

Jürgen Maier · Karl Schmitt

Kommunales Führungspersonal im Umbruch

Städte und Regionen in Europa

Band 15

Herausgegeben von
Jürgen Friedrichs, Köln
Oscar W. Gabriel, Stuttgart
Herbert Schneider (†), Heidelberg
Rüdiger Voigt, München

Jürgen Maier · Karl Schmitt

Kommunales Führungspersonal im Umbruch

Austausch, Rekrutierung und
Orientierungen in Thüringen



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Katrin Emmerich / Sabine Schöller

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-15825-9

Vorwort

In der DDR waren die Städte und Gemeinden Vollzugsorgane von Partei und Staat; nach 1990 sind sie im Zuge der Etablierung demokratisch und rechtsstaatlich verfasster Strukturen als eigenständige Einheiten politischen und administrativen Handelns wiedererstand: Die kommunale Selbstverwaltung wurde wieder hergestellt. Jedoch waren mit dem Umbau der Strukturen und mit der neuen Umschreibung der Aufgaben der Kommunen notwendige, aber keineswegs hinreichende Voraussetzungen für ihre angemessene Funktionserfüllung geschaffen. Ein entscheidender Faktor für die Leistungsfähigkeit der neuen kommunalen Strukturen stellte naturgemäß das Personal dar.

Die personelle Ausstattung der Städte und Gemeinden unterlag nach dem Systemumbruch besonderen Bedingungen. Denn im Unterschied zu den zentralen Institutionen in Berlin sowie den Bezirken (jeweils ersatzlos entfallen), aber auch zu den Kreisen (Zahl drastisch reduziert) waren die Kommunen als einzige Ebene der DDR-Staatsorganisation in ihrem Bestand im wesentlichen erhalten geblieben. Während somit die neu geschaffenen bzw. territorial wesentlich veränderten politischen und administrativen Strukturen ihren Personalbestand zwangsläufig neu rekrutieren oder reorganisieren mussten, entfiel diese Notwendigkeit für die Kommunen. Ob unter diesen exzeptionellen Rahmenbedingungen, und gegebenenfalls inwieweit und mit welchem Ergebnis, auch in den Städten und Gemeinden ein personeller Neuanfang stattgefunden hat, verdient deshalb besondere Beachtung.

Die vorliegende Studie zielