>				
Strikte Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften	3,7 MW	3,5 MW	3,6 MW	3,2 MW
Weisung des Vorgesetzten	2,9 MW	3,3 MW	3,1 MW	2,9 MW
<i>aufgabenorientierte Kriterien</i>				
Bemühen um möglichst gerechte Einzelentscheidungen	3,9 MW	3,8 MW	3,8 MW	3,9 MW
Suche und Nutzung von Handlungsspielräumen	3,7 MW	3,6 MW	3,7 MW	3,8 MW

Quelle: Siehe Tabelle 17 im Anhang

In der Antwortverteilung zu Merkmalen vorrangiger Handlungsorientierung wird deutlich, daß sowohl das Ost- als auch das Westpersonal die Aussagen zum aufgabenorientierten Verwaltungshandeln als "sehr wichtig" bewertet. Aber wie beim Führungs- und Tätigkeitsverständnis wird auch hier in der Antwortverteilung deutlich, daß die Orientierung des Ostpersonals an handlungsleitenden Vorgaben ausgeprägter ist als beim Westpersonal. Denn die *gesetzlichen Vorschriften* und die *Weisung des Vorgesetzten* als vorrangige Entscheidungskriterien nehmen für das Ostpersonal eine vergleichsweise höhere Bedeutung ein. Im Unterschied zum Neupersonal läßt sich besonders das Altpersonal bei Entscheidungen von der Weisung des Vorgesetzten leiten, was auf weiterwirkende Prägungen der Stadtbezirksverwaltung hindeutet, deren Steuerung durch mündliche Weisungen erfolgte. Besonders die Regelorientierung, die für die Jugendfürsorger festgestellt wurde, bedingt die legalistische Orientierung an das verfahrensrechtlichen Regelungen des Verwaltungsrechts, während für das Westpersonal die *strikte Einhaltung gesetzlicher Vorschriften* gegenüber der aufgabenorientierten Problemlösung im Sinne der Rechtsorientierung zurücktritt.

Auch die Antwortverteilung auf die Fragen zum Tätigkeitsverständnis belegt beim Westpersonal die Aufgabenorientierung. Sie beinhaltet eine Präferenz der Befragten zur eigenverantwortlichen Entscheidung über die Art und Weise der Wahrnehmung des eingeräumten Handlungsspielraums, bei der Vorgaben des Vorgesetzten eher unerwünscht sind. Ergebnisse zu Einstellungen und Rollenverständnisse des Westpersonals in ostdeutschen Landesverwaltungen belegen dieses Ergebnis⁴⁰³.

Im Unterschied zum Westpersonal präferiert das Ostpersonal bei der Aufgabenwahrnehmung in weitaus höherem Maße handlungsleitende Vorgaben, die im Dialog mit dem Vorgesetzten oder der Gruppe entwickelt werden sollen. Hier wird weniger der individuelle, sondern vielmehr der gemeinschaftliche oder kollektive Aspekt der Entscheidungsfindung betont, worauf in weiteren Studien zur Verwaltungskultur in ostdeutschen Kommunalverwaltungen aufmerksam gemacht wird⁴⁰⁴. Auf diese Weise wird die individuelle Verantwortung für die Art und Weise von Aufgabenwahrnehmung und Problemlösung aber auch an die Gruppe oder den Vorgesetzten delegiert, so daß weniger von einer Eigen-, sondern vielmehr von einer Fremdverantwortung gesprochen werden kann, die der Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung nicht entspricht.

Diese Merkmale des Tätigkeitsverständnisses ähneln sehr der Vorgabenorientierung der Jugendfürsorger. Wie bei den aktiven Vollzugs-, Fach- und Kooperationsorientierungen waren sie für das Verwaltungspersonal in der Stadtbezirksverwaltung typisch. Deutlich wird die hohe Kontinuität in der Stadtbezirksverwaltung vorherrschender Handlungsorientierungen. Im nachfolgenden Abschnitt wird der Frage nachgegangen, wie sich diese Kontinuität vor dem Hintergrund veränderter institutioneller Rahmenbedingungen auswirkt.

403 Siehe Damskis/Möller (1997: 131), die für das Westpersonal in ostdeutschen Ministerialverwaltungen ebenfalls eine Neigung zur Aufgabenorientierung feststellen.

404 Siehe Damskis/Möller (1997), Schöne/Rogas (1996), Berg/Nagelschmidt (1995), Schöne/Rößler (1994) und Wollmann/Berg (1994).

6 Meinungen zu institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns

Um Aufschluß über die berufliche Situation des Verwaltungspersonals in den Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen zu erhalten, wurden die Befragten gebeten, höchstens fünf der Aussagen zur Frage *Welche der folgenden Aussagen sind charakteristisch für Ihre eigene berufliche Situation* zu nennen.

Tabelle 18: Einschätzung der Arbeits- und Handlungssituation

Frage: Welche der folgenden Aussagen sind charakteristisch für Ihre eigene berufliche Situation?

	Ostpersonal			Westpersonal
	Neupers.	Altpers.	ges.	
Der Einfluß des einzelnen kann nur wenig verändern	32% (5.)	47% (4.)	38% (4.)	40% (6.)
Zu viel Büroarbeit	58% (1.)	53% (3.)	56% (1.)	20% (8.)
Zu wenig Zeit sich umfassend zu informieren	45% (4.)	63% (1.)	52% (2.)	60% (1.)
Zu wenig Zeit für Gespräche mit den Bürgern	36% (3.)	58% (2.)	44% (3.)	52% (4.)
Unzulängliche Wahrnehmung der Hilfe für den Bürger	32% (5.)	16% (8.)	26% (8.)	56% (3.)
Zu wenig Zeit für das Privatleben	10% (10.)	42% (5.)	22% (9.)	12% (10.)
Fehlen von Gemeinschaftsgefühl	26% (8.)	16% (8.)	22% (9.)	48% (5.)
Zu wenig sachliche und personelle Hilfe	39% (2.)	11% (10.)	28% (6.)	28% (7.)
Zu wenig Zeit für Weiterbildung	23% (9.)	37% (7.)	28% (6.)	60% (1.)

*in Klammern: Rangfolge aufgrund der Häufigkeit der Nennungen aller 13 Aussagen

Quelle: Siehe Tabelle 18 im Anhang

Für das Westpersonal haben die Aussagen *zu wenig Zeit, sich zu informieren* und für *Weiterbildung* höchste Priorität, gefolgt von *unzulänglicher Bürgerhilfe wahrge-*

nommen werden und zu wenig Zeit für Bürgergespräche sowie fehlendes Gemeinschaftsgefühl. In den Aussagen wird der Wunsch des Westpersonals nach mehr Informationen und Zeit für die Bürgerberatung deutlich, was anscheinend durch die Arbeitsbelastung nicht möglich ist. Vermutlich wirkt sie sich auch negativ auf das Arbeitsklima aus, was die häufigen Nennungen des fehlenden Gemeinschaftsgefühls in der West-Berliner Bezirksverwaltung erklären dürfte. Allerdings führt das Westpersonal diese Belastung nicht auf *zu viel Büroarbeit* zurück, während das Ostpersonal meint, daß die Ursache für *zu wenig Zeit sich zu informieren und Bürgergespräche* in *zu viel Büroarbeit* liegt, worin seine häufig als Handlungshindernisse genannte Kritik an der "bürokratischen" Verwaltungsorganisation anklingt. Beim Altpersonal fällt die häufige Zustimmung zur Aussage *zu wenig Zeit, für das Privatleben* als ein Charakteristikum seiner beruflichen Situation auf.

Die häufige Nennung der Aussage *zu wenig sachliche und personelle Hilfe* beim Neupersonal deutet auf die Vorgabenorientierung hin. Die vergleichsweise geringere Nennung der Aussage *der Einfluß des Einzelnen kann nur wenig verändern* verweist auf ein Ohnmachtsgefühl, das bei den Befragten in West-Berliner Bezirksverwaltungen geringer ausgeprägt ist.

Um Hinweise auf die soziale Integration des Ostpersonals und transformationsbedingte Handlungsprobleme zu erhalten, wurden die Befragten gebeten, bis *zu drei der wichtigsten Probleme in ihrem Tätigkeitsbereich* zu nennen⁴⁰⁵. Anschließend wurden sie bei der Frage *Welches sind die größten Handlungshindernisse, auf der Sie bei der Lösung dieser Probleme stoßen* gebeten, höchstens fünf der vorgegebenen Aussagen zu nennen.

Das Westpersonal nennt vor allem Probleme, die sich aus einer unzureichenden Ressourcenausstattung zur Aufgabenerfüllung in der Leistungsverwaltung (Jug VIII und Soz III) ergeben, wie beispielsweise "Verlust von Motivation aufgrund der Kürzungen", "Arbeitsüberlastung verbleibender Mitarbeiter", "Schwierigkeiten bei der Personalfindung" und daher "wenig qualifiziertes Personal" sowie "schlechte Arbeitsplatzausstattung" (Gesetze, Telefonanschlüsse, Computer). Diesen Problemlagen entsprechend dominiert als Handlungshindernis auch die Zustimmung zu den Aussagen *zu wenig Zeit für Informationsaufarbeitung*, *fehlendes Fachpersonal* sowie *fehlende Finanzmittel*. Die Aufgabenorientierung führt zu Konflikten gegenüber dem

405 Zu den Antworten auf die offene Frage 31 siehe Beckers/Jonas 1993b: 41ff.

Führungsverhalten von Vorgesetzten, wie die häufig genannten Beispiele "menschliche Zusammenarbeit mit der Gruppenleitung ist ein Problem wegen Machtdemonstrationen und Mißtrauen", "es gibt viele sehr junge Gruppenleiter, die oft falsche Entscheidungen treffen" u.a.m. belegen. Hier liegt auch der Grund für die häufige Nennung der Aussage *Organisationsprobleme in der eigenen Verwaltung*.

Tabelle 19: Vorrangige Handlungshindernisse bei Problemlösungen

Frage: Welches sind die größten Handlungshindernisse, auf die Sie bei der Lösung dieser Probleme stoßen?

	Ostpersonal			Westpersonal*
	Neupers.*	Altpers.*	ges.*	
<i>Ressourcen</i>				
fehlende Finanzmittel	36% (5.)	42% (4.)	38% (4.)	60% (3.)
fehlendes Fachpersonal	32% (6.)	32% (5.)	32% (6.)	68% (1.)
<i>Qualifikation</i>				
ungenügende Qualifikation der vorhandenen Mitarbeiter	26% (7.)	21% (10.)	24% (9.)	48% (5.)
<i>Organisation</i>				
Organisationsprobleme in der eigenen Verwaltung	61% (1.)	58% (2.)	60% (2.)	56% (4.)
schleppende Bearbeitung durch die Hauptverwaltung	42% (4.)	32% (5.)	38% (4.)	44% (6.)
<i>Information</i>				
Informationsdefizite	52% (2.)	58% (2.)	54% (3.)	36% (7.)
zu wenig Zeit für Informationsaufarbeitung	52% (2.)	90% (1.)	66% (1.)	68% (1.)

*in Klammern: Rangfolge aufgrund der Häufigkeit der Nennungen aller zwölf Aussagen

Quelle: Siehe Tabelle 19 im Anhang

Das Ostpersonal nennt ähnliche Beispiele wie das Westpersonal, so daß auch hier der Aussage *zu wenig Zeit für Informationsaufarbeitung* insbesondere vom Altpersonal erste Priorität als dominierendes Handlungshindernis eingeräumt wird. Diese Priorität wird oft durch Beispiele begründet, die als Spezifika der Ost-Berliner Bezirksverwaltung im Kontext mit der bezirklichen Verwaltungstransformation stehen: So wird häufig auf Probleme hingewiesen, die primär durch die (Nach-)Qualifizierung des Personals entstehen (Abwesenheit durch Teilnahme an Fortbildungen, Zeitbedarf für behördeninterne Qualifizierungsmaßnahmen). Diese Belastungen nehmen noch zu durch längere Zeiten für die Antragsbearbeitung (höherer Beratungsbedarf des Klientels bei Neuansuchen u.a.m.). Da dieses Handlungshindernis den Lernprozeß des Ostpersonals beim Umgang mit den neuen Regelungen behindert, wird das Handlungshindernis *Informationsdefizite* häufiger genannt als vom Westpersonal, was ein Beleg für die Handlungsunsicherheiten ist⁴⁰⁶.

Auch das Handlungshindernis *Organisationsprobleme* hat für das Ostpersonal eine höhere Bedeutung als für das Westpersonal. Es ist wichtiger als die unzureichende Ressourcenausstattung. Beim Ostpersonal - und hier insbesondere beim Altpersonal - werden besonders häufig Beispiele genannt wie

"daß man die Rundschreiben erst einmal übersetzen muß ist ein Problem. Das Amtsdeutsch war früher viel einfacher und deutlicher. Insbesondere die vielen Verweise auf frühere Schreiben machen das unverständlich", "Formulare und auch der Schriftverkehr ist zu aufwendig", "der Bürokratismus zwischen den Ämtern ist zu langatmig", "bei der Aktenführung nach Personen ist der Aufwand zu hoch. Einfacher wäre eine einfache Familienakte", "Statistiken, bei denen ich Monate zurücksuchen muß. Das geht nicht. Die sollten lieber sehen wie vor Ort gearbeitet wird" u.a.m.

Auch die *schleppende Bearbeitung durch die Hauptverwaltung* hat als Handlungshindernis für das Ostpersonal eine höhere Priorität und ist gleichbedeutend mit den fehlenden Finanzmitteln. Dagegen nimmt das *fehlende Fachpersonal* und die *ungenügende Qualifikation* nur eine nachrangige Bedeutung ein. Für das Ostpersonal liegen die Handlungsprobleme vor allem in der als zu "bürokratisch" bewerteten Organisationsstruktur der Bezirksverwaltung. Die genannten Beispiele zu den drei wichtigsten Problemen im Aufgabenbereich bündeln sich - neben Beispielen einer zu hohen Arbeitsbelastung - in eine Bürokratiekritik, die sich wie in nachfolgender Übersicht 19 dargestellt differenzieren läßt.

406 Siehe Abschnitt 3 in diesem Kapitel.

Übersicht 19: Bürokratiekritik im Kontext bezirklicher Verwaltungs- transformation

Institutionelle Rahmenbedingungen	Kritik
Verwaltungsrechtliche Regelungen	Regelungsdichte und -häufigkeit, Gesetzes- und Vorschriftengestaltung (Sprache, Komplexität)
Bürgernähe	Form der Formulargestaltung, Prinzip der Antragsverwaltung, Zahl der Anlaufstellen
Ausdifferenzierte Arbeitsteilung mittels Spezialisierung	Unübersichtlichkeit der Aufgabenzuständigkeiten in den Ämtern, Aufgabenverteilung von Querschnitts- und Fachämtern
Steuerung durch formalisierte Arbeitsanweisungen	Unpersönlichkeit, Informationsflut und Komplexität schriftlicher Anweisungen
Formalisierung innerbehördlicher Koordination	Regelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung
Nachprüfbarkeit des Verwaltungshandelns	Umfang der Schriftlichkeit und der Aktenführung
Konfiguration der Ämtergrößen	Geringer Kontakt zu Vorgesetzten, fehlende persönliche Gespräche
Standardisierte Arbeitsanweisungen	Einschränkung unbürokratischer Hilfemöglichkeiten

Deutlich wird die Kritik an der formalisierten Strukturierung des Verwaltungshandelns durch die Dichte verwaltungsrechtliche Regelungen⁴⁰⁷. Um Aufschluß auf die allgemeine Beurteilung der neuen rechtlichen Regelungen im Kontext früherer DDR-Regelungen zu erhalten, wurde in der Personalstudie das befragte Ostpersonal gebeten, die nachfolgenden Aussagen zu bewerten⁴⁰⁸.

407 Siehe Berg/Nagelschmidt (1995: 239), die für das Altpersonal in ostdeutschen Kommunalverwaltungen zu ähnlichen Ergebnissen gelangen.

408 Skale: Eins = stimme nicht bis vier = stimme stark zu.

Tabelle 3: Bewertung der neuen Regelungen

Frage: Welche Erfahrungen im Umgang mit den neuen rechtlichen und administrativen Regelungen haben Sie im Rahmen Ihrer bisherigen Tätigkeit bisher gewonnen?

Ost-Personal	Neupers.	Altpers.
Insgesamt sind es vernünftige Regelungen	2,8 MW	2,5 MW
Es hätten mehr Regelungen der ehemaligen DDR beibehalten werden können	2,7 MW	2,8 MW
Die Regelungen entsprechen nicht der spezifischen Problemlage der neuen Bundesländer	2,9 MW	3,1 MW

Quelle: Siehe Tabelle 3 im Anhang

Nur eine geringe Mehrheit des Altpersonal *hält die neuen Regelungen für vernünftig*. Diese im Vergleich zum Neupersonal nur geringe Zustimmung ist anscheinend durch die DDR-Verwaltungserfahrung begründet, denn es ist - wie auch das Neupersonal - der Meinung, daß *mehr Regelungen der ehemaligen DDR hätten beibehalten werden können* und glaubt, daß die neuen Regelungen kaum geeignet sind, einen wirksamen Beitrag zur *Lösung der Probleme in den neuen Bundesländern* zu leisten.

In Interviews (n=18) der FHVR-Studie wurde Altpersonal in der Jugend- und Sozialverwaltung gefragt, welche DDR-Regelungen denn erhaltenswert gewesen wären⁴⁰⁹. Ein Drittel ist der Meinung, daß wegen der "völlig anderen Logik" nichts von der DDR-Verwaltung hätte übernommen werden können. Von den verbleibenden zwei Dritteln verteilen sich die genannten Beispiele auf die in nachfolgender Übersicht 20 dargestellten drei Bereiche.

409 Siehe Beckers/Jonas 1997: 50ff.

Übersicht 20: Erhaltenswertes aus der DDR-Verwaltung

Bereiche	Verteilung	Beispiele (Auszug)
Fachspezifische Regelungen	30%	"Die zentrale Führung von Einrichtungen für behinderte Kinder, Behinderte und Senioren", "automatischer Einzug des Kindergeldes bei Heim-einweisung des Kindes" u.a.m.
Verwaltungs-rechtliche Regelungen	50%	"Die geringere Aufgabenteilung und die Erläute-rungen vom Leiter", "die einfacheren Gesetze und Vorschriften" u.a.m.
Sonstiges	20%	"Die Kollegialität und ab und zu 'mal ein offenes Wort", "weniger Egoismus und mehr vom früheren Team-geist" u.a.m.

Während 20 Prozent des in der FHVR-Studie interviewten Altpersonals Beispiele nennt, die überwiegend auf das bessere Arbeitsklima in der Stadtbezirksverwaltung verweisen, kritisiert etwa die Hälfte die verwaltungsrechtlichen Regelungen. Die bereits im Jahr 1993 festgestellte Bürokratiekritik wird auch in der im Jahr 1995 durchgeführten Studie bestätigt⁴¹⁰.

Um Hinweise zur Bewertung der Bezirksverwaltung vor dem Hintergrund der Stadtbezirksverwaltung zu erhalten, wurden die Befragten in den Ost-Berliner Bezirksverwaltungen gebeten, nachfolgende Aussagen zur Handlungssituation in der Stadtbezirks- und Bezirksverwaltung vergleichend zu bewerten. Hierbei ist es das Altpersonal, das aufgrund seiner langjährigen DDR-Verwaltungserfahrung diesen Vergleich ermöglicht, so daß in nachfolgender Tabelle 20 nur seine Antworten berücksichtigt werden⁴¹¹.

410 Zu ähnlichen Befunden gelangen auch Schöne/Rogas (1996) und Schöne/Rößler (1994) in Frankfurt/Oder.

411 Zu den Antworten des Neupersonals, die sich nur unwesentlich von denen des Altpersonals unterscheiden siehe Tabelle 20 im Anhang.

Tabelle 20: Vergleichende Einschätzung zum Verwaltungshandeln in Stadtbezirks- und Bezirksverwaltung

Frage: Wenn Sie rückblickend das Verwaltungshandeln vor der "Wende" mit dem heutigen Verwaltungshandeln vergleichen, worin sehen Sie Unterschiede?

Altpersonal	A*	B**	C***
<i>Motivation</i>			
Pflichterfüllung	16,7%	11,1%	72,2%
Arbeitswille	38,9%	5,6%	55,6%
Motivation, im Interesse des Gemeinwohls zu handeln	22,2%	27,8%	50,0%
Freundlicher Umgang mit den Bürgern	22,2%	0	77,8%
<i>Steuerung</i>			
Beachtung rechtlicher Vorgaben	47,1%	5,9%	47,1%
Strikte Unterordnung unter fachlicher Weisung	16,7%	27,8%	55,6%
Kritikbereitschaft gegenüber Weisungen	27,8%	44,4%	27,8%
Kooperation mit anderen Dienststellen	27,8%	16,7%	55,6%
Bestreben, im Einzelfall unbürokratische Regelungen zu finden	22,2%	44,4%	33,3%
Umfangreiche Aktenführung	88,9%	5,6%	5,6%
<i>Arbeitsklima</i>			
Kollegialer Umgang mit dem Vorgesetzten	11,1%	61,1%	27,8%
Konkurrenzdenken gegenüber Kollegen	72,2%	5,6%	22,2%
Arbeitsüberlastung	55,6%	11,1%	33,3%

* A: In der heutigen Bezirksverwaltung stärker ausgeprägt

** B: In der früheren Stadtbezirksverwaltung stärker ausgeprägt

***C: In der früheren Stadtbezirks- und heutigen Bezirksverwaltung in gleichem Maße ausgeprägt

Quelle: Siehe Tabelle 20 im Anhang

Nach Meinung des Altpersonals haben *kollegialer Umgang mit dem Vorgesetzten* und *Kritikbereitschaft gegenüber seinen Weisungen* abgenommen, während *Konkurrenzdenken* und *Arbeitsüberlastung* zugenommen haben⁴¹². Diese Unterschiede verweisen auf eine Arbeits- und Handlungssituation in der Bezirksverwaltung, die sich in der Wahrnehmung des Altpersonals gegenüber der Stadtbezirksverwaltung eher verschlechtert hat. Diese Einschätzung wird durch Ergebnisse der FHVR-Studie bestätigt. Auch hier wird in Interviews mit Ostpersonal (n=18) in der Jugend- und Sozialverwaltung auf eine Verschlechterung des Arbeitsklimas seit der "Wende" 1989 hingewiesen und dominieren nachfolgende Aussagen die allgemeine Wahrnehmung der Arbeits- und Handlungssituation⁴¹³:

"Seit 1989 ist das Arbeitsklima immer schlechter geworden. Jeder bangt um seinen Arbeitsplatz. (...). Vom Zusammenhalt der gesamten Etage ist nicht viel übriggeblieben. Im Gegenteil: Jeder neidet dem anderen, hier oder dort untergekommen zu sein oder Beziehungen zu haben, die den Job sichern";

"1991 konnten wir die Karre aus dem Dreck ziehen, die Verwaltung erstmal funktionsfähig nach neuen Vorschriften und Gesetzen zu machen. Das Geld ist gleich geblieben, verbeamtet sind wir auch noch nicht und jetzt setzen sie Euch (die FHVR-Absolventen, d.Verf.) auf unsere Plätze. Jeder muß doch zusehen, daß er seine Arbeit behält. Andere machen weniger und bekommen dasselbe Geld. Das Arbeitsklima ist zur Zeit mies";

"1991 haben wir in dem Chaos mit viel Enthusiasmus Aufbauarbeit geleistet, um das vorgeschriebene Verwaltungshandeln in Gang zu setzen. Es war schwer, es war alles neu, aber zusammen hat das Arbeiten Spaß gemacht. 1992 wuchs das Klientel an und entsprechend auch die Arbeit. Bis dahin verhielt sich der Großteil kollegial. Es wurde immer mal umorganisiert, aber bis heute zeichnet sich ansteigender Egoismus bei Stellenbesetzungen und Aufgabenbereichen ab. Kollegialität und Offenheit sind keine Selbstverständlichkeit mehr. Ist mal jemand krank, fällt aus oder so, dann muß der Gruppenleiter schon genau festlegen, wieviel und welche Arbeiten von anderen übernommen werden. Das war früher in den Arbeitszimmern untereinander selbstverständlich, daß die wichtigsten Sachen abgearbeitet wurden. Auch die Organisation von Feiern ist heute eher ein Krampf als ein freiwilliges gemütliches Beisammensein, schon gar nicht nach Feierabend";

"der Verwaltungsaufbau nach der Wende war schwer, neue Gesetze, neue Strukturen und neue Vorschriften, aber Spaß hat es gemacht. Bis auf die "Altlasten" herrschte ein prima Klima. (...). Heute sieht jeder eben zu, wie er am besten klarkommt";

"typisch geworden ist, daß gegeneinander gearbeitet wird. Vom Kollektiv hat man sich zum Einzelkämpfer entwickelt";

412 Ähnlich auch die Antwortverteilung des Altpersonals in ostdeutschen Kommunen bei Berg/Nagelschmidt (1995: 264) und Wollmann/Berg (1994).

413 Siehe Beckers/Jonas 1997: 53ff.

"heutzutage ist sowas noch nachteiliger als früher (Aussagen in einem Interview zu machen, d. Verf.). Früher wußte man einigermaßen, wem man was sagt und wem möglichst nicht. Heute sieht doch jeder zu, wie er am vorteilhaftesten zu seinem Ziel kommt. Man hat das in den letzten Jahren (...) gesehen, wie schnell so etwas umschlagen kann, als es um Überhanglisten ging. Irgendwo ist es ja verständlich, wenn es um den Arbeitsplatz geht, aber doch nicht mit allen Mitteln. Die Leute hier werden immer egoistischer, aber das wird sich wohl nicht mehr ändern. Jeder macht seine Arbeit, keine Spur mehr von Teamwork und Kollegialität".

Im erinnernden Rückblick entsprach das Arbeitsklima in der Stadtbezirksverwaltung geradezu der Vorstellung einer "kameradschaftlichen Bürokratie" (Bosetzky/Heinrich 1994). Demnach hat sich das frühere Gemeinschaftsgefühl unter den Arbeits- und Handlungsbedingungen der Bezirksverwaltung aufgelöst. Nun steht nicht mehr die gemeinschaftlich, sondern die individuelle Bewältigung arbeitsteilig organisierter Handlungsanforderungen im Vordergrund der Tätigkeit. Diese Tendenz zur Individualisierung wird von der verbreiteten und früher eher unbekanntenen Angst um den Verlust des Arbeitsplatzes bestärkt. Auch trägt das Mißtrauen gegenüber arbeitsplatzerhaltenden oder aufstiegsorientierten Handlungsstrategien von Kollegen zur sozialen Desintegration bei, wie in der FHVR-Studie aus dem Jahr 1995 augenscheinlich wird. Sie ist nicht nur auf Berlin beschränkt, wie Studien zur ostdeutschen Verwaltungstransformation belegen⁴¹⁴.

In der Tabelle 20 ist zu erkennen, daß beinahe die Hälfte des befragten Altpersonals der Auffassung ist, daß die *Beachtung rechtlicher Vorgaben* unverändert geblieben ist, aber die Regelungsdichte zugenommen hat (*umfangreicher Aktenführung, Abnahme unbürokratischer Regelungen*)⁴¹⁵. Anscheinend ist es der Meinung, daß die Regelungsdichte nicht im Zusammenhang mit dem rechtsgebundenen Verwaltungshandeln steht, wie in den Interviews der FHVR-Studie deutlich wird⁴¹⁶:

"Dieses Beamtendeutsch - also das ist doch unmöglich. Das muß man so sagen. Wenn man jetzt zum Beispiel das Arbeitsgesetzbuch der DDR nimmt, dann war das für jeden eindeutig und verständlich. Heute muß ich das alles dreimal durchlesen, um es halbwegs zu verstehen. Störend sind auch die Verweise und man muß dann mehrere Unterlagen hernehmen, weil die sich dann auf dies und jenes beziehen. Es ist einfach zu kompliziert. Das war früher besser geregelt";

414 Siehe Schöne/Rogas (1996) und Schöne/Rößler (1994), die eine ähnliche Entwicklung in Frankfurt/Oder feststellen.

415 Ähnlich auch die Antwortverteilung des Altpersonals in ostdeutschen Kommunen bei Berg/Nagelschmidt 1995: 264. Allerdings wird hier auf die deutliche Zunahme der Bedeutung rechtlicher Regelungen hingewiesen.

416 Siehe Beckers/Jonas 1997: 53ff.

"wir sind (in der DDR-Verwaltung, d. Verf.) mit weniger Papier ausgekommen. Ob nun für alles ein Vordruck sein muß, noch ein zweiter und dritter Durchschlag für die Verfügung oder ob es da nicht auch ein kurzer Vermerk macht? Teilweise wird man mit Papier überschüttet, was natürlich zur eigenen Absicherung immer sehr notwendig ist. Ich frage mich: Muß das sein? Früher war eine Auszahlungsanordnung ein Din A5 Papier, heute ist sie vierfach. Man braucht nicht für jedes Schreiben einen Vordruck, wenn man den gleichen Sachverhalt auch hätte kürzer fassen können, mit weniger Papier. Dafür habe ich kein Verständnis";

"ich weiß aus eigener Erfahrung, daß der Prozeß der Entscheidungsfindung, der heute teilweise bis in's Unendliche gehen kann, sicherlich Ausdruck des Rechtsstaates ist, aber auf der anderen Seite auch eine ganze Menge von Komplikationen mit sich bringt. Es werden jetzt viele Dinge durch eine Unmasse von Papieren, Rundschreiben und durch eine Fülle von Rechtsnormen überladen. Ich meine, die Prinzipien der Verwaltung in der DDR waren an einigen Stellen sehr gut, weil sie präzise ausgedrückt wurden. Ohne die Seiteneingriffe (in den fachlichen Entscheidungsprozeß, d.Verf.), die man hätte kappen können, gab es in der DDR doch eigentlich eine (...) Rechtskultur".

Es dominiert die Einschätzung, daß bei geringerer Bürokratie in der Stadtbezirksverwaltung ebenso ein effizientes, am Recht orientiertes und bürgernahes Verwaltungshandeln möglich war. Daß spezialisierte Aufgabenwahrnehmung und rechtsstaatliche Prinzipien eine höhere Dichte verwaltungsrechtliche Regelungen erfordern, wird in dieser Ausprägung nicht anerkannt.

Im Vergleich zur Stadtbezirksverwaltung haben die veränderten institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandeln dazu geführt, daß sich die Arbeitsbedingungen und -klima verschlechterten. Während die Bewertung der Arbeits- und Handlungssituation des Westpersonals von Einflüssen wie Ressourcenausstattung oder Führungsverhalten des Vorgesetzten bestimmt wird, ist es der Rückblick auf die Stadtbezirksverwaltung, der die Meinung des Altpersonals bestimmt. Bei diesem Vergleich ist augenscheinlich, daß das Altpersonal die Ursachen für die Verschlechterung seiner Arbeits- und Handlungssituation weniger in der Ressourcenausstattung sieht, sondern vielmehr in den institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns. Hierbei ist es nicht entscheidend, ob es beispielsweise die kameradschaftliche Bürokratie in der Stadtbezirksverwaltung jemals gab. Entscheidend ist vielmehr, wie sich die Stadtbezirksverwaltung in der Erinnerung des Altpersonals darstellt, weil sie der Maßstab zur Bewertung institutioneller Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns in der Bezirksverwaltung ist.

Ihre hohe Wertschätzung begründet, warum die Arbeits- und Handlungssituation in der Bezirksverwaltung als schlechter bewertet wird. Anscheinend wird anerkannt, daß die SED-Strukturprinzipien zur Steuerung komplexer Gesellschaften untauglich waren, die fehlende Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung weitreichende, schutzlose

Eingriffe in den privaten Bereich ermöglichte, die eingeräumten Handlungsspielräume die Bürger zum Spielball zufälliger Handlungskonstellation und -präferenzen machte u.v.m. Allerdings unterbleibt die Schlußfolgerung, daß die rechtsstaatlich-demokratischen Prinzipien und die Anforderungen komplexer Gesellschaften ihren Tribut an die Verwaltungsorganisation fordern.

Die besonders vom Altpersonal geäußerte Bürokratiekritik enthält bereits im Jahr 1993, also nur zwei Jahre nach Beginn der Verwaltungstransformation, beinahe alle Facetten bundesdeutscher Entbürokratisierungsdiskussionen. Im Unterschied zum Westpersonal stehen beim Ostpersonal die Strukturprinzipien der Verwaltungsorganisation im Zentrum der Kritik. Bei einer ähnlichen Problemwahrnehmung gelangen Ost- und Westpersonal zu einer je verschiedenen Problembewertung. Anscheinend stellt das Westpersonal die prinzipielle "Richtigkeit" der Verwaltungsorganisation in geringerem Maße in Frage als das Ostpersonal.

Dieses Ergebnis wird durch Studien zur Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern bestätigt, ist aber nicht typisch für Ostdeutschland: Die Befragten in den Landesverwaltungen von Brandenburg und Sachsen konstatieren ein eher "gutes" Arbeitsklima⁴¹⁷. Studien zu ostdeutschen Städten und Landkreisen gelangen zu unterschiedlichen Einschätzungen⁴¹⁸. Vor diesem Hintergrund sind es möglicherweise besonders Bereiche der Leistungsverwaltung, insbesondere in der Jugend- und Sozialverwaltung, deren Regelungsdichte die Bürokratiekritik befördert und wo sich die Arbeits- und Handlungssituation verschlechtert hat.

Im Jahr 1995 wurden die Ergebnisse durch eine im Rahmen der FHVR-Studie durchgeführte Befragung von Mitgliedern der Bezirksämter (BA) in Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen verifiziert⁴¹⁹. Die Befragten wurden in einer offenen Frage gebeten, Veränderungswünsche zu nennen. Hierbei wurde deutlich, daß eine gemeinsame Problemwahrnehmung beider Untersuchungsgruppen dominiert⁴²⁰. Allerdings wird die Berliner Verwaltungsorganisation vom politisch-administrativen Personal unterschiedlich eingeschätzt wie in nachfolgender Tabelle augen-

417 Siehe Damskis/Möller 1997: 120.

418 Siehe Berg/Nagelschmidt (1995), während Schöne/Rößler (1994) und Schöne/Rogas (1996) eine deutliche Verschlechterung des Arbeitsklimas feststellen.

419 Siehe Beckers/Jonas 1997. Von den 154 Bezirksamtsmitgliedern (Ost: 74; West: 80) nahmen 45% (Ost: 43%; West: 48%) an der schriftlichen Befragung teil. Mit nur geringfügigen Ausnahmen wurden die BA-Ost in der DDR sozialisiert.

420 Siehe ebd.

scheinlich wird⁴²¹.

Frage: "Wie gut oder schlecht ist Ihrer Meinung nach die Struktur und Organisation der Berliner Verwaltung?"	BA-Mitglieder	
	BA-West	BA-Ost
Sie ist gut und muß nicht verändert werden	0	0
Sie ist im großen und ganzen gut, muß aber in einigen Punkten verändert werden	47%	16%
Sie ist nicht gut und muß in vielen Punkten verändert werden	47%	68%
Sie ist überhaupt nicht gut und muß völlig verändert werden	6%	16%
gesamt	100%	100%

Quelle: Siehe Beckers/Jonas 1997: Tabelle 15 im Tabellenanhang

Die Antwortverteilung verweist auf das bereits beim Verwaltungspersonal festgestellte Phänomen ähnlicher Problemwahrnehmung und differierender Problembewertung. Während beinahe die Hälfte (47%) der BA-West sie *im großen und ganzen für gut* befindet, gelangt nur eine geringe Minderheit (16%) der BA-Ost zu dieser Bewertung. Nachfolgende Antwortverteilung der BA-Mitglieder auf die "Systemfrage" macht deutlich, daß sich die vergleichsweise geringere Zustimmung zu den Strukturprinzipien der Bezirksverwaltung nicht nur auf die Organisation der Bezirksverwaltung beschränkt.

Frage "Was denken Sie, wie gut oder wie schlecht funktioniert unser politisches System heute?"	BA-Mitglieder	
	BA-West	BA-Ost
Es funktioniert gut und muß nicht verändert werden	13%	3%
Es funktioniert im großen und ganzen gut, muß aber in einigen Punkten verändert werden	73%	48%
Es funktioniert nicht gut und muß in vielen Punkten verändert werden	11%	45%
Es funktioniert überhaupt nicht und muß völlig verändert werden	3%	3%
gesamt	100%	100%

Quelle: Siehe Beckers/Jonas 1997: Tabelle 12 im Tabellenanhang

421 Siehe Beckers/Jonas 1996b: 297f.

Während 14 Prozent der BA-West der Meinung ist, daß das politische System *nicht gut ist und in vielen Punkten verändert werden muß*, beträgt dieser Anteil bei den BA-Ost 48 Prozent. Die Kritik an der Organisationsstruktur der Bezirksverwaltung steht in enger Wechselwirkung mit der Bewertung des politischen Systems. Ob diese Interdependenz auch beim befragten Verwaltungspersonal in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen besteht, wurde in der vorliegenden Arbeit nicht untersucht. Allerdings belegt dieses Ergebnis, daß die Unzufriedenheit des Personals in der Sozial- und Jugendverwaltung mit den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns eine allgemeine Tendenz - zumindest in Berlin - besonders deutlich widerspiegelt.

Kapitel V Kulturelle Einflüsse der Stadtbezirksverwaltung auf Verlauf und Stand bezirklicher Verwaltungstransformation

1 Einfluß früherer Orientierungsmuster auf differierende Handlungspräferenzen in der Sozial- und Jugendverwaltung

Beim Aufbau der Sozial- und Jugendverwaltung wurde überwiegend auf Personal zurückgegriffen, das bereits in der Verwaltung des Rates des Stadtbezirks tätig war. Dieses Altpersonal dominiert mit etwa zwei Dritteln gegenüber einem Drittel Neupersonal die personelle Zusammensetzung des Verwaltungspersonals in den Ämtern Jug VIII und Soz III der Bezirksverwaltungen von Weißensee und Friedrichshain. Personal aus der West-Berliner Verwaltung wurde vor allem bei der Besetzung von Leitungsstellen (Amtsleiter, leitender Fachbeamter) berücksichtigt. Ihr Anteil am Leitungspersonal der Abteilungen Jugend und Soziales beträgt etwa ein Drittel. Bezogen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten, also einschließlich der Sachbearbeiter, ist der Anteil des Westpersonals in den untersuchten Ämtern gering.

Auch beim Leitungspersonal besteht eine quantitative Dominanz des Ostpersonals, insbesondere des Altpersonals. Wie das Neupersonal übt es seine gegenwärtige Stelle in der Sozial- und Jugendverwaltung seit der Ämterbildung zwischen Juli 1990 und Januar 1991 aus, so daß es zum Zeitpunkt der Befragung über eine etwa dreijährige

Erfahrung in der Bezirksverwaltung verfügt. Das Altpersonal ist durchschnittlich 41 Jahre alt. Es war 15 Jahre in der Stadtbezirksverwaltung tätig, wo seine berufsspezifische Sozialisation erfolgte.

Das Neupersonal ist im Durchschnitt 39 Jahr alt und trat als Verwaltungsneuling in die Stadtbezirksverwaltung ein, nachdem es etwa 14 Jahre in Kombinat, Betrieben und weiteren Einrichtungen der DDR beschäftigt. Seine Einstellungen und Meinungen konnten nicht durch die Tätigkeit in der Stadtbezirksverwaltung geprägt werden. Daher überrascht in der Analyse der Antwortverteilungen die geringe Divergenz von Einstellungen und Meinungen des Alt- und Neupersonals, die auch in anderen Studien festgestellt wurde⁴²².

Geringe Divergenzen bestehen beispielsweise in der vom Neupersonal präferierten Rolle von Verwaltung im politischen Prozeß. So ist seine Zustimmung zu Typisierungen ausgeprägter, die eher einem aktiven Rollenverständnis von Verwaltung bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme entsprechen, und geringer bei Merkmalen des vollzugsorientierten Tätigkeitsverständnisses. Beim Neupersonal ist das Wissen um die Dynamik gesellschaftlicher Beziehungen und Anforderungen an Verwaltungshandeln stärker vorhanden, während beim Altpersonal ein statisches Verständnis von Verwaltung dominiert, dessen Umweltbeziehungen relativ konstant und planbar sind.

Diese Unterschiede setzen sich auch im Tätigkeitsverständnis fort, so daß das Neupersonal weniger zu einer Vorgabenorientierung neigt als das Altpersonal. Solche Divergenzen waren durch die unterschiedliche berufliche Sozialisation von Alt- und Neupersonal zu erwarten. Doch überraschen die insgesamt eher geringfügigen signifikanten Unterschiede in den Einstellungen und Meinungen der Untersuchungsgruppe Ostpersonal. Sie belegen eine hohe Kongruenz der Orientierungsmuster von Alt- und Neupersonal, obwohl sie eine unterschiedliche berufliche Sozialisation erfahren haben. Dieses Ergebnis ist durch zwei zentrale Einflüsse begründet:

Erstens strukturierte das hierarchisch-zentralistische SED-Leitungs- und Organisationsprinzip des "demokratischen" Zentralismus gesellschaftliche Beziehungen in einer Weise, daß relativ homogene institutionelle Rahmenbedingungen für Verwaltungen, Betriebe und Einrichtungen bestanden. Ähnlich der Vorstellung vom DDR-

422 Siehe Damskis/Möller (1997), Berg/Nagelschmidt (1995), Beckers/Jonas (1997), Wollmann/Berg (1994).

Gesamtbetrieb unterlagen die Beschäftigten in Staat und Wirtschaft konvergenten Einflüssen, so daß sich eine "Einheitskultur" ausbildete und keine für Westdeutschland typische sektorspezifische Kulturdifferenzierung bestand⁴²³.

Zweitens besteht die Möglichkeit, daß die außergewöhnlichen Bedingungen der Verwaltungs- und Systemtransformation eine gemeinschaftliche "bürokratische Sozialisation" (Bosetzky/Heinrich 1994) befördert haben. Der Ämteraufbau führte zur Bildung neuer "Bürogemeinschaften" (Bosetzky 1988), so daß sich eine De- und Institutionalisierung im Sinne des Auftauens alter Denk- und Wahrnehmungsmuster und sukzessive Einfrierens neuer, gemeinsam als "richtig" gedeuteter Handlungspräferenzen stattfand. Die Folge wäre eine Annäherung der Einstellungen und Meinungen von Alt- und Neupersonal.

Zusammen mit der gemeinsamen Sozialisation im sozialistischen Gesellschaftssystem begründen diese beiden Einflüsse, warum in der Untersuchung signifikante Differenzen in der Antwortverteilung weniger zwischen Alt- und Neupersonal als vielmehr zwischen Ost- und Westpersonal bestehen. Ihre divergierenden Einstellungen werden durch unterschiedliche Handlungspräferenzen verdeutlicht, die in nachfolgender Übersicht 21 dargestellt werden.

Die Handlungspräferenzen des Westpersonal belegen Orientierungen, die für das Personal in öffentlichen Verwaltungen westdeutscher Prägung typisch sind. Die Problemorientierung wird anhand präferierter Typisierungen des beruflichen Rollenverständnisses sichtbar, weil es im Zusammenhang mit dem allgemeinen Verständnis von Verwaltung im politischen Prozeß steht.

Das Westpersonal begreift seine Rolle bzw. die von Verwaltung als aktiver Gestalter gesellschaftlicher Beziehungen (*Vermittler, Bürgeranwalt*) und charakterisiert sich als professionellen Fachmann (*Experte*). Gerade weil es die Fachkompetenz von Parteien als nicht besonders hoch einschätzt⁴²⁴, sieht es sich geradezu aufgefordert, sein Fachwissen nicht nur zum effizienten Vollzug politischer Programme zu nutzen (*Umsetzer politischer Vorgaben*), sondern die Parteipolitik auf Probleme im Fachgebiet aufmerksam zu machen und Lösungen zu initiieren (*Initiator*). Um diese Rolle

423 Zu dieser Annahme siehe Reichardt (1996: 318) und Damskis/Möller (1997: 125) mit weiteren Nachweisen.

424 Die Einstellungen zur BVV verweisen auf eine geringe Wertschätzung der Problemlösekompetenz von Parteien. Siehe Beckers/Jonas 1994a..

ausüben zu können, ist der Kontakt zu Gremien und Repräsentanten bezirklicher Politik erforderlich. Sie wird beim Westpersonal auch durch die Intensität der Kommunikationsbeziehungen und Parteimitgliedschaften belegt. Allerdings führt die präferierte Beteiligung an der Phase der Politikformulierung nicht zur Parteiorientierung. Im Vordergrund des Rollenverständnisses steht die Rechtsbindung im Verwaltungshandeln (*Rechtsanwender*) und Fachorientierung (*Experte*), während Typisierungen abgelehnt werden, die auf Klientel- oder Parteiinteressen hinweisen (*Anwalt organisierter Interessen, Parteipolitiker*).

Übersicht 21: Handlungspräferenzen in Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen

Orientierungsbezug	Handlungspräferenzen	
	Ostpersonal	Westpersonal
politischer Prozeß	Beteiligung an der Lösung gesellschaftlicher Probleme durch aktive Mitwirkung an der Ausgestaltung politischer Programme in der Phase des Politikvollzugs	Beteiligung an der Lösung gesellschaftlicher Probleme durch aktive Mitwirkung an der Formulierung von Verwaltungspolitik
Parteipolitik	Bewahrung von Distanz zu politischen Parteien und zum Parteiensystem bei Betonung eigener Fachlichkeit	Zusammenarbeit mit politischen Parteien und Einbringung fachlicher Kompetenzen in die Parteipolitik
Aufgabenwahrnehmung	Delegation von Verantwortung für Verwaltungshandeln auf die Gruppe/Vorgesetzten	Übernahme von Eigenverantwortung für Verwaltungshandeln

Die Merkmale, mit denen das Westpersonal Anforderungen an die Ausübung einer Leitungs- und Sachbearbeiterposition benennt, belegen eine Präferenz zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung (*Gestaltungs- und Entscheidungsfreiräume, Fähigkeit zum eigenverantwortlichem Handeln*). Auch bei den präferierten Entscheidungskriterien besteht eine Dominanz von aufgaben- gegenüber vorgabenorientierten Kriterien (*gerechte Einzelentscheidungen, Handlungsspielräume gegenüber strikte Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und Weisung des Vorgesetzten*). Diese Typisierungen spiegeln eine Präferenz zur Übernahme von Verantwortung und eigenständi-

gen Problemlösungen wider. Sie sind zentrales Merkmal der Aufgabenorientierung.

Die Handlungsorientierungen des Westpersonal belegen die Nähe zum Bild des politischen Beamten, obwohl die Aufgaben der Befragten in der Sozial- und Jugendverwaltung der West-Berliner Bezirksverwaltung nur schwerlich mit denen in Bundes- und Ministerialverwaltungen vergleichbar sind. Vermutlich wird die Gemeinsamkeit grundlegender Einstellungen und Orientierungen in Bundes-, Landes- und Bezirksverwaltungen durch die Primär- und Sekundärsozialisation in der bundesrepublikanischen Gesellschaft begünstigt. Zur hohen Konvergenz der Einstellungen von Leitungspersonal und Sachbearbeitern in der Untersuchungsgruppe Westpersonal⁴²⁵ trägt auch die Homogenität ihrer beruflichen Werdegänge bei.

Die Handlungspräferenzen des Ostpersonals machen die Nähe zum Orientierungsmuster der Jugendfürsorger im Referat Jugendhilfe deutlich. Der Anteil von Jugendfürsorgern in der Gruppe Altpersonal beträgt 26 Prozent⁴²⁶. Signifikante Abweichungen ihrer Antwortverteilung zum verbleibenden Altpersonal bestehen nicht, so daß eine differenzierte Darstellung seiner Einstellungen und Präferenzen in der Untersuchung unterblieb.

Ein Merkmal dieses Musters war die aktive Vollzugsorientierung. Sie entsprach nicht der instrumentell-passiven Orientierung des Personals beim Vollzug der SED-Politik, wie sie die SED-Strukturprinzipien forderte. Vielmehr bedufte es die gesellschaftliche Entwicklung der DDR, daß die spezifischen örtlichen Bedingungen bei der Umsetzung politischer Direktiven und Gesetze eine Berücksichtigung erfuhren. Daher räumten SED-Führung und Gesetze den örtlichen Ebenen von Partei und Verwaltung einen relativ weitgefaßten Handlungsspielraum ein. Seine Ausgestaltung vollzog weniger die örtliche SED-Gliederung, als vielmehr die Verwaltung mit ihrem Fachwissen.

Eine weiteres Merkmal der Jugendfürsorger war ihre Fachorientierung. Sie stellt ein paradoxes Ergebnis der SED-Partei- und Kaderpolitik dar, weil sich das Rollenverständnis der Jugendfürsorger primär durch Abgrenzung zum negativen Image des Parteipolitikers entwickelte, dem die Fachkompetenz geradezu abgesprochen wurde. Dieses berufliche Selbstverständnis war vom Elitedenken geprägt, nachdem es vor allem die Fachlichkeit der Verwaltung war, die einen wirksamen Beitrag zur Bewäl-

425 Zu Unterschieden siehe Beckers/Jonas 1994a.

426 Der Anteil von Jugendfürsorgern an der Gruppe Ostpersonal beträgt 16 Prozent.

tigung jugendfürsorgerischen Probleme erbrachte oder zumindest hätte erbringen können. SED-Führungsanspruch und "demokratischer" Zentralismus räumten die Beteiligung der Jugendhilfe an der Politikformulierung kaum ein, so daß sich Elitedenken und Distanz zur SED-Politik noch erhöhten.

Das Verhältnis zur Aufgabenwahrnehmung wurde von der Weisungsmacht des Vorgesetzten und die Bindung an die Beschlüsse der Jugendhilfeorgane bestimmt. Die Wahrnehmung des Ermessens bei der Bewertung des Sachverhalts und über die zu treffenden jugendfürsorgerischen Maßnahmen war nicht Aufgabe des Jugendfürsorgers, sondern an die Weisungen des Referatsleiters und an die im Kollektiv der Jugendhilfeorgane gefaßten Beschlüsse gebunden. Sie erforderte eine Orientierung an Vorgaben des Vorgesetzten und besonders an Beschlüsse der Jugendhilfeorgane, wie die Rekonstruktion belegt. Obwohl die kooperativ-partizipative Beteiligung von Betrieben, gesellschaftlichen Organisationen und Einrichtungen zur Bewältigung jugendfürsorgerischer Problemlagen erforderlich war, förderten bildungspolitische Ideale der SED-Jugendpolitik und weitreichende Eingriffsrechte in die elterliche Erziehungsgewalt ein paternalistisches Fürsorgedenken im Umgang mit Eltern, Kindern und Jugendlichen. Hierzu haben auch die geringfügigen Abwehrrechte der Eltern beigetragen.

Der Vorgabenorientierung entspricht auch die Orientierung der Jugendhilfeorgane an die rechtlichen Regeln des Jugendhilferechts, obgleich parteipolitische Eingriffe stattfanden. Sie wurden über die Weisungslinie durchgesetzt und führten zu Regelverletzungen, was die Interviewaussagen in der Rekonstruktion belegen. Für den normativen Ordnungsrahmen des Jugendhilferechts war eine geringe Regelungsdichte typisch. Aber dort, wo materielle und verfahrensrechtliche Regelungen bestanden, bestimmten sie das alltägliche Verwaltungshandeln.

Die Nähe zu Orientierungsmustern der Jugendfürsorger wird in der vom Ostpersonal präferierten Rollenverständnis sichtbar. Ähnlich wie das Westpersonal begreift es sich auch als Gestalter gesellschaftlicher Beziehungen (*Bürgeranwalt, Interessenvermittler*). Doch wird diese Seite des Rollenverständnisses vielmehr von eher passiven, am legalistischen Gesetzesvollzug orientierten Charakterisierungen ergänzt, als dies beim Westpersonal der Fall ist (*Rechtsanwender, Repräsentant des Staates*). Sie stehen im Einklang mit der vergleichsweise geringen Bedeutung, die auf die Problemorientierung verweisen (*Experte, Initiator*).

Die Antwortverteilung weiterer Typisierungen⁴²⁷ belegen, daß es sich in seinem Rollenverständnis eher dem Wohl seines Klientels in der Sozial- und Jugendverwaltung als dem durch Regierungsparteien repräsentierten Mehrheitswillen verpflichtet sieht. Solche Merkmale entsprechen dem Selbstverständnis als eines Repräsentanten des Gemeinwohls. Dieses Wohl wird nicht durch das demokratische Mehrheitsprinzip bestimmt, worauf bereits im skizzierten Rollenverständnis des klassischen Beamten hingewiesen wurde⁴²⁸.

Die Interessen des Klientels sollen in den politischen Prozeß eingebracht werden. Doch wird - wie beim Westpersonal auch - die Fachkompetenz von Parteien eher als gering eingeschätzt⁴²⁹. Während das Westpersonal daraus die Konsequenz zieht, sich aktiv in die Politikformulierung einzubringen, findet dieses Engagement beim Ostpersonal nicht statt. Denn seine Fachorientierung⁴³⁰ gründet auf der Abgrenzung zum Parteiensystem. Eine Beteiligung an der Formulierung von bezirklicher Verwaltungspolitik, in denen das Ostpersonal seine Fachkompetenz einbringen könnte, findet kaum statt. Das wird auch durch die im Vergleich zum Westpersonal ausgeprägte Distanz zu Repräsentanten bezirklicher Politik und den geringen Parteienpräferenzen belegt. Hierdurch wird die Problemlösekompetenz der Parteien geschwächt, was zur Folge hat, daß die Distanz des Ostpersonals zum Parteiensystem erhalten bleibt und sein elitäres Rollenverständnis bestärkt wird. Das berufliche Selbstverständnis der Jugendfürsorger setzt sich in dem des Personals in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen fort.

Als Anforderung an die Ausübung einer Leitungsposition dominiert - wie beim Westpersonal - die *Sachkompetenz*, auf deren Bedeutung bereits in den vorangegangenen Charakterisierungen zum Rollenverständnis hingewiesen wurde. Allerdings werden Typisierungen besonders bestont, die auf ein vorgabenorientiertes Tätigkeitsverständnis hinweisen (*Dialogbereitschaft, Bereitschaft mit starker Hand und genauen Vorgaben leiten zu können*).

427 Gemeint ist die vergleichsweise häufige Typisierung als *Staatsrepräsentanten* und die geringere als *Umsetzer politischer Vorgaben* sowie als *Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen*.

428 Siehe Kapitel I.

429 Siehe Beckers/Jonas 1994a.

430 Rollentypisierungen als Partei- oder organisierter Interessenvertreter (*Parteipolitiker, Anwalt organisierter Interessen*) werden wie beim Westpersonal deutlich abgelehnt.

Die Bedeutung der *Dialogbereitschaft* verdeutlicht den vom Ostpersonal präferierten Mitarbeiter-Vorgesetzten-Dialog, der eine konsultative Beteiligung der Untergebenen bei der Bestimmung über die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung durch den Vorgesetzten beinhaltet. Im Unterschied zu *Gestaltungs- und Entscheidungsfreiräumen* beinhaltet der *Dialog*, das die Verantwortung für das Verwaltungshandeln der Vorgesetzte zumindest mitträgt. Die Präferenz für eine konsultative Beteiligung an den Handlungsvorgaben wird auch durch die Typisierung bei der Frage nach den Anforderungen an den "guten Verwaltungsmitarbeiter" belegt. Hier betont das Altpersonal die *Bereitschaft zu kritischem Mitdenken und Widerspruch*. Diese Nennung verweist im Zusammenhang mit dem *Dialog* ebenfalls auf das konsultative Verständnis der Vorgabenbestimmung. Allerdings benennt das Neupersonal im Unterschied zum Altpersonal weitaus häufiger das Merkmal *Fähigkeit zum eigenverantwortlichen Handeln*.

Diese Antwortverteilung belegt, daß das konsultative, vorgabenorientierte Tätigkeitsverständnis in der Gruppe Ostpersonal stark unterschiedlich verteilt ist: Das Altpersonal räumt den *Freiräumen* eine ebenso hohe Bedeutung ein wie der *Dialogbereitschaft*, betont aber auch die *starke Hand und genaue Vorgaben*. Andererseits präferiert es aber auch besonders die *Bereitschaft zu kritischem Mitdenken und Widerspruch* an die Ausübung einer Sachbearbeiterposition. Im Unterschied zum Altpersonal dominiert beim Neupersonal die *Fähigkeit zum eigenverantwortlichen Handeln*, während es bei der Ausübung einer Leitungsposition die *Dialogbereitschaft* gegenüber anderen Typisierungen deutlich bevorzugt⁴³¹.

Nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Gruppen Alt- und Neupersonal bestehen signifikante Abweichungen im Tätigkeitsverständnis: Während ein Teil zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung neigt, besteht beim anderen, größeren Teil die Neigung zur Vorgabenorientierung. Möglicherweise hat die beinahe dreijährige Tätigkeit in der Bezirksverwaltung dazu geführt, daß sich bei einem Teil des Ostpersonals die Vorgabenorientierung zur Aufgabenorientierung gewandelt hat⁴³². Auf diese Interpretation verweisen auch Interviewaussagen, die im Zusammenhang mit der FHVR-Studie geführt wurden, wofür die nachfolgende Interviewaussage eines leitenden Fachbeamten zitiert wird, der aus der West-Berliner in die Ost-

431 Eine nach Leitungspersonal und Sachbearbeiter differenzierte Auswertung gelangt zum selben Ergebnis. Siehe Beckers/Jonas 1994a.

432 Zu dieser Annahme siehe auch die Interpretation der Befragungsergebnisse bei Damskis/Möller 1997: 152ff.

Berliner Bezirksverwaltung wechselte⁴³³:

"Was mir auf Anhieb einfällt, ist der sehr lachse Umgang mit Verantwortlichkeiten. Was mir auch noch einfällt, ist das oftmalige Warten (der Mitarbeiter, d. Verf.) auf Anweisungen von eins höher, von oben. (...). Es ist häufig bei mir so angekommen: 'Ich trage Dir den Sachverhalt vor, und Du sagst mir dann wie ich entscheiden soll'. Ich habe mir das ungefähr ein Jahr gefallen lassen (...). Bis ich dann aber langsam und sachte den Spieß umgedreht habe und sagte: 'Entschuldigung, dafür werden Sie gut genug bezahlt, strengen Sie ihren Kopf an. Ich bin gern bereit, den Sachverhalt mit Ihnen zu erörtern, aber den Lösungsvorschlag müssen Sie schon selbst mitbringen'. Irgendwann haben sie dann gesehen, daß sie selber entscheiden können (...). Wenn ich es begründen kann, kann ich im Sozialhilferecht fast alles machen, aber ein paar Spielregeln gehören dazu, die mußten erstmal gelernt werden".

Die für die Stadtbezirksverwaltung typische Vorgabenorientierung ist im Wandel begriffen, so daß im Vergleich zum Westpersonal ein uneinheitliches, polarisiertes Bild präferierter Aufgabenwahrnehmung besteht.

Differierende Typisierungen des Rollen- und Aufgabenverständnisses von West- und Ostpersonal sowie die hohe Kontinuität von Handlungsorientierungen in der Stadtbezirksverwaltung belegen, daß die Herausbildung einer ostspezifischen Verwaltungskultur in hohem Maße von den früheren Denk- und Wahrnehmungsmustern beeinflußt wird. Es sind aber auch erste Anzeichen einer Ost/West-Annäherung bei den unmittelbar tätigkeitsbezogenen Orientierungen zu erkennen. Diese Annäherung verläuft vor dem Hintergrund der DDR-Verwaltungserfahrung nicht unproblematisch, wie im nachfolgenden Abschnitt deutlich wird.

2 Einfluß früherer beruflicher Sozialisation auf die Akzeptanz institutioneller Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns

Unmittelbar nach der Grenzöffnung am 9. November 1989 wurde der Demokratisierungsprozeß auch in den Ost-Berliner Stadtbezirksverwaltungen augenscheinlich. Durch die DDR-Kommunalwahl demokratisch legitimiert, wählten die Bezirksverordnetenversammlungen im Sommer 1990 die neuen Bezirksamtsmitglieder. Von den alten Ratsmitgliedern oder Leitern von Fachorganen und Abteilungen gelangte anscheinend kaum jemand in das Bezirksamt. Der Wechsel der alten Funktionseleiten

433 Siehe Beckers/Jonas 1997: 44.

wurde von Neulingen in Politik und Verwaltung vollzogen. Sie begannen sich erst im Herbst 1989 politisch zu engagieren und verfügten bei ihrer Wahl in das Bezirksamt kaum über Verwaltungserfahrung. Der anschließende Umbau der Verwaltungsstruktur war bereits im Frühjahr 1991 weitgehend abgeschlossen.

Die Berliner Gesetzeslage erforderte eine einheitliche Organisationsstruktur der Berliner Bezirksverwaltungen, so daß zwischenzeitlich weiterbestehende Unterschiede bis zu den Berliner Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen im Jahre 1992 nach dem Muster der West-Bezirke eingeebnet wurden. Im Jahre 1993 verfügten die Ost-Berliner Bezirke über nahezu identische Organisationsstrukturen. Nachfolgende Übersicht 22 verdeutlicht den bisherigen Verlauf der Phasen bezirklicher Verwaltungstransformation.

Übersicht 22: Phasen bezirklicher Transformation

Verlauf	Zeitraum	Bezug zu veränderten Rahmenbedingungen
Orientierungsphase	Winter 1989 bis Sommer 1990	Orientierung an West-Berliner Bezirksverwaltungen und Vorbereitung des Verwaltungsumbaus
Konstituierungsphase	Sommer 1990 bis Frühjahr 1993	Verwaltungsumbau, Übernahme der Verfassung von Berlin und weitere Anpassung der Verwaltungsstruktur an das Muster West-Berliner Bezirksverwaltungen
Konsolidierungsphase	Ab Frühjahr 1993	Ende der personellen Verwaltungshilfe und weitgehender Abschluß des transformationsbedingten Lernprozesses durch Erwerb einer relativen Handlungssicherheit

Die Orientierungsphase setzte bereits unmittelbar nach der "Wende" ein. Im Kontext der sich abzeichnenden Einheit Deutschlands und mit Hilfe der Bezirkspartnerschaften bereitete das Leitungspersonal noch unter dem Rat des Stadtbezirks den Verwaltungsumbau vor. Dabei orientierte es sich bereits an der West-Berliner Verwaltungsstruktur. Der einsetzende Umbau der Stadtbezirksverwaltung nach dem West-Berliner Muster und die weitgehende Übernahme ihrer verwaltungsrechtlichen Regelungen markiert den Beginn der Konstituierungsphase. Die zunehmende Handlungssicherheit im Umgang mit den neuen rechtlichen Regelungen und das Ende der personellen Verwaltungshilfe bestimmt den Eintritt in die Konsolidierungsphase. Seitdem nehmen die Ost-Berliner Bezirksverwaltungen ihre Aufgaben im Sinne bezirklicher Selbstverwaltung eigenständig wahr.

Durch den Transfer der West-Berliner Verwaltungsorganisation wurden zugleich auch ihre Defizite übertragen, die bereits seit dem Jahre 1984 offenkundig sind⁴³⁴. Sie sind eine Ursache für die in der Untersuchung festgestellte Kritik des Westpersonals an seinen Arbeits- und Handlungsbedingungen in den Sozial- und Jugendverwaltungen. Die Defizite der West-Berliner Verwaltungsorganisation ließen zusammen mit den vielfältigen transformationsbedingten Lern- und Anpassungsleistungen, der Entwertung früheren Wissens und der Neuformierung sozialer Beziehungen eine ähnliche Kritik beim Ostpersonal erwarten.

Diese Annahme hat sich in der Befragung bestätigt. Allerdings gelangen Ost- und Westpersonal zu unterschiedlichen Bewertungen in den Gründen ihrer Arbeits- und Handlungssituation⁴³⁵. Beim Westpersonal dominiert die Vorstellung, daß die unzureichende Ressourcenausstattung die Probleme im Arbeitsbereich verursachen. Als vorrangiges Hindernis bei Problemlösungen werden vor allem *Finanzmittel* und *Fachpersonal* benannt. Die *Organisationsprobleme in der eigenen Verwaltung* sehen sie vor allem durch pauschale Kürzungen und das Führungsverhalten ihrer Vorgesetzten begründet. In den genannten Beispielen äußerte das Westpersonal vergleichsweise geringe Kritik an den institutionellen Rahmenbedingungen seines Verwaltungshandelns wie Organisationsstruktur und verwaltungsrechtliche Regelungen.

Das Ostpersonal gelangt zu einer ähnlichen Beurteilung seiner Arbeits- und Handlungssituation wie das Westpersonal. Es benennt vor allem die Antwortmöglichkeit *Organisationsprobleme in der eigenen Verwaltung*. In der offen gehaltenen Fragestellung *Beispiele* werden zwar auch transformationsspezifische Gründe genannt, doch dominieren Aussagen, die eine umfassende Bürokratiekritik belegen. Bei einer ähnlichen Problemwahrnehmung gelangen Ost- und Westpersonal zu einer unterschiedlichen Problembewertung: Beim Westpersonal sind es die unzureichenden Ressourcen, die diese Probleme verursachen, wohingegen es für das Ostpersonal die institutionellen Rahmenbedingungen selbst sind. Die Bürokratiekritik richtet sich besonders gegen die Strukturprinzipien der Verwaltungsorganisation und die Dichte und Komplexität verwaltungsrechtlicher Regelungen.

Hierbei handelt es sich nicht um spezifische Handlungsbedingungen in den Ämtern Jug VIII und Soz III, die Aufgaben der Leitungsgewährung nach dem BSHG wahr-

434 Siehe Reichard/Röber (1993), Reichard (1993a) und Enquete-Kommission (1984).

435 Siehe auch Beckers/Jonas 1997 und 1994a.

nehmen. Auch nicht um transformationsbedingte Anlaufschwierigkeiten in den ersten Jahren des Ämteraufbaus. Die Ergebnisse der zwei Jahre später durchgeführten FHVR-Studie belegen am Beispiel der BA-Mitglieder, daß die Reformbedürftigkeit sowohl der Berliner Verwaltung als auch des politischen Systems der Bundesrepublik unterschiedlich eingeschätzt wird. Beide Gruppen stellen ähnliche Probleme fest, gelangen aber zu differierenden Bewertungen der Problemursachen. Vom Ostpersonal werden die bestehenden Prinzipien für rechtsstaatliches Verwaltungshandeln zumindest in dieser Ausprägung nicht akzeptiert. Diese Akzeptanzprobleme verweisen auf eine geringe Legitimität des von West-Berlin übernommenen Rechts- und Verwaltungssystems.

Westle definiert Legitimität als den Grad der freiwilligen Unterstützung bestehender Handlungsstrukturen, wobei sie zwei grundsätzliche Formen unterscheidet⁴³⁶: "Spezifische Unterstützung" meint vor allem eine auf die Zufriedenheit mit Leistungen gegründete Legitimität. Sie ist eher als instabil zu beurteilen, weil sie an speziellen Ergebnissen der Strukturen ausgerichtet ist⁴³⁷. Im Unterschied hierzu ist "diffuse Unterstützung" weniger von konkreten Leistungen abhängig, denn den Strukturen wird ein Wert "an sich" beigemessen, der sich auf ein Reservoir positiver Einstellungen gründet. Beispielsweise können durch Anerkennung der Prinzipien rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns auch unliebsame Begleiterscheinungen als notwendig hingenommen werden⁴³⁸.

Die spezifische Unterstützung definiert Westle als Vorstufe zur diffusen. Diese Annahme wird für die historische Entwicklung der politischen Kultur der Bundesrepublik bestätigt: Festgestellt wurde ein Wandel von einer autoritätsgläubigen Untertanenkultur zu einer demokratischen politischen Kultur westeuropäischer Prägung⁴³⁹. In diesem Sinne führte die mit dem "Wirtschaftswunder" einhergehende ökonomische und soziale Zufriedenheit mit den Leistungen der neugegründeten, von der demokratischen Leitidee getragenen politischen Institutionen zu einer dauerhaften und grundsätzlichen, im Wertesystem verankerten Unterstützung.

436 Siehe Westle 1989: 59ff.

437 Die Effizienz beispielsweise eines politischen Systems ist daher ein Faktor für seine Legitimität. Siehe Gabriel 1994: 103ff.

438 Siehe Luhmanns "Institutionalisierung der Legitimität" (1993: 27ff.), bei dem das Prinzip wichtiger ist als das Ergebnis.

439 Zur politischen Kulturforschung siehe Schröter (1995: 15ff.) und Greiffenhagen/-Greiffenhagen (1993: 105 ff.).

Werden solche Grundannahmen auf die ablehnenden Einstellungen des Ostpersonals zu den institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns bezogen, wird eine Legitimitätslücke deutlich: Im Unterschied zum Westpersonal bemißt das Ostpersonal die Rahmenbedingungen vielmehr nach der Effizienz, die sie für ihr Verwaltungshandeln hat. Diese Bemessung erfolgt im Vergleich zur Stadtbezirksverwaltung, wie im Vergleich von Arbeitsklima und Steuerung des Verwaltungshandelns "vor und nach der Wende" augenscheinlich wird. Auch durch Interviews der FHVR-Studie wird belegt, daß das Ostpersonal die Auswirkungen der Prinzipien rechtsstaatlich-demokratischen Verwaltungshandelns nicht anerkennt.

Auf Akzeptanzprobleme stoßen besonders die Dichte verwaltungsrechtlicher Regelungen und die allgemeine Schriftlichkeit von Handlungsanweisungen. Obwohl sie die vom Ostpersonal präferierte Orientierung an Vorgaben erleichtern müßte, steht ihre Vorgabenorientierung nicht im Widerspruch zur Kritik. Erwartet werden rechtlich eingeräumte Handlungsspielräume bei der Aufgabenwahrnehmung, die - ähnlich des weitgefaßten rechtlichen Ordnungsrahmens im Jugendhilferecht - durch mündliche Weisungen und gemeinschaftliche bzw. kollektive Entscheidungsprozesse ausgefüllt werden sollen.

Die Regelorientierung, die für die Jugendfürsorger typisch war, beinhaltete die Anerkennung der rechtlichen Regelungen, ist aber mit dem gegenwärtigen Rechtssystem kaum vergleichbar. Allerdings befördert sie die Einstellung, daß auch in der DDR ein rechtsgebundenes Verwaltungshandeln weitgehend erfolgte, so daß grundlegende Unterschiede zum Rechtsstaat bisher anscheinend nicht erkannt wurden. Im Gegenteil wird die mündliche Weisungspraxis und werden die im DDR-Recht eingeräumten Handlungsspielräume heute erst geschätzt. Auch die Steuerungsregelungen der Verwaltungsorganisation stoßen auf Akzeptanzprobleme, die sich aus dem Vergleich zur Stadtbezirksverwaltung ergeben. Beispielsweise wurde die geringe Arbeitsteilung in der Jugendhilfe durch das geringfügig ausdifferenzierte sozialpädagogische Instrumentarium ermöglicht. Daß die nunmehrige Bewältigung gesellschaftlicher Anforderungen eine ausdifferenziertere, spezialisiertere Arbeitsteilung mit "bürokratischeren" Steuerungsmethoden erfordert, wird zumindest in dieser Ausdifferenzierung nicht anerkannt.

Möglicherweise werden die Akzeptanzprobleme durch die transformationsbedingten Anforderungen an das Ostpersonal gefördert, so daß sich durch Bildung neuer "Bürogemeinschaften" auch deren soziale Integration herstellt und durch Zunahme von Handlungssicherheit im Umgang mit den rechtlichen Regeln auch deren Wertschät-

zung erfolgt. Die Folge wäre die sukzessive Zunahme zustimmender Einstellungen zu den institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns. Die zunehmende Akzeptanz würde dann zur Schließung der im Vergleich zum Westpersonal bestehenden Legitimitätslücke führen.

Die Orientierungsphase war von einer großen Bereitschaft sowohl des politisch-administrativen als auch administrativen Personals begleitet, Grundzüge der West-Berliner Bezirksverwaltungsorganisation auf die Stadtbezirksverwaltung zu übertragen. Die einsetzende Konstituierungsphase wurde von der hohen Motivation nicht nur der Verwaltungsneulinge im Bezirksamt begleitet, den Umbau der Stadtbezirksverwaltung im Kontext des Demokratisierungs- und Einigungsprozesses mitzugestalten. Die geradezu euphorische Aufbruchstimmung spiegelte sich auch in der Bereitschaft des Ostpersonal wider, die veränderten Rahmenbedingungen durch Lernen zu bewältigen.

Allerdings hat die zunehmende Handlungssicherheit nicht dazu geführt, daß die Akzeptanz gegenüber den veränderten Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns nach Eintritt in die Konsolidierungsphase zugenommen hat. Vielmehr nimmt sie mit zunehmender Handlungssicherheit ab. Hierauf verweisen die skizzierten Aussagen aus der im Jahr 1993 durchgeführten Befragung. Die im Jahr 1995 in den Interviews der FHVR-Studie geäußerten Meinungen zu institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns belegen die Abnahme zustimmender Einstellungen. Die euphorische Aufbruchstimmung der Orientierungs- und anfänglichen Konstituierungsphase ist einer ausgeprägten Bürokratiekritik gewichen, so daß die Akzeptanz gegenüber den veränderten Rahmenbedingungen zweieinhalb Jahre nach Eintritt in die Konsolidierungsphase so gering wie nie zuvor seit der "Wende" in der DDR ist.

Die im Vergleich zum Westpersonal geringere Akzeptanz ist beim Altpersonal vor allem durch die Bewertung der Arbeits- und Handlungssituation im Vergleich zur jenen in der Stadtbezirksverwaltung begründet. Ihre Verwaltungserfahrung hat einerseits zur Bewältigung des transformationsbedingten Lern- und Anpassungsprozesses im Umgang mit den neuen rechtlichen Regelungen beigetragen. Andererseits trägt diese Erfahrung zur geringen Akzeptanz eben dieser Regelungen bei. Sie wird vom Neupersonal geteilt, obwohl es über dieses Vorwissen nicht verfügen kann. Das Neupersonal gelangt im Vergleich von Bezirks- und Stadtbezirksverwaltung zu ähnlichen

Einschätzungen wie das Altpersonal⁴⁴⁰. Anscheinend überträgt es seine beruflichen Erfahrungen in Betrieben, Einrichtungen und Organisationen der DDR auf die angenommenen Handlungs- und Arbeitsbedingungen in der Stadtbezirksverwaltung. Zusammen mit dem Altpersonal wird rückblickend ein Bild von ihr konstruiert, daß geradezu zur Mythenbildung führt.

Der Einfluß der Defizite der Berliner Verwaltungsorganisation hat sicherlich zu der Deutlichkeit beigetragen, mit der die Akzeptanzprobleme belegt werden. Ebenso auch die im Vergleich zu anderen Ämtern bekanntermaßen schwierigeren Arbeitsbedingungen in den Ämtern Soz III und Jug VIII mit den Aufgaben der BSHG-Leistungsgewährung. Doch wird ihre Bürokratiekritik sowohl vom Leitungspersonal in der Sozial- und Jugendverwaltung als auch von den Ost-Berliner Bezirksamtsmitgliedern tendenziell geteilt.

Möglicherweise haben auch die fehlenden Gestaltungsspielräume beim Aufbau der Ost-Berliner Verwaltung die Akzeptanzprobleme begünstigt. Denn im Unterschied zu transformatorischen Spielräumen beim Auf- und Umbau der Landes- und Kommunalverwaltungen⁴⁴¹, konnte das Ostpersonal seine Gestaltungspräferenzen nicht in die bezirkliche Transformation einbringen. Doch wird auch in anderen Studien zur Kultur und Transformation ostdeutscher Landes- und Kommunalverwaltungen auf Akzeptanzprobleme der neuen institutionellen Rahmenbedingungen beim Ostpersonal hingewiesen⁴⁴². Die Ergebnisse der Untersuchung in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen belegen besonders deutlich eine allgemeine Entwicklungstendenz in ostdeutschen Verwaltungen. Die ablehnenden Einstellungen zu grundlegenden Prinzipien des Verwaltungshandelns drohen vor dem Hintergrund der Mythenbildung ein Bestandteil ostspezifischer Verwaltungskultur zu werden.

440 Das Neupersonal schätzt die *Kritikbereitschaft gegenüber Anweisungen und den kollegialen Umgang mit dem Vorgesetzten* als heute ebenso ausgeprägt wie in der Stadtbezirksverwaltung ein. Das Altpersonal stellt auch hier eine Verschlechterung fest. Siehe Tabelle 20 im Tabellenanhang.

441 Siehe Eisen (1997), Wollmann (1996 und 1995a/b) und Seibel (1996).

442 Siehe Damskis/Möller (1997), Rogas u.a. (1997), Schöne/Rogas (1996), Berg/Nagelschmidt (1995), Schöne/Rößler (1994), und Grunow/Wohlfahrt (1993).

3 Resümee und Ausblick

Die differierenden Orientierungsmuster und Handlungspräferenzen des West- und Ostpersonals belegen, daß sich wie in Landes- und Kommunalverwaltungen auch in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen eine ostspezifische Verwaltungskultur herausbildet. Prägnante Unterschiede bestehen in den dominanten Rollenverständnissen. Das Westpersonal begreift sich in seinem Rollenverständnis als aktiven Akteur im politischen Prozeß. Es begünstigt, daß das Personal seine spezialisierte Informations- und Problemlösungskapazitäten in die Formulierung von Politik hineinträgt. Erst diese Beteiligung von Verwaltung im politischen Prozeß ermöglicht es dem politischen System, seine gesellschaftlichen Steuerungs- und Regulierungsfunktionen erfüllen zu können.

Diese nichtformalisierte Anforderung an Verwaltungshandeln findet sich im Rollenverständnis des Ostpersonals nicht wieder. Es begreift sich in seinem beruflichen Selbstverständnis als aktiver Ausgestalter politischer Vorgaben und definiert sein Rollenverständnis in positiver Abgrenzung zum negativen Image des Politikers bzw. von Parteien, die als Repräsentanten eines Gruppen- oder Mehrheitsinteresses gelten. Es verkörpert in seinem Selbstverständnis die an eher fachlich-neutrale Problemlösungen orientierte, über gesellschaftliche Gruppen- oder Mehrheitsinteressen stehende Sachkompetenz, was an das skizzierte Bild des klassischen Bürokraten erinnert. Allerdings ist die Klientelorientierung in der Sozial- und Jugendverwaltung auch beim Ostpersonal ausgeprägt. Sie ist kein Beleg für eine Dienstleistungsorientierung. Vielmehr werden die Klienten als von Parteien vernachlässigte Gruppen gesehen, denen es zu helfen gilt. Hier weisen die Einstellungen und Meinungen der Befragten in Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen eine Konvergenz auf.

Im Unterschied zum Westpersonal steht die Rollendefinition über Abgrenzung einem weitergehenden, über die Ausgestaltung der Verwaltungspolitik hinausreichenden Engagements entgegen. Sein Rollenverständnis läßt sich als das eines passiven Akteurs im politischen Prozeß beschreiben. Dieser Befund wird in Studien zur Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern bestätigt⁴⁴³. Die Distanz des Ostpersonal zur Politik ist ein Merkmal ostspezifischer Verwaltungskultur und begünstigt Effizienzverluste in der Leistungsfähigkeit des politischen Systems in Ostdeutschland.

443 Siehe beispielsweise die "Rollendistanz" ostdeutschen Personals bei Damskis/Möller 1997: 152).

Das Rollenverständnis des Altpersonals weist eine hohe Kontinuität zu dem in der Stadtbezirksverwaltung dominierenden auf. Auch Damskis/Möller belegen eine "Rollenrenaissance" in Landesverwaltungen von Brandenburg und Sachsen, bei dem das berufliche Selbstverständnis des ostdeutschen Altpersonal von Rollenprofilen der DDR-Verwaltung geprägt wird⁴⁴⁴. Der anpassende "Paradigmawechsel"⁴⁴⁵ wurde bei dieser nichtformalisierten Anforderung an Verwaltungshandeln nicht vollzogen und ist ein Beleg für die langfristige Wirkung wertbestimmter Orientierungen und Einstellungen, wie bereits zu Anfang der Arbeit dargelegt wurde. Diese Prägung setzt sich auch beim Neupersonal fort und bestätigt die Annahme einer dominanten Einheitskultur in Betrieben, Organisationen, Einrichtungen und Verwaltungen der DDR.

Formalisierte Anforderungen an Verwaltungshandeln erzwingen geradezu Verhaltensänderungen, die auch zu Rückwirkungen auf Orientierungen führen⁴⁴⁶. Möglicherweise hat die dezentralisierte Wahrnehmung von Fachverantwortung in der Sozial- und Jugendverwaltung es begünstigt, daß sich die von der früheren Tätigkeit geprägte Vorgabenorientierung sukzessive zur Aufgabenorientierung, wandelt⁴⁴⁷, wie sie beim Westpersonal dominiert. Allerdings findet diese Annäherung nicht bei der Bewertung der institutionellen Rahmenbedingungen statt. Die Erinnerung an die Stadtbezirksverwaltung gleicht beinahe einer Mythenbildung, so daß sich die Bürokratiekritik in einer geringen Akzeptanz gegenüber den Prinzipien organisationalen Handelns niederschlägt. Sie wird zumindest ansatzweise ebenfalls in Studien zum Verlauf ostdeutscher Verwaltungstransformation festgestellt.

Nachdem der Transfer verwaltungsrechtliche Regelungen und Organisationsstrukturen nach Ostdeutschland abgeschlossen ist, wird zunehmend deutlich, daß sich im unkalkulierbaren Zusammenwirken von institutionellen Rahmenbedingungen und verwaltungskulturellen Einflüssen öffentliche Verwaltungen herausbilden, die eine spezifisch ostdeutsche Prägung aufweisen. Akzeptanzprobleme und Rollenrenaissance werden vor allem durch die frühere sozio-kulturelle gesellschaftliche und berufliche Prägungen beeinflusst. Sie begünstigen Effizienzverluste des politischen Systems in Ostdeutschland, so daß Rollendistanz und Legitimitätslücke möglicher-

444 Siehe a.a.O.: 152f.

445 Siehe Wollmann (1991a/1996b) und Wollmann/Jaedicke (1993).

446 Siehe Kapitel I. Zum Abbau von Dissonanzen durch Einstellungsänderungen siehe die "Theorie der kognitiven Dissonanz" (Festinger 1978: 256ff.), aber auch Windolf 1981: 20ff.

447 Siehe zu dieser Feststellung auch die ähnlichen Ergebnisse von Damskis/Möller 1997.

weise eine Eigendynamik entwickeln und die verwaltungskulturelle Spaltung in naher Zukunft nicht geschlossen sein wird.

Schröter weist darauf hin, daß die Rückbesinnung auf frühere Werte nicht untypisch für Prozesse des Zusammenwachsens zweier Kulturen ist⁴⁴⁸: Nach einer ersten Phase der Orientierung auf neue Werte folgt ein Phase des Rückschwungs auf alte Werte, woran sich schließlich die Herausbildung eines neuen Wertemusters anschließt. Der kulturelle Verlauf bezirklicher Transformation entspricht bisher diesem Modell. Offen bleibt, wie lange dieser Akkulturationsprozeß andauert und ob dieses Szenario auch für den Sonderfall ostdeutscher Verwaltungstransformation gilt. Zugunsten effizienter und leistungsfähiger Verwaltungen in Ostdeutschland wäre eine Förderung der Akkulturation erstrebenswert⁴⁴⁹.

Gemeinschaftliche Ost/West-Erfahrungen können die Akkulturation beschleunigen, Denn sie tragen dazu bei, daß die soziale Übereinkunft über das wünschenswerte Handeln im Prozeß von De- und Institutionalisierung von den Akteuren gemeinsam ausgebildet wird. Eine solche Gemeinsamkeit liegt in der Bewältigung veränderter Anforderungen an Verwaltungshandeln, wie sie im Neuen Steuerungsmodell beschrieben werden⁴⁵⁰. Sie erfordern in der Bundesrepublik eine reformerische Phase der Verwaltungsmodernisierung⁴⁵¹.

Die geringe Akzeptanz institutioneller Rahmenbedingungen des Ostpersonals erleichtert eine Reformorientierung⁴⁵². Andererseits könnten die mit Verwaltungsreformen verbundenen Belastungen das Ostpersonal gegenwärtig überfordern⁴⁵³. Der erneute Verlust von Handlungssicherheit und das erneute Erlernen von Regeln würde bei noch vorhandenen Unsicherheiten im Umgang mit dem Verwaltungsrecht die Umsetzung von Reformen nachhaltig erschweren. Die Erschöpfung durch die geleistete Transformationsarbeit könnte die Ausbildung einer geradezu reformre-

448 Siehe Schröter (1995) und Reichard/Schröter (1993).

449 Zu Beispielen solcher Förderung siehe Reichard (1996) und Reichard/Schröter (1993).

450 Siehe zum Neuen Steuerungsmodell die KGSt-Berichte (1996/1995/1993), Reichard (1994), Budäus (1994) und Naschold (1994).

451 Siehe zur Verwaltungsmodernisierung die Beiträge in Reichard/Wollmann (1996).

452 Zu dieser Annahme siehe Beckers/Jonas 1997 und 1996a/b. Zur Diskussion möglicher ostdeutscher Verwaltungsentwicklung nach der Einheit siehe Reichard/Röber 1993.

453 Zu solchen Anforderungen siehe Kieser/Kubicek (1992: 125) und Aregger (1976: 178ff.).

sistenten Einstellung des Ostpersonals begünstigen⁴⁵⁴.

Zusammen mit dem Vordringen an bürokratischer Routine und Status-Quo-Identifikationen stehen diese Einflüsse der Chance eines durch geringe Akzeptanz begründeten transformationsspezifischen Reformpotentials entgegen. Auf die Dominanz reformresisteter Einflüsse verweist das Mißverhältnis in den Modernisierungsbemühen von Landes- und Kommunalverwaltungen in Ost- und Westdeutschland⁴⁵⁵, so daß sich die verwaltungskulturelle Spaltung mittelfristig eher vertiefen wird. Im Unterschied hierzu finden sich aber in den Berliner Bemühungen um eine Verwaltungsmodernisierung Hinweise, daß die Ost-Bezirke den West-Bezirken in der Verwaltungsreform "Unternehmen Verwaltung Berlin" nicht nachstehen⁴⁵⁶.

Frühe Beobachtungen zur Berliner Verwaltungsmodernisierung, die im Jahre 1995 reformbegleitende Beratungsfirmen machten, deuten auf höheres Engagement der Ost-Bezirke hin. Als mögliche Ursache für dieses Phänomen nennen Unternehmensberater die häufig vom Ostpersonal geäußerte "gewisse Distanz" gegenüber dem "übergestülpten Verwaltungssystem", dessen Defizite inzwischen erkannt wären, so daß nun die Chance bestünde, sie durch die Einführung neuer Strukturen zu überwinden⁴⁵⁷. Auch nach Beobachtungen der Senatsinnenverwaltung im Herbst 1996 sind es vor allem Ost-Berliner Bezirksverwaltungen, die bei der Implementation zentraler Teilbereiche des Reformpakets zu den "Schrittmachern" der Reform gehören: So nennt sie Schöneberg als einzigen der zwölf West-Berliner Bezirke - von den elf Ost-Berliner Bezirken werden immerhin Köpenick, Lichtenberg, Mitte und Weißensee genannt⁴⁵⁸.

Der Grund für die Reformbereitschaft liegt in der besonders reinen Form der Umsetzung des "Blaupausen-Ansatzes"⁴⁵⁹. Er hat die bezirkliche Transformation in weitaus höherem Maße bestimmt, als dies in ostdeutschen Landes- und Kommunalverwaltungen der Fall ist. Daher ist die Legitimitätslücke möglicherweise nur ein Problem in Ost-Berliner Bezirksverwaltungen, was erklärt, warum die Bereitschaft zur Reform

454 Siehe Reichard (1996), Beckers/Jonas (1996b) und Reichard/Röber (1993)..

455 Siehe Reichard 1996: 312f.

456 Siehe Berlin Unternehmen Verwaltung 1995.

457 "Diejenigen, die powern, sind meist die Beamten im Osten. Und diejenigen, die mauern, kommen oft aus dem Westen" (Bürsch 1995: 19).

458 Siehe direkt 11/96: 3.

459 Siehe Reichard/Röber 1993.

so deutlich vorhanden ist. Aber vielleicht ist Berlin als "Werkstatt der Einheit" der gesamtdeutschen Entwicklung auch nur einen kleinen Schritt voraus.

Quellenverzeichnis

1 Verzeichnis der Interviews

- IJ1: Leitender Fachbeamter der Abteilung Jugend am 22. Dezember 1994 im Bezirksamt A
- IJ2: Amtsleiter "Familienfürsorge" (Jug III) in der Abteilung Jugend, Familie und Kultur am 9. Juni 1995 im Bezirksamt B
- IJ3: Amtsleiter "Wirtschaftliche Hilfen" (Jug VIII) in der Abteilung Jugend, Familie und Kultur am 9. Juni 1995 im Bezirksamt B
- IJ4: Amtsleiter "Vormundschaftswesen" (Jug II) in der Abteilung Familie, Jugend und Sport am 3. Juli 1995 im Bezirksamt C
- IJ5: Amtsleiter "Familienfürsorge" (Jug III) in der Abteilung Jugend am 24. November 1995 im Bezirksamt C
- IJ6: Bezirksstadträtin für Familie, Jugend und Sport im Bezirksamt Weißensee am 30.10.1995
- IJ7: Bezirksbürgermeister im Bezirksamt Friedrichshain am 22.11.1995
- IJ8: Bezirksstadtrat für Jugend, Familie und Sport im Bezirksamt Friedrichshain am 18.10.1995
- IJ9: Bezirksstadträtin für Soziales im Bezirksamt Kreuzberg am 15.10.1995
- IJ10: Bezirksbürgermeister im Bezirksamt Kreuzberg am 25.10.1995

2 Literaturverzeichnis

- Aberbach, J. D./Putnam, R. D./Rockman, B. A. 1981:* Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge (Mass.)
- AH-Drucksache 1988:* Mitteilungen zur Kenntnisnahme über Bericht und Umsetzung der Arbeitsergebnisse der Enquete-Kommission zur Verwaltungsreform. Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin Nr. 10/3269
- Aregger, K. 1976:* Innovation in sozialen Systemen 1. Einführung in die Innovationstheorie der Organisation. Stuttgart
- Arendt, H. 1991:* Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. 2. Aufl. Opladen
- v. Arnim, H. H. 1995:* Staat ohne Diener. Was schert die Parteien das Wohl des Volkes? 2. akt. und erg. Aufl. München
- AZG:* Allgemeines Zuständigkeitsgesetz. In: Srocke, E. 1994: Die Gesetze über die Berliner Verwaltung und die Verwaltungsgerichtsordnung. 45. Aufl. Berlin
- Bammé, A./Holling, E./Lempert, W. 1983:* Berufliche Sozialisation. Ein einführender Studientext. München
- Banner, G. 1982:* Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune. In: Archiv für Kommunalwissenschaften: 26ff.
- Banner, G./Reichard, C. (Hrsg.) 1993:* Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion. Köln
- Bartsch, H.: 1991:* Aufgaben und Struktur der örtlichen Verwaltung. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 109ff.
- Beck, U. 1991:* Opposition in Deutschland. In: Giesen, B./Leggewie C. (Hrsg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch. Berlin: 17ff.
- Becker, B. 1989:* Öffentliche Verwaltung - Ein Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha
- Beckers, P. 1991:* Die Stadtbezirksverwaltung in Berlin (Ost) im Kontext des deutsch-deutschen Vereinigungsprozesses. Diplomarbeit Fachbereich 15. Freie Universität Berlin

- Beckers, P./Müller, H./Wollmann, H. 1993:* Abschlußbericht des Forschungsprojekts Gesetzliche Vorkaufsrechte im Auftrag des BMBau. Verf. Manuskript. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH Berlin
- Beckers, P./Jonas, U. 1993a:* Umbruch und Innovation in der Ost-Berliner Bezirksverwaltung. Design eines Forschungsprojektes und Darstellung erster Eindrücke. In: Kießler, L./Bogumil, J./Wiechmann, E. (Hrsg.): Anders Verwalten. Praxis und Perspektiven kommunaler Gestaltungsprojekte. Marburg: 159ff.
- Beckers, P./Jonas, U. 1993b:* Einstellung und Werthaltungen in Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen - Datenreport, Freie Universität Berlin
- Beckers, P./Jonas, U. 1994a:* Verwaltungspersonal im Umbruch: Einstellungen und Werte in Ost- und West-Berliner Bezirksverwaltungen. Humboldt-Universität zu Berlin, Beiträge aus dem Fachbereich Sozialwissenschaften, Heft 2. Berlin
- Beckers, P./Jonas, U. 1994b:* Das Modellbezirksamt Weißensee - Ergebnisse einer Begleituntersuchung. Berlin-Forschung. Freie Universität Berlin
- Beckers, P./Jonas, U. 1994c:* Verwaltungsumbruch und Verwaltungsreform in der Ost-Berliner Bezirksverwaltung. In: Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien: BISS-Bildungshefte. Heft 7: 45ff.
- Beckers, P./Jonas, U. 1996a:* Verwaltungspersonal in östlichen Berliner Bezirksverwaltungen und Reformprojekt "Unternehmen Verwaltung". In: Busch, R. (Hrsg.): Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Innovation-Gestaltung-Beteiligung. Berlin: 162ff.
- Beckers, P./Jonas, U. 1996b:* Akzeptanzprobleme als Chance für Reformen? Aspekte des Institutionalisierungs- und Reformprozesses in östlichen Berliner Bezirksverwaltungen. In: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen: 275ff.
- Beckers, P./Jonas, U. 1997:* Im Osten nichts Neues? Meinungsbild von Verwaltungsmitarbeitern zum Transformations- und Reformprozeß in (Ost-)Berliner Bezirksverwaltungen. Reihe Beiträge aus dem Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Band 55. Berlin
- Begriffslexikon 1984:* Lotter, K./Meiners, R./Treptow, E. (Hrsg.): Marx-Engels Begriffslexikon. München
- Behr, W. 1985:* Bundesrepublik Deutschland-Deutsche Demokratische Republik. Systemvergleich. 2. erw. und akt. Aufl. Stuttgart

- Benjamin, M. 1989:* Die staatliche Leitung in der DDR: Theorie und Praxis. In: Ellwein, T./Hesse, J. J. /Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 3. Baden-Baden: 133ff.
- Benninghaus, H. 1985:* Statistik für Soziologen 1: Descriptive Statistik. 5. Aufl. Stuttgart
- Bentz, J. 1991:* SPSS/PC+ mit einer Einführung in das Betriebssystem MS-Dos. München.
- Benz, A./Scharpf, F. W./Zintl, R. 1992:* Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M.
- Benz, A. 1993:* Reformbedarf und Reformchancen des kooperativen Föderalismus nach der Vereinigung Deutschlands. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 454ff.
- Berg, F. 1994:* Transformation der kommunalen Verwaltungsinstitutionen in Stadt und Kreis Strausberg. In: Naßmacher, H. (Hrsg.): Politische Strukturen im Umbruch. Berlin: 181ff.
- Berg, F./Nagelschmidt, M. 1995:* Institutionen, Personal und handlungspotentiale ostdeutscher Kreise und Kommunen im Transformationsprozeß. Regionale Studien. Verf. Manuskript. Humboldt-Universität zu Berlin.
- Berg, F./Nagelschmidt, M./Wollmann, H. 1996:* Kommunalen Institutionenwandel: Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozeß. Reihe KSPW-Transformationsprozesse, Band 12. Opladen
- Berge, W. 1993:* Tradition und Transformation. Eine vergleichende Untersuchung zur politischen Kultur in Deutschland. Opladen
- Berger, P./Luckmann, T. 1977:* Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. 5. Aufl. Frankfurt a.M.
- Berger, H. 1980:* Untersuchungsmethode und soziale Wirklichkeit. Eine Kritik an Interview und Einstellungsmessung in der Sozialforschung. Frankfurt a.M.
- Berking, H./Neckel, S. 1992:* Die gestörte Gemeinschaft. Machtprozesse und Konfliktpotentiale in einer ostdeutschen Gemeinde. In: Hradil, S. (Hrsg.): Zwischen Bewußtsein und Sein. Opladen: 151ff.
- Berlin Unternehmen Verwaltung 1995:* Senatsverwaltung für Inneres (Hrsg.): Mut zur Reform: auf dem Weg zu einer neuen Unternehmenskultur des öffentlichen Dienstes. Berlin

- Berliner Zeitung vom 20.6.1990*: Beamtenehre besiegte den Revoluzzergeist
- Berliner Zeitung vom 30.6.1990*: Der Lichtenberger Besen hat nur weiche Borsten
- Berliner Zeitung vom 14.4.1993*: Interview mit Joachim Gauck
- Bernet, W. 1990: Das Problem der Gerichtsbarkeit über Verwaltungssachen in der Entwicklung der DDR. In: Die öffentliche Verwaltung: 409ff.
- Bernet, W./Lecheler, H. 1991: Die DDR-Verwaltung im Umbau. Regensburg
- Bertaux, D./Bertaux-Wiame, I. 1980: Autobiographische Erinnerung und kollektives Gedächtnis. In: Niethammer, L. (Hrsg.): Lebenserfahrung und kollektives Gedächtnis. Die Praxis der "Oral History". Frankfurt a.M.: 108ff.
- Bertram, H./Hradil, S./Kleinherz, G. (Hrsg.) 1995: Sozialer und demographischer Wandel in den neuen Bundesländern. Berlin.
- v. Beyme, K. 1987: Institutionentheorie in der neueren Politikwissenschaft. In: Göhler, G. (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand-Probleme-Perspektiven. Opladen: 48ff.
- v. Beyme, K./Nohlen, D. 1991: Systemwechsel. In: Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik. München: 690ff.
- v. Beyme, K. 1991: Selbstgleichschaltung. Warum es in der DDR keine Politologie gegeben hat. In: Giesen, B./Leggewie, C. (Hrsg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch. Berlin: 123ff.
- v. Beyme, K. 1993: Das politische System der Bundesrepublik nach der Vereinigung. 7. vollst. überarb. Ausgabe. München
- v. Beyme, K. 1994a: Ansätze zu einer Theorie der Transformation der ex-sozialistischen Länder Osteuropas. In: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen: 141ff.
- v. Beyme, K. 1994b: Systemwechsel in Osteuropa. Frankfurt a.M.
- BezVG: Bezirksverwaltungsgesetz. In: Srocke, E. 1994: Die Gesetze über die Berliner Verwaltung und die Verwaltungsgerichtsordnung. 45. Aufl. Berlin
- Bley, J. 1991: Verwaltungsentscheidungen und Verwaltungsvollzug. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 249ff.
- Bohrnstedt H./Knoke, D. 1988: Statistics for Social data Analysis. 2. Aufl. Itasca, Illinois

- Bos, E. 1994:* Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen. In: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen: 81ff.
- Bosetzky, H. 1992:* "Verwaltungsmissionare" - Über den Einsatz westlicher Verwaltungsmitarbeiter in Ostberlin. In: Verwaltungsrundschau, Heft 11: 381ff.
- Bosetzky, H./Heinrich, P. 1994:* Mensch und Organisation. Aspekte bürokratischer Sozialisation. 5. Aufl. Köln
- Brand, J./Maggioni, M./Stein, P. 1994:* Die Umgestaltung der Verwaltung in den neuen Bundesländern, dargestellt am Beispiel von zwei ausgewählten Kommunalverwaltungen. In: Verwaltungsrundschau, Heft 8: 253ff.
- Brunner, G. 1987:* Staatsrecht der DDR. In: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1. Heidelberg: § 10 R. 30
- Bürsch, M. 1995:* Im Osten was Neues. Verwaltungsreform in ostdeutschen Städten und Gemeinden. In: Friedrich Ebert-Stiftung (Hrsg.): Verwaltungsreform in Städten und Gemeinden. Praxis-Projekte-Perspektiven. Bonn: 7ff.
- Büssing, A. 1992:* Organisationsstruktur, Tätigkeit und Individuum: Untersuchungen am Beispiel der Pflgetätigkeit. Bern
- Bütow, B. 1997:* Verantwortung und Engagement für das Gemeinwesen. Zwei allzu schnell in Vergessenheit geratene Aspekte der Jugendhilfe. In: Jugendhilfe, Heft 4: 226ff.
- Bungard, W. 1990:* Führung im Lichte veränderter Mitarbeiterqualifikation. In: Wien-dick, G./ Wiswede, G. (Hrsg.): Führung im Wandel. Neue Perspektive für die Führungsforschung und Führungspraxis. Stuttgart: 197ff.
- Conrad, P./Sydow, J. 1984:* Organisationsklima. Berlin
- Crozier, M./Friedberg, E. 1979:* Macht und Organisation: Die Zwänge kollektiven Handelns; zur Politologie organisierter Systeme. Königstein/Ts.
- Damskis, H. 1996:* Verwaltungselite und Verwaltungskultur in den Bundesländern Brandenburg und Sachsen. Zum Politik- und Rollenverständnis von leitenden Ministerialbeamten in vergleichender Ost-West-Perspektive. In: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen: 116ff.
- DDR-Verfassung:* In: Schuster, R. 1985 (Hrsg.): Alle deutschen Verfassungen. München

- Damskis, H. 1997:* Politikstile und regionale Verwaltungskulturen in Ostdeutschland. Politik- und Rollenverständnis leitender Ministerialbeamter. Berlin
- Derlien, H. U./R. Mayntz 1988:* Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987. Bamberg
- Derlien, H.-U. 1991:* Regierungswechsel, Regimewechsel und Zusammensetzung der politisch-administrativen Elite. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: 253ff.
- Derlien, H.-U. 1993:* Integration der Staatsfunktionäre der DDR in das Berufsbeamtentum: Professionalisierung und Säuberung. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 190ff.
- Diekelmann, P. 1994:* Verwaltungshilfe und Verwaltungshelfer im Prozeß der deutschen Einigung. Diplomarbeit Fachbereich 15. Freie Universität Berlin
- direkt 11/96:* Die Reform wächst von unten. In: Senatsverwaltung für Inneres (Hrsg.): Berlin Unternehmen Verwaltung. Informationen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Berlin: 3
- direkt 5/97:* Mitarbeiterbefragung in Mitte: 95% denken an Stellenabbau. In: Senatsverwaltung für Inneres (Hrsg.): Berlin Unternehmen Verwaltung. Informationen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Berlin: 1ff.
- Drescher, P. 1993:* Organisationale Sozialisation. Eine Studie über das Wohlbefinden von Betriebseinsteigern. Münster
- Durkheim, E. 1961:* Die Regeln der soziologischen Methode. Neuwied.
- Eisen, A./Seibel, W. 1995:* Kooperative Verwaltungspolitik und die Steuerungsfähigkeit des Staates. In: Voigt, R. (Hrsg.): Der kooperative Staat. Baden-Baden: 235ff.
- Eisen, A. 1996:* Institutionenbildung im Transformationsprozeß. Der Aufbau der Umweltverwaltung in Sachsen und Brandenburg 1990-1994. Reihe Konstanzer Schriften zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, Band 4. Konstanz
- Elias, N. 1992:* Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Band 1 und 2. 17. Aufl. Frankfurt a. M.
- Ellwein, T./R. Zoll 1973:* Berufsbeamtentum: Anspruch und Wirklichkeit. Düsseldorf

- Ellwein, T. 1982:* Der Staat: Moloch oder Lückenbüßer? Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in historischer Perspektive. In: Wehling, H.-G. (Hrsg.): *Zuviel Staat? Die Grenzen der Staatstätigkeit.* Stuttgart: 11ff.
- Ellwein, T. 1984:* Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung. In: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.J. (Hrsg.): *Handbuch des Verfassungsrechts.* Berlin-New York: 1093ff.
- Ellwein, T. 1986:* Zur Geschichte der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In: Wehling, H.-G. (Hrsg.): *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik.* Stuttgart: 9ff.
- Ellwein, T. 1992:* *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland.* 7. Aufl. Opladen
- Ellwein, T. 1993:* Tradition-Anpassung-Reform. Über die Besonderheit der Verwaltungsentwicklung in den neuen Bundesländern. In: Seibel, W./Benz, A./Mädig, H. (Hrsg.): *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung.* Baden-Baden: 30ff.
- Ellwein, T./Hesse, J. J. 1994:* *Der überforderte Staat,* Baden-Baden
- Engelniederhammer, S./Köpp, B./Reichard, C./Röber, M./Wollmann, H. 1995:* Berlin auf dem Weg zu einer neuen Verwaltung? Eine Skizze zum Forschungsprojekt Verwaltungsreform BERLIN-Die Einführung des "Berliner Führungs- und Steuerungssystems". Reihe Beiträge aus dem Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Band 47. Berlin
- Engelniederhammer, S./Gehrke, M. 1996:* Verwaltungsreform BERLIN-Erste Ergebnisse einer Befragung der Realisierungsbeauftragten in den 23 Berliner Bezirken. Reihe Beiträge aus dem Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Band 51. Berlin
- Engler, W. 1992:* *Die zivilisatorische Lücke. Versuche über den Staatssozialismus.* Frankfurt a. M.
- Enquete Kommission 1984:* *Schlußbericht der Enquete-Kommission zur Verwaltungsreform.* Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin Nr. 9/1829
- Faller, M. 1991:* *Innere Kündigung. Ursachen und Folgen.* München
- FGB 1966:* *Familiengesetzbuch der DDR vom 1.4.1966 (GBl. Nr. 1)*
- Festinger, L. 1978:* *Theorie der kognitiven Dissonanz.* Stuttgart

- Forschungsgruppe BVV 1986*: Forschungsgruppe (Ltg.: Reinhard Gericke): Ergebnisbericht des Forschungsprojektes "Bezirksverordnetenversammlungen" an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Verv. Manuskript
- Franzke, J./Newiger, G. 1996*: Die Einführung des "Neuen Steuerungsmodells" im Landkreis Potsdam-Mittelmark: Chancen und Probleme unter besonderer Berücksichtigung von Personalfragen. Verv. Manuskript. Universität Potsdam
- Funke, D. 1991*: Die sozioökonomische Rechtsstellung des Bürgers in der DDR. Köln
- Gabriel, O. 1994*: Politische Einstellungen und politische Kultur. In: Gabriel, O./Brettschneider, F. (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Opladen: S. 96ff.
- Gabriel, O.W. 1994: Politische Kultur aus der Sicht der empirischen Sozialforschung. In: Niedermeyer, O./K. v. Beyme (Hrsg.): Politische Kultur in Westdeutschland. Berlin: 22ff.
- Gehlen, A. 1977*: Urmensch und Spätkultur. Philosophische Ergebnisse und Aussagen. 4. Aufl. Frankfurt. a. M./Bonn
- Gesundheitswesenumstrukturierungsgesetz 1990*: Gesetz zur Umstrukturierung des staatlichen ambulanten Gesundheitswesens, Veterinärwesens und Apothekenwesens vom 22. Juli 1990 (GBl. Nr. 52)
- Gewerbegesetz 1990*: Gewerbegesetz der DDR vom 6. März 1990 (GBl. Nr. 17)
- GGO I*: Gemeinsame Geschäftsordnung des Landes Berlin. Senatsverwaltung für Inneres - I B 6, Berlin
- Giddens, A. 1995*: Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. 2. durchges. Aufl. Frankfurt/M.
- Giesen, B./Leggewie, C. 1991*: Sozialwissenschaften vis-à-vis. Die deutsche Vereinigung als sozialer Großversuch. In: Giesen, B./Leggewie, C. (Hrsg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch. Berlin: 7ff.
- Glaeßner, G.-J. 1977*: Herrschaft durch Kader: Leitung der Gesellschaft und Kaderpolitik der DDR. Opladen
- Glaeßner, G.-J. 1989*: Die andere deutsche Republik. Opladen
- Glaeßner, G.-J./Reißig, R. 1991*: Einführung. In: Glaeßner, G.-J./Reißig, R. (Hrsg.): Das Ende eines Experiments. Berlin: 7ff.

- Glaeßner, G.-J. 1992:* Der schwierige Weg zur Demokratie. Vom Ende der DDR zur deutschen Einheit. 2. Aufl. Opladen
- Glaeßner, G.-J. 1993a:* Vom "demokratischen Zentralismus" zur demokratischen Verwaltung? Probleme des Umbaus einer Kaderverwaltung. In: Seibel, W./Benz, A./, H. Mäding (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 67ff.
- Glaeßner, G.-J. 1993b:* Vom Kommunismus zur Demokratie? Entwicklungsprobleme in den post-kommunistischen Gesellschaften und die Transformation in den neuen Bundesländern. In: Glaeßner, G.-J. (Hrsg.): Der lange Weg zur Einheit. Studien zum Transformationsprozeß in Ostdeutschland. Berlin: 11ff.
- Göhler, G. 1987a:* Einleitung. In: Göhler, G. (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand-Probleme-Perspektiven. Opladen: 7ff.
- Göhler, G. 1987b:* Institutionenlehre und Institutionentheorie in der deutschen Politikwissenschaft nach 1945. In: Göhler, G. (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand-Probleme-Perspektiven. Opladen: 15ff.
- GöV 1985:* Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR (GöV) vom 4. Juli 1985 (GBl. Nr. 13)
- GöV 1973:* Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe in der DDR vom 12. Juli 1973 (GBl. Nr. 32)
- Greiffenhagen, M./Greiffenhagen, S. 1993:* Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur im vereinigten Deutschland. München
- Grele, R. J. 1980:* Ziellose Bewegung. Methodologische und theoretische Probleme der Oral-History. In: Niethammer, L. (Hrsg.): Lebenserfahrung und kollektives Gedächtnis. Die Praxis der "Oral History". Frankfurt a. M.: 143ff.
- Greven, M. 1983:* Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik-institutionelle Aspekte. In: Hartwich, H. H. (Hrsg.): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik. Opladen, S. 510ff.
- Greven, M. 1987:* Über Institutionalisierung, verbleibende Kontingenz und mögliche Freiheit. In: Göhler, G. (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand-Probleme-Perspektiven. Opladen: 98ff.
- Grundgesetz (GG):* Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In: Schuster, R. 1985 (Hrsg.): Alle deutschen Verfassungen. München

- Grunow, D. 1982: Bürgernähe der Verwaltung als Qualitätsmaßstab und Zielbezug alltäglichen Verwaltungshandelns. In: Hesse, J. J. (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Opladen: 236ff.
- Grunow, D./ Wohlfahrt, N. 1993: Verwaltungshilfe für die neuen Bundesländer - vom Reformeifer zur kollektiven Selbstschädigung. In: Seibel, W./Benz, A./, H. Mäding (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 162ff.
- Grunow, D. 1993: Kommunale Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: 362ff.
- Habermas, J. 1977: Legitimitätsprobleme im Spätkapitalismus. 2. Aufl. Frankfurt am Main
- Handelsentflechtungsgesetz 1990: Gesetz zur Entflechtung des Handels in den Kommunen in der DDR vom 6 Juli 1990 (GBl. Nr. 41)
- Hanft, A. 1991: Identifikation als Einstellung zur Organisation: eine kritische Analyse aus interaktionistischer Perspektive. München
- Hauriou, M. 1965: Die Theorie der Institutionen und zwei andere Aufsätze. Berlin
- Hauschild, C. 1991a: Die örtliche Verwaltung im Staats- und Verwaltungssystem der DDR. Auf dem Wege in den gesamtdeutschen Bundesstaat: eine vergleichende Untersuchung. Berlin
- Hauschild, C. 1991b: Die Verwaltung der DDR in der bundesdeutschen Literatur. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 327ff.
- Hauß, F./Kollmorgen, R. 1993: Die KSPW im Transformationsprozeß: Geschichte, Aufgaben, Arbeitsweise und erste Ergebnisse. In: Berliner Debatte, Heft 4: 35ff.
- Heinze, R. G./Voelzkow, H. 1993: Verbände und "Neokorporatismus". In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: 245ff.
- Hennis, W. 1977: Vom gewaltenteilenden Rechtsstaat zum teleokratischen Programmstaat. In: Hennis, W. (Hrsg.): Politik und praktische Philosophie. Stuttgart: 243ff.
- Herbert, W. 1989: Bürgernahe Verwaltung als Leitbild öffentlichen Handelns. Einstellungen von Mitgliedern des höheren Dienstes der öffentlichen Verwaltung zu Staat, Politik und Gesellschaft. Speyer

- Herzog, D. 1991:* Brauchen wir eine politische Klasse?. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 50: 3ff.
- Hesse, K. 1984:* Das Grundgesetz in der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland; Aufgabe und Funktion der Verfassung. In: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.-J. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts. Berlin-New York: 3ff.
- Hesse, J. J. 1987a:* Einführung: Zur Analyse des "Speyer-Seminars zur kommunalen Wissenschaft und Praxis". In: Hesse, J. J. (Hrsg.): Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung heute. Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. Band 1. Baden-Baden: 21ff.
- Hesse, J. J. 1987b:* Erneuerung der Politik "von unten"? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. In: Hesse, J. J. (Hrsg.): Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung heute. Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. Band 1. Baden-Baden: 191ff.
- Hesse, J. J. 1987c:* Die Aufgaben einer Staatslehre heute. In: Ellwein, T./Hesse, J. J./Mayntz, R./Scharpf F. W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band I. Baden-Baden: 55ff.
- Hesse, J. J./Ellwein, T. 1992:* Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 7., vollst. neubearb. und erw. Aufl. Opladen
- Hesse, J. J. 1993:* Das föderative System der Bundesrepublik vor den Herausforderungen der deutschen Einigung. In: Seibel, W./Benz, A./, H. Mäding (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 431ff.
- Heyde, W. 1984:* Die Rechtsprechung. In: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.-J. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts. Berlin-New York: 1199ff.
- Hill, H. 1992:* Effektive Verwaltung in den neuen Bundesländern. In: Hill, H. (Hrsg.): Erfolg im Osten. Baden-Baden: S. 25ff.
- Hill, H. 1994:* Konzentration und Beweglichkeit als Leitprinzipien für den weiteren Aufbau der Verwaltung in den neuen Bundesländern. In: Verwaltungsarchiv 85, Heft 1, S. 1ff.
- Hill, W./Fehlbaum, R./Ulrich, P. 1989:* Organisationslehre. Ziele, Instrumente und Bedingungen der Organisation sozialer Systeme. Band 1 und 2. 4. durchges. Aufl. Stuttgart
- Hillmann, K.-H. 1989:* Wertwandel. Zur Frage soziokultureller Voraussetzungen alternativer Lebensformen. Darmstadt

- Höhn, R. 1972:* Moderne Führungsprinzipien in der Kommunalverwaltung. Bad Harzburg
- Höhn, R. 1989:* Die innere Kündigung in der öffentlichen Verwaltung. Ursachen-Folgen-Gegenmaßnahmen. Stuttgart
- Höhner, D. 1992:* Aspekte des Wandels einer ostdeutschen Kommunalverwaltung. Beispiel Frankfurt (Oder). Bochum.
- Hoffmann, J. 1981:* Jugendhilfe in der DDR. München
- Hoß, P. 1991a:* Staatliche Pläne und Planung. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 175ff.
- Hoß, P. 1991b:* Der Staatshaushalt der DDR. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 199ff.
- Hugger, W. 1989:* Verwaltung und öffentliche Aufgaben. In: Mattern, K. H.: Allgemeine Verwaltungslehre. 3. Aufl. Regensburg: 17ff.
- Huntington, S. 1991:* The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman/London
- Inhetveen, R. 1992:* Systemtransformation in Deutschland - ein Sonderfall? In: Soziologen-Tag Leipzig (Hrsg): Soziologie in Deutschland und die Transformation großer gesellschaftlicher Systeme. Berlin: 548ff.
- Isensee, J. 1984:* Öffentlicher Dienst. In: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.-J. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts. Berlin-New York: 1149ff.
- Jaedicke, W./Wollmann, H. 1991:* Wohnungspolitik und Regierungswechsel. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: 420ff.
- Jann, W. 1983:* Staatliche Programm und "Verwaltungskultur". Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik im Vergleich. Opladen
- Jann, W. 1984:* Verwaltung im politischen Prozeß. In: Verwaltungsrundschau. Heft 2: 27ff.
- Jann, W. 1988:* Politik als Aufgabe der Bürokratie: Die Ministerialbürokratie im politischen System der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien. In: Politische Bildung, Heft 2, S. 39ff.
- Jörns, G. 1995:* Der Jugendwerkhof im Jugendhilfesystem der DDR. Göttingen

- JHOG 1990*: Gesetz zur Errichtung der Strukturen eines neuen Kinder- und Jugendhilferechts-Jugendhilfeorganisationsgesetz (JHOG) der DDR vom 20. Juli 1990
- Jugendhilfe-Textausgabe 1985*: Ministerium für Volksbildung der DDR (Hrsg.). Berlin
- JHVO 1966*: Jugendhilfeverordnung der DDR vom 1.4.1966 (GBl. Nr. 34)
- KGSt-Bericht 1993*: Das neue Steuerungsmodell. Begründung-Konturen-Umsetzung. KGSt Bericht Nr. 5. Köln
- KGSt-Bericht 1995*: Das neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz. KGSt Bericht Nr. 10. Köln
- KGSt-Bericht 1996*: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell. KGSt Bericht Nr. 10. Köln
- Kieser, A./Kubicek, H. 1992*: Organisation. 3. Aufl. Berlin
- Kieser, A. 1995*: Der Situative Ansatz. In: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien. 2. überarb. Aufl. Stuttgart/Berlin/Köln: 155ff.
- KJHG*: Kinder- und Jugendhilfegesetz. In: Schellhorn, W./Wienand, M. 1991: Kommentar zum KJHG. München
- Kirchgässner, G. 1991*: Homo Oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Tübingen
- Klages, H. 1977*: Handlungsrelevante Probleme und Perspektiven der soziologischen Wertforschung. In: Lenk, K. (Hrsg.): Handlungstheorien IV. München: 291ff.
- Klages, H. 1988*: Wertedynamik. Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen. Osnabrück
- Klages, H. 1990*: Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung. In: Klages, H. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung im Umbruch - neue Anforderungen an Führung und Arbeitsmotivation. Gütersloh: 7ff.
- Klages, H., Hippler, G./ Herbert, W. 1992*: (Hrsg.): Werte und Wandel. Ergebnisse und Methoden einer Forschungstradition. Frankfurt a.M./New York
- Klages, H. 1995*: Wie sieht die Verwaltung der Zukunft aus? In: Verwaltungsrundschau, Heft 1: 1ff.

- Klein, D. 1991:* Doppelte Modernisierung im Osten. Illusion oder Option der Geschichte. In: Brie, M./Klein, D. (Hrsg.): Umbruch zur Moderne. Hamburg: 9ff.
- Klemm, E. 1991:* Dateneingabe und Datenmanagement in SPSS/PC+. Mannheim
- Knobloch, K.-U./Sauer, J. 1996:* Fachliche Kompetenz und Verwaltungsreform. In: Beckers, P./Jonas, U.: Im Osten nichts Neues? Meinungsbild von Verwaltungsmitarbeitern zum Transformations- und Reformprozeß in (Ost-)Berliner Bezirksverwaltungen. Reihe Beiträge aus dem Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Band 55. Berlin: 26-42
- Kommunalverfassung 1990:* Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR vom 17. Mai 1990 (GBl. Nr. 28)
- Kommunalwahlgesetz 1990:* Gesetz über die Wahlen zu den Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen, Stadtbezirksversammlungen und Gemeindevertretungen in der DDR vom 6. März 1990 (GBl. Nr. 13)
- König, K. 1991:* Einleitung: Zum Verwaltungssystem der DDR. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 9ff.
- König, K. 1993:* Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 80ff.
- König, K. 1995:* "Neue" Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren. In: Die öffentliche Verwaltung: 349ff.
- Köttig, C. 1992:* Podiumsdiskussion. In: Hill, H. (Hrsg.): Erfolg im Osten. Sommerakademie für Führungskräfte aus Wirtschaft und Verwaltung. Vorträge und Diskussionen. Baden-Baden: 182ff.
- Kosing, A. 1987:* Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Philosophie. 3. Aufl. Berlin
- Kreibich, R. 1991:* Forschungskultur und Produktionskultur. Zur Krise der Wissenschafts- und Technikgesellschaft und Elemente eines neuen Fortschrittmusters. In: Balck, H./Kreibich, R. (Hrsg.): Evolutionäre Wege in die Zukunft. Wie lassen sich komplexe Systeme managen? Weinheim/Basel: 92ff.

- KSPW 1994*: Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (Hrsg.): Satzung, Gremien und Perspektiven der KSPW, Graue Reihe 003. Halle
- Kuhlmei, M. 1993*: Verwaltung im Umbruch. Eine empirische Untersuchung der Berliner Bezirke Marzahn und Steglitz im Einigungsprozeß. Diplomarbeit Fachbereich 15. Freie Universität Berlin
- Länderauflösungsgesetz 1952*: Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23. Juli 1952 (GBl. Nr. 99)
- Latouche, S. 1994*: Die Verwestlichung der Welt: Essay über die Bedeutung, den Fortgang und die Grenzen der Zivilisation. Frankfurt a. M.
- Laufer, H. 1991*: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl. München
- Lehmbruch, G. 1990*: Die improvisierte Vereinigung: Die dritte deutsche Republik. Leviathan, Nr. 18: 462ff.
- Lehmbruch, G. 1993*: Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 41ff.
- Lehmbruch, G. 1996*: Die ostdeutsche Transformation als Strategie des Institutionentransfers: Überprüfung und Antikritik. In: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Reihe KSPW Transformationsprozesse, Band 14. Opladen: 63ff.
- Lepsius, R. 1991*: Ein unbekanntes Land. Plädoyer für soziologische Neugierde. In: Giesen, B./Leggewie, C. (Hrsg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch. Berlin: 71ff.
- Lenk, K. 1987*: Kritische Theorie der Institutionenkritik: In: Göhler, G. (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand-Probleme-Perspektiven. Opladen: 213ff.
- Lieser-Triebnigg, E. 1987*: Ost-Berlin: Status und Entwicklung. In: Die öffentliche Verwaltung: 377ff.
- Linz, J. 1978*: Crisis, Breakdown and Reequilibration. In: Linz, J./Stepan, A. (Hrsg.): The Breakdown of Democratic Regimes. Baltimore/London: 7ff.

- Ludz, P. C. 1968:* Partielite im Wandel. Funktionsaufbau, Sozialstruktur und Ideologie der SED-Führung. Eine empirisch-systematische Untersuchung. Opladen
- Lück, H. E./Miller, R. 1990:* Führung und Wertewandel. In: Wiendieck, G./Wiswede, G. (Hrsg.): Führung im Wandel. Neue Perspektiven für Führungsforschung und Führungspraxis. Stuttgart: 182ff.
- Luhmann, N. 1982:* Reform des öffentlichen Dienstes: Schwierigkeiten der Verwaltungsreform. In: Remer, A. (Hrsg.): Beiträge zu Organisation, Kooperationsstil und Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung. Berlin: 319ff.
- Luhmann, N. 1984:* Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a. M.
- Luhmann, N. 1987:* Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung. Opladen
- Luhmann, N. 1993:* Legitimation durch Verfahren. 3. Aufl. Frankfurt a. M.
- Maas, P./A. Schüller 1990:* Organisationskultur und Führung. In: Wiendick, G./Wiswede, G. (Hrsg.): Führung im Wandel. Stuttgart: S. 158ff.
- Maas, U. 1992:* Soziale Arbeit als Verwaltungshandeln: systematische Grundlegung für Studium und Praxis. München
- Magistratsbeschuß 1989:* Erste Überlegungen zur Erhöhung der Verantwortung der Stadtbezirke und der Räte der Stadtbezirke bei der Volkswirtschaftsplanung, Magistratsbeschuß vom 22. Dezember 1989
- Magistratsbeschuß 1990:* Magistratsbeschuß 27/90 vom 12. Juni 1990
- Magistratsverfassung 1990:* Verfassung von Berlin vom 25. Juli 1990 (Gesetz-, Verordnungs- und Amtsblatt des Magistrats von Berlin, Nr. 1)
- Maihofer, W. 1984:* Prinzipien freiheitlicher Demokratie. In: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.-J. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts. Berlin-New York: 173ff.
- Malinowski, B. 1988:* Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur und andere Aufsätze. 3. Aufl. Frankfurt a. M.
- Mannschatz, E. 1994:* Jugendhilfe als DDR-Nachlaß. Münster

- March, J. G. 1990a:* Einführung. Eine Chronik der Überlegungen über Entscheidungsprozesse in Organisationen. In: March, J. G. (Hrsg.): Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven. Wiesbaden: 1ff.
- March, J. G. 1990b:* Die Macht der Macht. In: March, J. G. (Hrsg.): Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven. Wiesbaden: 131ff.
- March, J. G. 1990c:* Beschränkte Rationalität, Ungewißheit und die Technik der Auswahl. In: March, J. G. (Hrsg.): Entscheidung und Organisation. Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven. Wiesbaden: 297ff.
- Markl, K.-P. 1987:* Zum handlungstheoretischen Defizit der soziologischen Institutionenlehre oder Verantwortet sich die Institutionenlehre selbst? In: Göhler, G. (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand-Probleme-Perspektiven. Opladen: 188ff.
- Mayer, K. U. 1991:* Soziale Ungleichheit und Lebensverläufe. Notizen zur Inkorporation der DDR in die Bundesrepublik und ihre Folgen. In: Giesen, B./Leggewie, C. (Hrsg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch. Berlin: 87ff.
- Mayer, M. 1993:* Public-Private-Partnership-eine neue Option oder Chance für kommunale Wirtschaftspolitik? In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: 440ff.
- Mayntz, R. 1983a:* Politisierung der Bürokratie. In: H.-H. Hartwich (Hrsg.): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge und Politik. Opladen: 475ff.
- Mayntz, R. 1983b:* (Hrsg.) Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen
- Mayntz, R. 1985:* Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. überarb. Aufl. Heidelberg
- Mayntz, R. 1994:* Die deutsche Vereinigung als Prüfstein für die Leistungsfähigkeit der Sozialwissenschaften. In: BISS-public, Heft 13: 21ff.
- Meinefeld, W. 1977:* Einstellung und soziales Handeln. Reinbek
- Meissner, B. 1985:* Das Verhältnis von Staatslehre und politischer Theorie in der Sowjetunion. In: Schroeder, F./Meissner, B./Westen, K. (Hrsg.): Kontinuität und Wandel in der kommunistischen Staatslehre. Osteuropaforschung. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, Band. 15. Berlin: 9ff.

- Mensch, H. 1987:* Lösung der Jugendhilfeaufgaben ist immer mehr zum Anliegen der gesamten Gesellschaft geworden. In: Jugendhilfe, Heft 3: 55ff.
- Merkel, W. 1994a:* Einleitung. In: Merkel, W. (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen: 9ff.
- Merkel, W. 1994b:* Struktur oder Akteur, System oder Handlung: Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung. In: Merkel, W. (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen: 303ff.
- Meyer, A. 1991:* Die Revolution entläßt ihre Theoretiker. In: Giesen, B./Leggewie, C. (Hrsg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch. Berlin: 28ff.
- Ministerratsbeschuß 1990:* Beschluß über die Gründung eines Wirtschaftskomitees des Ministerrates der DDR vom 18. Januar 1990 (GBl. Nr. 5)
- Mitarbeiter-VO 1969:* Verordnung über die Pflichten, Rechte und die Verantwortlichkeiten der Mitarbeiter in den Staatsorganen der DDR vom 19. Februar 1969 (GBl. Nr. 26)
- Münch, R. 1987:* Zwischen Handlungstheorie und Systemtheorie: Die Analyse von Institutionen. In: Göhler, G. (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand-Probleme-Perspektiven. Opladen: 173ff.
- Münch, R. 1988:* Theorie des Handelns. Zur Rekonstruktion der Beiträge von Talcott Parsons, Emile Durkheim und Max Weber. Frankfurt a. M.
- Nachprüfbarkeitsgesetz 1988:* Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfbarkeit von Verwaltungsentscheidungen in der DDR vom 14.12.1988 (GBl. Nr. 20)
- Neckel, S. 1992:* Das lokale Staatsorgan. Kommunale Herrschaft im Staatssozialismus der DDR. In: Zeitschrift für Soziologie, Heft 4: 252ff.
- Neuberger, O. 1985:* Ist Arbeitszufriedenheit ein sinnvolles Ziel? In: Weber, W. (Hrsg.): Personal-Management. Beiträge zum Personal-Management - Kongreß 1984 an der Wirtschaftsuniversität Wien. Wien: 59ff.
- Neugebauer, G. 1978:* Partei und Staatsapparat in der DDR. Aspekte der Instrumentalisierung des Staatsapparats durch die SED. Opladen
- Neugebauer, G. 1985:* Staatsapparat in der DDR. In: DDR Handbuch, Band 2. Köln: 1270ff.

- Niethammer, L. 1980:* Einführung. In: Niethammer, L. (Hrsg.): Lebenserfahrung und kollektives Gedächtnis. Die Praxis der "Oral History". Frankfurt a. M.: 7ff.
- Oberreuter, H. 1985:* Regierbarkeit. In: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Hrsg.): Politikwissenschaft. Pipers Wörterbuch zur Politik. München: 848ff.
- Olson, M. 1968:* Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen
- Offe, C. 1994:* Der Tunnel am Ende des Lichtes. Erkundungen der politischen Transformation im neuen Osten. Frankfurt a. M.
- Offe, C. 1991a:* Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa. In: Merkur, Heft 4: 279ff.
- Offe, C. 1991b:* Die deutsche Vereinigung als "natürliches Experiment". In: Giesen, B./Leggewie, C. (Hrsg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch. Berlin: 77ff.
- Parsons, T. 1985:* Das System moderner Gesellschaften. München
- Petzold, S. 1993:* Zur Entwicklung und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: 34ff.
- Pitschas, R. 1991:* Verwaltungsentwicklung in den ostdeutschen Bundesländern. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 9: 457ff.
- Pitschas, R. 1993:* Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern und technische Infrastruktur. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 392ff.
- Pohl, H. 1991a:* Entwicklung des Verwaltungsrechts. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 235ff.
- Pohl, H. 1991b:* Verwaltungsrechtsschutz. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 263ff.
- Pfeiffer, A. 1991:* Datenanalyse mit SPSS-PC+ 4,0: mit Beschreibungen von SPSS-PC+ Base System, Statistics, Advanced Statistics, Data Entry II, Graphics Interface und Tables. München.
- Putnam, R. D. 1973:* The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report. In: British Journal of Political Science: 253ff.

- Putnam, R. D. 1976:* Die Politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa - Ein vorläufiger Bericht. In: Politische Vierteljahresschrift: 23ff.
- Püttner, G. 1993:* Kommunale Betriebe und Mixed Economy. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: 211ff.
- Rebenstorf, H. 1995:* Die politische Klasse. Zur Entwicklung und Reproduktion einer Funktionselite. Frankfurt a. M.
- Rechtslexikon der DDR 1988:* Staatsverlag der DDR (Hrsg.). Berlin
- Rechtswörterbuch 1992:* Kaffmann, H. (Hrsg.): Creifelds Rechtswörterbuch. 11. neu-
bearb. Aufl. München
- Rehwald, B. 1989:* Erreichtes in hoher Qualität weiterführen - noch nicht erreichtes meistern. In: Jugendhilfe, Heft 4: 81ff.
- Reichard, C. 1987:* Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. 2., völlig
neubearbeitete und erweiterte Aufl. Berlin-New York
- Reichard, C. 1988:* Der Dritte Sektor. In: Die öffentliche Verwaltung: 363ff.
- Reichard, C. 1991:* Auf dem Wege zu einer neuen Verwaltung in Ostdeutschland -
Tagungsbericht. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 3: 389ff.
- Reichard, C. 1993a:* Als wenn man den Nordpol mit dem Tauchsieder auftauen will.
In: Tagesspiegel vom 29.5.1993
- Reichard, C. 1993b:* Aus- und Fortbildung in der Kommunalverwaltung. In: Roth,
R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den
Gemeinden. Opladen: 380ff.
- Reichard, C./Schröter, E. 1993:* Berliner Verwaltungseliten. Rollenverhalten und Ein-
stellungen von Führungskräften in der (Ost- und West-)Berliner Verwal-
tung. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hrsg.): Verwaltungsreform und
Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden:
207ff.
- Reichard, C. 1994:* Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodell in der deutschen
Kommunalverwaltung. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors,
Band 3. Berlin

- Reichard, C. 1996a:* "Ist die Berliner Verwaltung noch zu retten"? Beobachtungen im Berliner Verwaltungsreformprozeß und Gedanken zu den künftigen Verwaltungsstrukturen Berlins. Reihe Beiträge aus dem Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Band 46. Berlin
- Reichard, C. 1996b:* Strukturreformen und Personalspezifika in der ostdeutschen Verwaltung. Kommentar. In: Eisen, A./Wollmann, H.: Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Reihe KSPW Transformationsprozesse, Band 14. Opladen: 312ff.
- Reichard, C./Wollmann, H. (Hrsg.)1996:* Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Reihe Stadtforschung aktuell, Band 58. Basel
- Reißig, R. 1991:* Der Umbruch in der DDR und das Scheitern des "realen Sozialismus". In: Reißig, R./Glaeßner, G.J. (Hrsg.): Das Ende eines Experiments: Umbruch in der DDR und deutsche Einheit. Berlin: 12ff.
- Reißig, R. 1993a:* Paradigmenwechsel im ostdeutschen Transformations- und Integrationsprozeß? In: BISS public, Heft 10: 5ff.
- Reißig, R. 1993b:* Ostdeutscher Transformationsprozeß - Bedingungen - Konflikte - Perspektiven. In: Glaeßner, G.-J. (Hrsg.): Der lange Weg zur Einheit. Studien zum Transformationsprozeß in Ostdeutschland. Berlin: 311ff.
- Reißig, R. 1994:* Transformation - Theoretisch-konzeptionelle Ansätze und Erklärungsversuche. In: Berliner Journal für Soziologie, Heft 3:323ff.
- Röber, M. 1991:* Auf der Suche nach betriebswirtschaftlich orientierten Anreizsystemen in neueren Konzepten zur Verwaltungsreform. In: Schanz, G. (Hrsg.): Handbuch Anreizsysteme. Stuttgart: 1105ff.
- Röber, M. 1995:* Verwaltungsaufbau und Verwaltungsorganisation in Berlin. In: Prümm, H. P. (Hrsg.): Staats- und Verwaltungsrecht für Berlin. Baden-Baden
- Röber, M. 1996:* Eine neue Verwaltung für die Hauptstadt? Verwaltungsreform in Berlin zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Süß, W. (Hrsg.): Hauptstadt Berlin. Band 3, Berlin: 521ff.
- Roggemann, H. 1993:* Die deutsche Einigung als rechts- und verfassungspolitische Herausforderung. Zehn Thesen. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 117ff.

- Ronge, V. 1994:* Politische Steuerung - innerhalb und außerhalb der Systemtheorie. In: Dammann, K./Grunow, D./Japp, K.-P. (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen: 53ff.
- Rüb, F. 1994:* Die Herausbildung politischer Institutionen. In: Merkel, W. (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen: 111ff.
- Rudinger, G./Chaselon F./Zimmermann E.-J./Henning H. J. 1985:* Qualitative Daten. Neue Wege sozialwissenschaftlicher Methodik. München
- Sandschneider, E. 1994:* Systemtheoretische Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung. In: Merkel, W. (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen: 23ff.
- Sandschneider, E. 1995:* Stabilität und Transformation politischer Systeme. Opladen.
- Schanz, G. 1991:* Motivationale Grundlagen der Gestaltung von Anreizsystemen. In: Schanz, G. (Hrsg.): Handbuch Anreizsysteme. Stuttgart: 3ff.
- Scharpf, F. W. 1973:* Verwaltungswissenschaft als Politikwissenschaft? In: Scharpf, F.W. (Hrsg.): Planung als politischer Prozeß. Frankfurt a. M.: 9ff.
- Scharpf, F. W./Reissert, B./Schnabel, F. 1976:* Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.
- Scharpf, F. W. 1987:* Grenzen der institutionellen Reform. In: Ellwein, T./Hesse, J. J./Mayntz, R./Scharpf F. W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: 111ff.
- Scharpf, F. W. 1988:* Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19: 70ff.
- Scharpf, F. W. 1991:* Political Institutions, Decision Styles and Policy Choices. In: Czada, R./Windhoff-Héritier, A. (Hrsg.): Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality. Frankfurt a. M.: 53ff.
- Scharpf, F. W. 1991b:* Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: 146ff.
- Schelsky, H. 1973:* Zur soziologischen Theorie der Institutionen. In: Schelsky, H. (Hrsg.): Zur Theorie der Institutionen. 2. Aufl. Düsseldorf: 9ff.

- Scheuch, E. 1967:* Das Interview in der Sozialforschung. In: König, R. (Hrsg.): Handbuch der empirischen Sozialforschung. Band 1. 2. veränd. und erw. Aufl. Stuttgart: 136ff.
- Scheytt, O. 1991:* Verwaltungshilfe für die Kommunen in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 1: 3ff.
- Schmid, M. 1994:* Entscheiden, Handeln und Institutionen. Neuere Arbeiten zur soziologischen Handlungstheorie. Berliner Journal für Soziologie, Heft 4: 571ff.
- Schmid, G./Treiber, H. 1975:* Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland. München
- Schmidt-Eichstaedt, G. 1993:* Die Kommunen zwischen Autonomie und (Über-)Regelung durch Bundes- und Landesrecht sowie durch EG-Normen. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: 95ff.
- Schmidt-Eichstaedt, G. 1990:* Das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. Mai 1990. In: Deutsches Verwaltungsblatt: 848ff.
- Schmitt, C. 1980:* Legalität und Legitimität. 2. Aufl. München und Berlin
- Schöne, H./Rößler, K. 1994:* Kontinuität im Wandel: Kommunale Verwaltungskultur im Transformationsprozeß. In: Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien: BISS-Bildungshefte. Heft 7: 31ff.
- Schöne, H./Rogas, K. 1996:* Zwischen Anknüpfung und Abgrenzung: Verwaltungskultur im Transformationsprozeß. In: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen: 193ff.
- Schroeder, K./Staat, J. 1994:* Der diskrete Charme des Status-quo: DDR-Forschung in der Ära der Entspannungspolitik. In: Schroeder, K./Staat, J. (Hrsg.): Geschichte und Transformation des SED-Staates. Beiträge und Analyse. Berlin: 309ff.
- Schröter, E. 1992:* Verwaltungsführungskräfte aus Ost und West. Datenreport Bund. Reihe Beiträge aus dem Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Band 26. Berlin

- Schröter, E. 1995:* Verwaltungskultur in Ost und West-Werte, Einstellungen und Rollenverständnisse von Ost- und West- Berliner Verwaltungsführungskräften. Diss.-Freie Universität Berlin
- Schröter, E. 1996:* Verwaltungstransformation als Akkulturationsprozesse: Folgerungen für die Personalpolitik. In: Eisen, A./ Wollmann, H. (Hrsg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen: 161ff.
- Schulze, C. 1991:* Staat und Verwaltung in der sozialistischen Reformdiskussion der DDR. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 315ff.
- Schulze, G. 1991a:* Entwicklung der Verwaltungsstruktur der DDR. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 45ff.
- Schulze, G. 1991b:* Aufgabenfelder der Verwaltung. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 71ff.
- Schulze, G. 1991c:* Der Ministerrat, die Ministerien und andere zentrale Staatsorgane. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 91ff.
- Schulze, G. 1991d:* Leiter und Leitungsbeziehungen in der staatlichen Verwaltung. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 135ff.
- Schulze, G. 1991e:* Verwaltungspersonal und Verwaltungsausbildung. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 147ff.
- Schulze, G. 1991f:* Rechtsakte und Normierung. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden: 219ff.
- Schuppert, G. F. 1989:* Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder "Bringing the State Back In?". In: Der Staat, Heft 1: 91ff.
- Schuster, R. 1985:* Von der Paulskirchenverfassung bis zum Grundgesetz und den DDR-Verfassungen. Einführung. In: Wilhelm Goldmann Verlag (Hrsg.): Alle deutschen Verfassungen. München: 7ff.
- Seibel, W. 1992:* Notwendige Illusionen: Der Wandel des Regierungssystems im vereinten Deutschland. Journal für Sozialforschung, Nr. 32: 337ff.
- Seibel, W. 1993a:* Verwaltungsintegration im vereinigten Deutschland. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 15ff.

- Seibel, W. 1993b:* Zur Situation der öffentlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern. Ein vorläufiges Resümee. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hrsg.): *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: 477ff.
- Seibel, W. 1996:* Innovation, Imitation, Persistenz: Muster staatlicher Institutionenbildung in Ostdeutschland seit 1990: In: Eisen, A./Wollmann, H.: *Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigen-dynamik*. Reihe KSPW Transformationsprozesse, Band 14. Opladen: 360ff.
- Seidenstücker, B 1990:* Jugendhilfe in der DDR. In: Institut für soziale Praxis e. V. (Hrsg.): *Jugendhilfe in der DDR. Perspektiven einer Jugendhilfe in Deutschland*. Münster: 9ff.
- Senatsbeschuß 1990:* Senatsbeschuß vom 25. September 1990.
- Sendler, H. 1987:* Neue Zeiten - alte Probleme: Verfassung und Verwaltung Berlin in Vergangenheit und Zukunft. In: *Die öffentliche Verwaltung*: 366ff.
- Spieler K. 1992:* Zur Situation der Jugendarbeit in der ehemaligen DDR. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): *Jugendhilfe im gesellschaftlichen Wandel*. Heft 42. Frankfurt a.M.: 201ff.
- Srocke, E. 1994:* Die Gesetze über die Berliner Verwaltung und die Verwaltungsgerichtsordnung. 45. Aufl. Berlin
- Staatsrecht-Lehrbuch 1984:* Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der DDR (Hrsg.). 2. Aufl. Berlin
- Starr, L. M. 1980:* Oral History in den USA: Probleme und Perspektiven. In: Niethammer, L. (Hrsg.): *Lebenserfahrung und kollektives Gedächtnis. Die Praxis der "Oral History"*. Frankfurt a. M.: 27ff.
- Steinkämper, B. 1974:* Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Köln
- Stöss, R. 1991:* Regierungswechsel und Strukturwandel des Parteiensystems in der Bundesrepublik Deutschland. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden.-Kommentar zum Beitrag von Michael Th. Greven*. Opladen: 223ff.
- Tagesspiegel vom 6.9.1990:* Kontroverse um Lehrerentlassungen in der Stadtbezirks-verordnetenversammlung
- Tagesspiegel vom 26.8.1990:* Stasi-Lehrern und Erziehern in Marzahn gekündigt

Tagesspiegel vom 24.8.1990: Stasi-Mitarbeiter als Lehrer "politisch und moralisch" unvertretbar

Tagesspiegel vom 28.7.1990: Ehemalige Stasi-Mitarbeiter nun offenbar als Lehrer tätig

Tagesspiegel vom 19.7.1990: Nur der Chef und die Stadträte sind im Backstein-Rathaus neu

Tagesspiegel vom 21.6.1990: Streit um Überprüfung leitender Mitarbeiter

Tagesspiegel vom 20.6.1990: Warnstreiks gegen "Aktion Besen" in Ost-Berliner Verwaltung

Tagesspiegel vom 18.7.1990: Exstadtrat der SED noch in Wirtschaftsverwaltung tätig.

Tagesspiegel vom 15.6.1990: "Unkontrollierte Entlassungen" in der Verwaltung befürchtet

Türk, K. 1981: Personalführung und soziale Kontrolle. Stuttgart

Tümmler, S. 1992: Jugendhilfe im Umbruch. Berlin

Unverhau, T. 1987: Die alte Beamtenmaschinerie zerbrechen! Der öffentliche Dienst der DDR. In: Zeitschrift für Beamtenrecht: 33ff.

Verfassungsänderungsgesetz 1994: Achtungszwanzigste Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 6. Juli 1994, (GVBl. Nr. 34).

Verordnung 1990: Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Arbeitsämter und der Betriebe zur Sicherung des Rechts auf Arbeit vom 8. März 1990 (GBl. Nr. 18).

Verwaltungsrecht-Lehrbuch 1988: Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der DDR (Hrsg.). 2. Aufl. Berlin

Verwaltungsreformgesetz 1994: Verwaltungsreformgesetz vom 19. Juli 1994 (GVBl. Nr. 39)

Vivelo, R. 1988: Handbuch der Kulturanthropologie. München

Vogel, H.-J. 1984: Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes. In: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.-J. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts. Berlin-New York: 809ff.

Voigt, R. 1995: (Hrsg.) Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden

- Volkskammer-Beschluß 1957*: Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht der DDR vom 18. Januar 1957 (GBl. Nr. 8)
- Vollrath, E. 1987*: Handlungshermaneutik als Alternative zur systemtheoretischen Interpretation politischer Institutionen. In: Göhler, G. (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand-Probleme-Perspektiven. Opladen: 204ff.
- VvB*: Verfassung von Berlin, In: Srocke, E. 1994: Die Gesetze über die Berliner Verwaltung und die Verwaltungsgerichtsordnung. 45. Aufl. Berlin
- Wagner, K. 1991*: Zwischen Ideologie und Wirklichkeit. Eine Studie zur Wissenssoziologie der DDR vor dem gesellschaftlichen Umbruch des Jahres 1989. Regensburg
- Waldrich, H.-P. 1980*: Der Demokratiebegriff der SED. Stuttgart
- Walgenbach, P. 1995*: Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien. 2. überarb. Aufl. Stuttgart/Berlin/Köln: 269ff.
- Waschkuhn, A. 1985*: Institutionen und Institutionentheorie. In: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Hrsg.): Politikwissenschaft. Pipers Wörterbuch zur Politik. München: 376ff.
- Waschkuhn, A. 1987*: Allgemeine Institutionentheorie als Rahmen für die Theorie politischer Institutionen. In: Göhler, G. (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Opladen: 71ff.
- Weber, H. 1989*: Geschichte der DDR. 3. Aufl. München
- Weber, M. 1972*: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5, revidierte Aufl. Tübingen
- Weber, M. 1973*: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen
- Wegener, M. 1992*: Der Runde Tisch Friedrichshain. Diplomarbeit Fachbereich 15. Freie Universität Berlin
- Weinzen, H. W. 1995a*: Berlin und seine Finanzen. Von der Bundeshilfe in den Finanzausgleich. Berlin
- Weinzen, H. W. 1995b*: Globalsummen oder Haushaltsgrundsätze? Berlins Haushaltswesen im Wandel. Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin: Beiträge aus dem Fachbereich B 1, Heft 40. Berlin

- Welzel, C. 1994:* Systemwechsel in der globalen Systemkonkurrenz: Ein evolutions-theoretischer Erklärungsversuch. In: Merkel, W. (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen: 47ff.
- Westen, K. 1985:* Die Staatstheorie in der DDR. In: Schroeder, F./Meissner, B./Westen, K. (Hrsg.): Kontinuität und Wandel in der kommunistischen Staatslehre. Osteuropaforschung. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, Band 15. Berlin: 31ff.
- Westle, B. 1989:* Politische Legitimität - Theorien, Konzepte, empirische Befunde. Baden-Baden
- Wiendieck, G./ Wiswede, G. 1990:* Führung im Wandel. Neue Perspektiven für Führungsforschung und Führungspraxis. Stuttgart
- Wiendieck, G. 1990:* Führung 2000 - Perspektiven und Konsequenzen. In: Wiendieck, G./Wiswede, G. (Hrsg.): Führung im Wandel. Neue Perspektiven für Führungsforschung und Führungspraxis. Stuttgart: 40ff.
- Wiesenthal, H. 1995:* Die Krise holistischer Politikansätze und das Projekt der gesteuerten Systemtransformation. In: Berliner Journal für Soziologie. Heft 4: 515ff.
- Wietstruck, S. 1989:* Von den Ländern zu den Bezirken. Die DDR 1949 bis 1952. In: Staat und Recht, Heft 9: 753ff.
- Willke, H. 1980:* Einige Aspekte der Leitungswissenschaft in der DDR. In: Blankenburg, E./Klusa, E./Rottleuthner, H. (Hrsg.): Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht, Jahrbuch der Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Band 6, Opladen: 447ff.
- Windhoff-Héritier, A. 1987:* Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt a.M.
- Windolf, P. 1981:* Berufliche Sozialisation. Zur Produktion des beruflichen Habitus. Stuttgart
- Wiswede, G. 1990:* Führung und Macht - Nachlese zu einer Podiumsdiskussion. In: Wiendieck, G./ Wiswede, G. (Hrsg.): Führung im Wandel. Neue Perspektiven für Führungsforschung und Führungspraxis. Stuttgart: 285ff.
- Wittkowski, J. 1994:* Das Interview in der Psychologie. Interviewtechnik und Codierung von Interviewmaterial. Opladen

- Wohnungsumwandlungsgesetz 1990*: Gesetz über die Umwandlung volkseigener Wohnungswirtschaftsbetriebe in gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften und zur Übertragung des Grundeigentums an die Wohnungsgenossenschaften in der DDR vom 22. Juli 1990 (GBl. Nr. 49).
- Wollmann, H. 1980*: (Hrsg.) Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung. Opladen
- Wollmann, H. 1991a*: Kommunalpolitik und -verwaltung in Ostdeutschland: Institutionen und Handlungsmuster im "paradigmatischen" Umbruch. Eine empirische Skizze. In: Blanke, B. (Hrsg.): Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen "dezentraler" Politik. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22. Opladen: 237ff.
- Wollmann, H. 1991b*: Vierzig Jahre alte Bundesrepublik zwischen gesellschaftlich-politischem Status quo und Veränderung. Zwischenbilanz einer politikwissenschaftlichen Diskussion. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: 547ff.
- Wollmann, H./Jaedicke, W. 1993*: Neubau der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland - zwischen Kontinuität und Umbruch. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hrsg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 98ff.
- Wollmann, H. 1993*: Kommunalpolitik und -verwaltung in Ostdeutschland im Umbruch und Übergang. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: 20ff.
- Wollmann, H./Berg, F. 1994*: Die ostdeutschen Kommunen: Organisation, Personal, Orientierungs- und Einstellungsmuster im Wandel. In: Naßmacher, H./Niedermayer, O./Wollmann, H. (Hrsg.): Politische Strukturen im Umbruch. Berlin: 240ff.
- Wollmann, H. 1995a*: Regelung kommunaler Institutionen in Ostdeutschland zwischen "exogener Pfadabhängigkeit" und endogenen Entscheidungsfaktoren. In: Berliner Journal für Soziologie. Heft 4: 497ff.
- Wollmann, H. 1995b*: Variationen institutioneller Transformation in sozialistischen Ländern: Die (Wieder-)Einführung kommunaler Selbstverwaltung in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland. In: Wollmann, H./Wiesenthal, H./Bönker, F. (Hrsg.): Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs. Leviathan Sonderheft Nr. 15. Opladen: 554ff.
- Wollmann, H./Becker, U./Eisen, A./Koch, U./Metzner, A. 1995*: Transplantation oder Eigenwuchs? Die Transformation der Institutionen in Ostdeutschland. Eine Forschungsdokumentation. Bonn

- Wollmann, H./Schnapp, K.-U. 1995:* Kommunale Sozialpolitik in den neuen Bundesländern zwischen Herausforderung und struktureller Überforderung "kommunaler Sozialstaatlichkeit". In: Hanesch, W. (Hrsg.): Sozialpolitische Strategien gegen Armut. Opladen
- Wollmann, H. 1996:* Institutionenbildung in Ostdeutschland: Rezeption, Eigenentwicklung oder Innovation? In: Eisen, A./Wollmann, H.: Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Reihe KSPW Transformationsprozesse, Band 14. Opladen: 79ff.
- Wollnik, M. 1995:* Interpretative Ansätze in der Organisationstheorie. In: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien. 2. überarb. Aufl. Stuttgart/Berlin/Köln: 303ff.
- Zapf, W. 1991:* Der Untergang der DDR und die soziologische Theorie der Modernisierung. In: Giesen, B./Leggewie, C. (Hrsg.): Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch. Berlin: 38ff.
- Zapf, W. 1994:* Die Transformation in der ehemaligen DDR und die soziologische Theorie der Modernisierung. In: Berliner Journal für Soziologie, Heft 3: 295ff.
- Zimmermann, H. 1982:* Machtverteilung und Partizipationschancen. In: Glaeßner, G.-J. (Hrsg.) 1988: Die DDR in der Ära Honecker. Opladen: 214ff.
- Zivier, E. R. 1992:* Verfassung und Verwaltung von Berlin. 2. akt. Aufl. Berlin

Tabellenanhang

Tabelle 1: Geschlecht und Alter der Befragten

	Ost/West							
	Ost						West	
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen			
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
Geschlecht								
weiblich	24	77,4	16	84,2	40	80	11	44
männlich	7	22,6	3	15,8	10	20	14	56
Zusammen (n)	31	100	19	100	50	100	25	100
Alter								
20-35 Jahre	15	48,4	4	21,1	19	38	9	36
36-50 Jahre	13	41,9	12	63,3	25	50	11	44
51-65 Jahre	3	9,7	3	15,8	6	12	5	20
Zusammen (n)	31	100	19	100	50	100	25	100

Tabelle 2: Einschätzung der Handlungssicherheit

Frage 34: Es wird oft gesagt, daß die neuen rechtlichen Regelungen sehr kompliziert sind und die Verwaltung in den neuen Ländern Schwierigkeiten hat, damit zurecht zu kommen. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die folgenden Aussagen (Mehrfachnennungen möglich)?

	Ost					
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen	
	n	in vH	n	in vH	n	in vH
Schwierigkeiten werden übertrieben dargestellt	10	32,3	2	10,5	12	24
Nach Einarbeitung komme ich zurecht	29	93,5	16	84,2	45	90
Trotz intensiver Einarbeitung komme ich nicht zurecht	1	3,3	2	10,5	3	6
Es wird lange dauern, bis ich mit den Regelungen zurechtkomme	7	22,6	9	47,4	16	32
Zusammen (n)	31	100	19	100	50	100

Tabelle 3: Bewertung der neuen rechtlichen Regelungen

Frage 33: Welche Erfahrungen im Umgang mit den neuen rechtlichen und administrativen Regelungen haben Sie im Rahmen Ihrer Tätigkeit gewonnen?

	Ost								
	Neupersonal			Altpersonal			Zusammen		
	x	s	n	x	s	n	x	s	n
vernünftige Regelungen Handlungsmöglichkeiten sind größer geworden	2.84	0.52	31	2.53	0.7	19	2.72	0.61	50
Regelungen sind nicht überschaubar	2.97	0.8	31	2.86	0.86	14	2.93	0.81	45
mehr Regelungen der DDR hätten übernommen werden sollen	2.45	0.81	31	2.68	0.95	19	2.54	0.86	50
Regelungen entsprechen nicht den spezifischen Problemlagen der neuen Bundesländer	2.74	0.82	31	2.83	0.79	18	2.78	0.8	49
Regelungen sind kein Dogma, sondern erlauben Auslegungen	2.87	0.72	31	3.05	0.71	19	2.94	0.71	50
	2.81	0.75	31	2.68	0.75	19	2.76	0.74	50

x = Mittelwert der Skala: 1 = stimme gar nicht zu bis 4 = stimme stark zu. s = Standardabweichung. n = Basis n.

Tabelle 4: Vorrangige Informationsquellen

Frage 29: Welche Informationsquellen nutzen Sie vorrangig für Ihre Tätigkeit und für die Einarbeitung in die neuen Aufgaben und Bestimmungen?
(Mehrfachnennungen)

	Ost/West							
	Ost						West	
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen			
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
eigene Verwaltung	20	64,5	15	78,9	35	70	20	80
andere Bezirksverwaltungen	11	35,5	7	36,8	18	36	5	20
andere Verwaltungsebenen	5	35,5	7	36,8	18	36	8	32
Kollegengespräche	21	67,7	14	73,7	35	70	22	88
Information und Beratung durch Private							1	4
Fachseminare	25	80,6	13	68,4	38	76	13	52
Bürgergespräche	2	6,5	5	26,3	7	14	3	12
Westberliner Partnerbezirke	12	38,7	8	42,1	20	40	1	4
kommunale Spitzenverbände	1	3,2			1	2	3	12
Informationsmaterial der Hauptverwaltung	21	67,7	12	63,2	33	66	16	64
Informationsmaterial der Bundesministerien	9	29	1	5,3	10	20	1	4
Fachzeitschriften	10	32,3	2	10,5	12	24	13	52
Sonstiges	4	12,9	2	10,5	6	12	4	16
Basis n	31		19		50		25	

Tabelle 5: Entscheidungshilfe durch den Partnerbezirk

Frage 37c: Was ist für Sie gegenwärtig beim Kontakt zu Ihrem Partnerbezirk wichtig?

	Ost								
	Neupersonal			Altpersonal			Zusammen		
	x	s	n	x	s	n	x	s	n
Hilfe bei Entscheidungen	2.78	1.11	18	3.08	0.79	12	2.9	0.99	30
Rechtsauskünfte	3.00	0.84	18	3.08	0.79	12	3.03	0.78	30
Erfahrungsaustausch	3.72	0.75	18	3.25	0.75	12	3.53	0.78	30

x = Mittelwert der Skala: 1 = stimme gar nicht zu bis 4 = stimme stark zu. s = Standardabweichung. n = Basis n.

Tabelle 6: Nützlichkeit der DDR-Verwaltungserfahrung für die Einarbeitung in die neuen Aufgaben

Frage 41: Die Erfahrungen der Kollegen die bereits vor der Wende in der Verwaltung tätig waren sind ...

	Ost					
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen	
	n	in vH	n	in vH	n	in vH
hemmend						
weder hemmend						
noch nützlich	8	25,8	9	47,4	17	34
nützlich	23	74,2	10	52,6	33	66
Zusammen (n)	31	100	19	100	50	100

Tabelle 7: Gründe für die Nützlichkeit der DDR-Verwaltungserfahrung

Frage 42: Warum sind die Erfahrungen der Kollegen, die bereits vor der "Wende" in der Verwaltung tätig waren, nützlich?

	Ost					
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen	
	n	in vH	n	in vH	n	in vH
Nützlich wegen						
Ortskenntnis	13	56,5	3	30	16	48,5
Problemkenntnis	19	82,6	4	40	23	69,7
Fachwissen	10	43,5	7	70	17	51,5
...Sonstiges mit Angaben	13	56,5	3	30	16	48,5
Zusammen	23	100	10	100	33	100

Tabelle 8: Berufliches Rollenverständnis

Frage 28a: In einer früheren Untersuchung wurde festgestellt, daß sich Beamte (oder Verwaltungsangestellte) in Ihrem Selbstverständnis unterscheiden. Wie stark fühlen Sie sich folgenden Charakterisierungen zugehörig?

	Ost/West											
	Ost									West		
	Neupersonal			Altpersonal			Zusammen					
	x	s	n	x	s	n	x	s	n	x	s	n
Experte mit Fachwissen	2.77	1.15	31	2.5	0.92	18	2.67	1.07	49	3.6	1.00	25
Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen	2.16	1.00	31	2.33	1.08	18	2.22	1.03	49	2.48	0.96	25
Anwalt organisierter Interessen	1.84	0.97	31	1.67	0.91	18	1.78	0.94	49	1.76	0.72	25
Vermittler zwischen konfliktierenden Interessen	3.06	1.15	31	2.89	0.9	18	3.00	1.06	49	3.28	0.98	25
Umsetzer politischer Vorgaben	2.1	1.14	31	2.28	1.41	18	2.16	1.23	49	2.56	1.23	25
Parteipolitiker	1.19	0.75	31	1.28	0.96	18	1.22	0.82	49	1.16	0.47	25
Repräsentant des Staates	2.71	1.19	31	2.61	1.42	18	2.67	1.26	49	2.44	1.29	25
Rechtstechniker	3.06	1.00	31	3.28	1.23	18	3.14	1.08	49	3.08	1.29	25
Bürgeranwalt	3.68	1.3	31	3.44	1.34	18	3.59	1.31	49	3.4	0.91	25
Initiator neuer Projekte und Problemlösungen	2.61	1.15	31	2.39	1.14	18	2.53	1.14	49	3.04	0.93	25

x = Mittelwert der Skala: 1 = stimme gar nicht zu bis 4 = stimme stark zu. s = Standardabweichung. n = Basis n.

Tabelle 9a: Intensität von Kommunikationsbeziehungen

Frage 24: Wie häufig haben Sie beruflichen Kontakt zu folgenden Personen und Institutionen?

	Neupersonal (Ost)											
	mehrmals in der Woche		wöchentlich		monatlich		viertel- jährlich		jährlich		nie	
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
Verwaltung:												
Bürgermeister			1	3,2	3	9,7	7	22,6	4	12,9	16	51,6
Bezirksamtsdirektor	1	3,2	2	6,5			3	9,7	4	12,9	21	67,7
Stadträte	6	19,4	2	6,5	7	22,6	4	12,9	3	9,7	9	29
Amtsleiter	25	80,6	4	12,9	2	6,5						
Sachbearbeiter	30	96,8	1	3,2								
BVV:												
Fraktionsvorsitzende					1	3,2			1	3,2	29	93,5
Ausschüsse					2	6,5	3	9,7	4	12,9	22	71
Mandatsträger					1	3,2	4	12,9	2	6,5	24	77,4
Bürger bei:												
Sprechstunde	27	87,1	1	3,2	2	6,5					1	3,2
Veranstaltungen	1	3,3	2	6,7			6	20	3	10	18	60
gesel. Ereignissen					2	6,7	4	13,3	3	10	21	70
Sonstiges:												
örtliche												
Interessengruppen	1	3,2	3	9,7	13	41,9	2	6,5	1	3,2	11	35,5
Mitarbeiter anderer												
Bezirke	4	12,9	9	29	11	35,5	4	12,9	1	3,2	2	6,5
Mitglieder des												
Abgeordnetenhauses							1	3,2	3	9,7	27	87,1
Hauptverwaltung	1	3,2	1	3,2	8	25,8	5	16,1	2	6,5	14	45,2
Unternehmen	2	6,5	3	9,7	4	12,9	5	16,1	1	3,2	16	51,6
Medien			1	3,2	2	6,5	3	9,7	2	6,5	23	74,2

Tabelle 9b: Intensität von Kommunikationsbeziehungen

Frage 24: Wie häufig haben Sie beruflichen Kontakt zu folgenden Personen und Institutionen?

	Altpersonal (Ost)											
	mehrmals in der Woche		wöchentlich		monatlich		viertel- jährlich		jährlich		nie	
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
Verwaltung:												
Bürgermeister					2	10,5	1	5,3	6	31,6	10	52,6
Bezirksamtsdirektor			1	5,3			2	10,5	5	26,3	11	57,9
Stadträte	3	15,8	2	10,5	1	5,3	4	21,1	1	5,3	8	42,1
Amtsleiter	15	78,9	2	10,5	2	10,5						
Sachbearbeiter	19	100										
BVV:												
Fraktionsvorsitzende					1	5,3					18	94,7
Ausschüsse					2	10,5			1	5,3	16	84,2
Mandatsträger					2	10,5	1	5,3			16	84,2
Bürger bei:												
Sprechstunde	15	78,9	2	10,5	1	5,3	1	5,3				
Veranstaltungen	1	5,3			1	5,3	1	5,3	2	10,5	14	73,7
gesel. Ereignissen	1	5,3					3	15,8	1	5,3	14	73,7
Sonstiges:												
örtliche												
Interessengruppen			2	10,5	5	26,3	1	5,3	2	10,5	9	47,4
Mitarbeiter anderer												
Bezirke	2	10,5	1	5,3	9	47,4	6	31,6			1	5,3
Mitglieder des												
Abgeordnetenhauses							2	10,5	1	5,3	16	84,2
Hauptverwaltung					6	31,6	3	15,8	3	15,8	7	36,8
Unternehmen			2	10,5			4	21,1			13	68,4
Medien					1	5,3	2	10,5	1	5,3	15	78,9

Tabelle 9c: Intensität von Kommunikationsbeziehungen

Frage 24: Wie häufig haben Sie beruflichen Kontakt zu folgenden Personen und Institutionen?

	Ostpersonal (Gesamt)											
	mehrmals in der Woche		wöchentlich		monatlich		viertel- jährlich		jährlich		nie	
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
Verwaltung:												
Bürgermeister			1	2	5	10	8	16	10	20	26	52
Bezirksamtsdirektor	1	2	3	6			5	10	9	18	32	64
Stadträte	9	18	4	8	8	16	8	16	4	8	17	34
Amtsleiter	40	80	6	12	4	8						
Sachbearbeiter	49	98			1	2						
BVV:												
Fraktionsvorsitzende					2	4			1	2	47	94
Ausschüsse					4	8	3	6	5	10	38	76
Mandatsträger					3	6	5	10	2	4	40	80
Bürger bei:												
Sprechstunde	42	84	3	6	3	6	1	2			1	2
Veranstaltungen gesel. Ereignissen	2	4,1	2	4,1	1	2	7	14,3	5	10,2	32	65,3
	1	2			2	4,1	7	14,3	4	8,2	35	71,4
Sonstiges:												
örtliche												
Interessengruppen	1	2	5	10	18	36	3	6	3	6	20	40
Mitarbeiter anderer												
Bezirke	6	12	10	20	20	40	10	20	1	2	3	6
Mitglieder des												
Abgeordnetenhauses							3	6	4	8	43	86
Hauptverwaltung	1	2	1	2	14	28	8	16	5	10	21	42
Unternehmen	2	4	5	10	4	8	9	18	1	2	29	58
Medien			1	2	3	6	5	10	3	6	38	76

Tabelle 9d: Intensität von Kommunikationsbeziehungen

Frage 24: Wie häufig haben Sie beruflichen Kontakt zu folgenden Personen und Institutionen?

	Westpersonal											
	mehrmals in der Woche		wöchentlich		monatlich		viertel- jährlich		jährlich		nie	
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
Verwaltung:												
Bürgermeister			1	4	2	8	5	20	6	24	11	44
Bezirksamtsdirektor			1	4	1	4	5	20	3	12	15	60
Stadträte	5	20	4	16	6	24	4	16	6	24		
Amtsleiter	12	48	6	24	6	24	1	4				
Sachbearbeiter	23	92			2	8						
BVV:												
Fraktionsvorsitzende					1	4	2	8	1	4	21	84
Ausschüsse					2	8	4	16	2	8	17	68
Mandatsträger	1	4			3	12	1	4	3	12	17	68
Bürger bei:												
Sprechstunde	22	88	3	12								
Veranstaltungen gesel. Ereignissen	2	8	2	8	1	4	5	20	2	8	13	52
Sonstiges:												
örtliche												
Interessengruppen	1	4	6	24	9	36	1	4	1	4	7	28
Mitarbeiter anderer Bezirke	5	20	8	32	8	32	1	4	1	4	2	8
Mitglieder des Abgeordnetenhauses					1	4	1	4	3	12	20	80
Hauptverwaltung			3	12	8	32	4	16	1	4	9	36
Unternehmen	1	4	4	16	4	16	3	12	4	16	9	32
Medien					1	4	4	16	4	16	16	64

Tabelle 10: Parteimitgliedschaften

Frage 45: Sind Sie augenblicklich Mitglied einer Partei?

	Ost/West							
	Ost						West	
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen			
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
ja			2	10,5	2	4	6	24
nein	30	96,8	16	84,2	46	92	19	76
verweigert	1	3,2	1	5,3	2	4		
Zusammen (n)	31	100	19	100	50	100	25	100

Tabelle 11: Einschätzung der Parteimitgliedschaft für das berufliche Fortkommen

Frage 49b: Ist Ihrer Meinung nach eine parteipolitische Funktion für das berufliche Fortkommen förderlich?

	Ost/West							
	Ost						West	
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen			
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
nicht förderlich	10	32,3	7	36,8	17	34	4	16
etwas förderlich	4	12,9	3	15,8	7	14	6	24
ziemlich förderlich	11	35,5	5	26,3	16	32	11	44
sehr förderlich	5	16,1	3	15,8	8	16	4	16
verweigert	1	3,2	1	5,3	2	4		
Zusammen (n)	31	100	19	100	50	100	25	100

Tabelle 12: Parteipräferenzen

Frage 51: Welcher politischen Partei stehen Sie am nächsten?

	Ost/West							
	Ost						West	
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen		n	in vH
n	in vH	n	in vH	n	in vH			
CDU							3	12
SPD	7	22,6	5	26,3	12	24	15	60
FDP							2	8
Grüne/B90	7	22,6	2	10,5	9	18	1	4
PDS	2	6,5	3	15,8	5	10		
Sonstige	1	3,2			1	2		
keiner	11	35,5	6	31,6	17	34	2	8
verweigert	3	9,7	3	15,8	6	12	2	8
Zusammen (n)	31	100	19	100	50	100	25	100

Tabelle 13: Bewertung der Kompetenzen der Bezirksverwaltung

Frage 18: Teilen Sie uns bitte Ihre Einschätzung des folgenden Satzes mit! Nach der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung sind die Rechte (Kompetenzen) der Bezirksverwaltungen

	Ost/West							
	Ost						West	
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen			
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
zu klein	24	82,8	12	75	36	80	19	76
gerade richtig	5	17,2	4	25	9	20	5	20
zu groß							1	4
Zusammen (n)	29	100	16	100	45	100	25	100

Tabelle 14: Einschätzung des Verhältnisses von Haupt- und Bezirksverwaltungen

Frage 19: Bewerten Sie bitte folgende Aussage!

	Ost/West											
	Ost									West		
	Neupersonal			Altpersonal			Zusammen					
	x	s	n	x	s	n	x	s	n	x	s	n
Aufsichtsbehörde zeigt Mißtrauen gegenüber der Bezirksverwaltung	2.54	0.95	26	2.43	0.85	14	2.5	0.91	40	2.56	0.82	25
Hauptverwaltung mischt sich zu stark ein	3	0.69	24	3	1.09	14	3	0.87	38	3	0.96	25
häufig Doppelarbeit von Haupt- und Bezirks-verwaltung	3	0.99	24	3	0.96	15	3	0.98	39	3	1.04	25

x = Mittelwert der Skala: 1 = stimme gar nicht zu bis 4 = stimme stark zu. s = Standardabweichung. n = Basis n.

Tabelle 15: Präferiertes Führungsverhalten

Frage 27: Welche Anforderungen sind Ihrer Auffassung nach für die Ausübung einer Leitungsposition besonders wichtig? (Mehrfachnennungen)

	Ost/West							
	Ost						West	
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen			
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
Bereitschaft "mit starker Hand" und genauen Vorgaben zu leiten	6	19,4	7	36,8	13	26	4	16
Bereitschaft, den Mitarbeitern Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume zu überlassen	17	54,8	15	78,9	32	64	23	92
Dialogbereitschaft	28	90,3	15	78,9	43	86	19	76
Berücksichtigung pers. Probleme der Mitarbeiter	10	32,3	9	47,4	19	38	10	40
Pol. Führungskompetenz	1	3,2			1	2	1	4
Improvisationsfähigkeit	9	29	4	21,1	13	26	16	64
Sachkompetenz	28	90,3	17	89,5	45	90	23	92
Verwaltungserfahrung	15	48,4	10	52,6	25	50	7	28
pol. Unbelastetheit (SED)	2	6,5	1	5,3	3	6	1	4
pol. Unbelastetheit (Stasi)	7	22,6	3	15,8	10	20	1	4
Einbindung in die lokale Parteipolitik	1	3,2			1	2		
freundlicher Umgang mit den Bürgern	19	61,3	12	63,2	31	62	10	40
Sonstiges			1	5,3	1	2	3	12
Basis n	31		19		50		25	

Tabelle 16: Tätigkeitsverständnis

Frage 28: Welche Anforderungen sind Ihrer Meinung nach für einen guten Verwaltungsmitarbeiter besonders wichtig? (Mehrfachnennungen)

	Ost/West							
	Ost						West	
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen			
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
Arbeitsdisziplin	13	41,9	10	52,6	23	46	8	32
Sachkompetenz	27	87,1	16	84,2	43	86	18	72
Lernfähigkeit	22	71	12	63,2	34	68	20	80
Verwaltungserfahrung	5	16,1	5	26,3	10	20	3	12
Eigenverantwortliches Handeln	24	77,4	15	78,9	39	78	23	92
kritischer Widerspruch	19	61,3	12	63,2	31	62	22	88
strikte Befolgung von Weisungen			1	5,3	1	2		
politische Unbelastetheit (SED)	2	6,5			2	4		
politische Unbelastetheit (Stasi)	5	16,1	1	5,3	6	12	1	4
Improvisationsfähigkeit	5	16,1	1	5,3	6	12	8	32
freundlicher Umgang mit den Bürgern	25	80,6	15	78,9	40	80	21	84
Sonstiges								
Basis n	31		19		50		25	

Tabelle 17: Präferierte Entscheidungskriterien

Fragen 30: Von welchen Kriterien sollte sich Ihrer Ansicht nach ein guter Verwaltungsmitarbeiter bei Entscheidungen in erster Linie leiten lassen? Bewerten Sie folgende Aussagen!

	Ost/West											
	Ost									West		
	Neupersonal			Altpersonal			Zusammen			x	s	n
	x	S	n	x	s	n	x	s	n			
Strikte Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften	3.68	0.48	31	3.53	0.7	19	3.62	0.57	50	3.2	0.58	25
Weisung des Vorgesetzten	2.94	0.77	31	3.26	0.56	19	3.06	0.71	50	2.88	0.53	25
Bemühen um möglichst gerechte Einzelentscheidungen	3.87	0.34	31	3.79	0.42	19	3.84	0.37	50	3.88	0.44	25
Eigenverantwortliche Suche und Nutzen von Handlungsspielräumen	3.74	0.51	31	3.63	0.6	19	3.7	0.54	50	3.84	0.37	25

x = Mittelwert der Skala: 1 = stimme gar nicht zu bis 4 = stimme stark zu. s = Standardabweichung. n = Basis n.

Tabelle 18: Einschätzung der Arbeits- und Handlungssituation

Frage 35: Welche der folgenden Aussagen sind charakteristisch für Ihre berufliche Situation? (Mehrfachantworten)

	Ost						West	
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen		n	in vH
	N	in vH	n	in vH	n	in vH		
Einfluß des Einzelnen kann nur wenig verändern	10	32,3	9	47,4	19	38	10	40
zu viel Büroarbeit	18	58,1	10	52,6	28	56	5	20
zu wenig Zeit sich zu Informieren	14	45,2	12	63,2	26	52	15	60
Parteien üben zu großen Druck aus	1	3,2	1	5,3	2	4	5	20
zu wenig Zeit für Gespräche mit Bürgern	11	35,5	11	57,9	22	44	13	52
Aufgabe, dem Bürger zu helfen, kann nur unzulänglich Wahrgenommen werden	10	32,3	3	15,8	13	26	14	56
zu wenig Zeit für das Privatleben in der Verwaltung fehlt	3	9,7	8	42,1	11	22	3	12
das Gemeinschaftsgefühl	8	25,8	3	15,8	11	22	12	48
zu wenig Zeit, um über politische Probleme nachzudenken	2	6,5	1	5,3	3	6	3	12
zu wenig sachliche und personelle Hilfe	12	38,7	2	10,5	14	28	7	28
zu wenig Zeit für Weiterbildung	7	22,6	7	36,8	14	28	15	60
private Interessengruppen versuchen starken Einfluß zu nehmen							2	8
geringe Bezahlung ist im Vergleich zu den alten Bundesländern demotivierend	10	32,3	8	42,1	18	36		
Sonstiges	4	12,9			4	8	1	4
Basis n	31		19		50		25	

Tabelle 19: Vorrangige Handlungshindernisse bei Problemlösungen

Frage 32: Welches sind die größten Handlungshindernisse, auf die Sie bei der Lösung dieser Probleme (gemeint ist die Frage 31) stoßen (Mehrfachnennungen)?

	Ost/West							
	Ost						West	
	Neupersonal		Altpersonal		Zusammen		n	in vH
	n	in vH	n	in vH	n	in vH		
fehlende Finanzmittel	11	35,5	8	42,1	19	38	15	60
fehlendes Fachpersonal	10	32,3	6	31,6	16	32	17	68
Unsicherheit über Personalveränderung	8	25,8	4	21,1	12	24	2	8
ungenügende Qualifikation der Mitarbeiter	8	25,8	2	10,5	10	20	12	48
Organisationsprobleme	19	61,3	11	57,9	30	60	14	56
schleppende Bearbeitung übergeordneter Behörden	13	41,9	6	31,6	19	38	11	44
Reibungsverluste zw. Bezirks- u. Landesverwaltung	5	16,1	4	21,1	9	18	2	8
Informationsdefizite	16	51,6	11	57,9	27	54	9	36
zu wenig Zeit, die vorhandenen								
Informationen zu sichten und zu bewerten	16	51,6	17	89,5	33	66	17	68
fehlende Vorschriften	7	22,6	4	21,1	11	22	6	24
ungelöste Eigentums- und Vermögensfragen	1	3,2			1	2		
Treuhandanstalt								
fehlende Investoren								
lokale Parteiinteressen							1	4
alte Seilschaften							4	16
Sonstiges	3	9,7	2	10,5	5	10		
Basis n	31		19		50		25	

Tabelle 20a: Vergleichende Einschätzung zum Verwaltungshandeln in Stadtbezirks- und Bezirksverwaltung

Frage 40: Wenn Sie rückblickend das Verwaltungshandeln vor der "Wende" mit dem heutigen Verwaltungshandeln vergleichen, worin sehen Sie Unterschiede?

Ausprägung	Ost											
	Neupersonal						Altpersonal					
	heute stärker		vor der "Wende" stärker		im gleichen Maße		heute stärker		vor der "Wende" stärker		im gleichen Maße	
	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH	n	in vH
Pflichterfüllung	3	9,7	4	12,9	24	77,4	3	16,7	2	11,1	13	72,2
Arbeitswille	7	22,6	1	3,2	23	74,2	7	38,9	1	5,6	10	55,6
Beachtung rechtlicher Vorgaben	15	48,4	2	6,5	14	45,2	8	47,1	1	5,9	8	47,1
Arbeitsüberlastung	20	64,5	1	3,2	10	32,3	10	55,6	2	11,1	6	33,3
umfangreiche Aktenführung	26	86,7			4	13,3	16	88,9	1	5,6	1	5,6
Unterordnung unter Anweisungen von oben	4	12,6	9	29	18	58,1	3	16,7	5	27,8	10	55,6
Bestreben unbürokratische Regelungen zu finden	6	19,4	13	41,9	12	38,7	4	22,2	8	44,4	6	33,3
Kooperation mit anderen Dienststellen	4	13,3	11	36,7	15	50	5	27,8	3	16,7	10	55,6
Kritikbereitschaft gegenüber Anweisungen	12	38,7	5	16,1	14	45,2	5	27,8	8	44,4	5	27,8
Konkurrenzdenken gegenüber Kollegen	24	77,4	1	3,2	6	19,4	13	72,2	1	5,6	4	22,2
Kollegialer Umgang mit dem Vorgesetzten	3	9,7	13	41,9	15	48,4	2	11,1	11	61,1	5	27,8
Motivation im Interesse d. Gemeinwohls zu handeln	1	3,2	11	35,5	19	61,3	4	22,2	5	27,8	9	50
freundlicher Umgang mit dem Bürger	7	22,6	1	3,2	23	74,2	4	22,2			14	77,8

Tabelle 20b: Vergleichende Einschätzung zum Verwaltungshandeln in Stadtbezirks- und Bezirksverwaltung

Frage 40: Wenn Sie rückblickend das Verwaltungshandeln vor der "Wende" mit dem heutigen Verwaltungshandeln vergleichen, worin sehen Sie Unterschiede?

Ausprägung	Ost					
	Zusammen					
	heute stärker		vor der "Wende" stärker		im gleichen Maße	
	n	in vH	n	in vH	n	in vH
Pflichterfüllung	6	12,2	6	12,2	37	75,5
Arbeitswille	14	28,6	2	4,1	33	67,3
Beachtung rechtlicher Vorgaben	23	47,9	3	6,3	22	45,6
Arbeitsüberlastung	30	61,2	3	6,1	16	32,7
umfangreiche Aktenführung	42	87,5	1	2,1	5	10,4
Unterordnung unter Anweisungen von oben	7	14,3	14	28,6	28	57,1
Bestreben, unbürokratische Regelungen zu finden	10	20,4	21	42,9	18	36,7
Kooperation mit anderen Dienststellen	9	18,8	14	29,2	25	52,1
Kritikbereitschaft gegenüber Anweisungen	17	34,7	13	26,5	19	38,8
Konkurrenzdenken gegenüber Kollegen	37	75,5	2	4,1	10	20,4
Kollegialer Umgang mit dem Vorgesetzten	5	10,2	24	49	20	40,8
Motivation, im Interesse des Gemeinwohls zu handeln	5	10,2	16	32,7	28	57,1
freundlicher Umgang mit dem Bürger	11	22,4	1	2	37	75,5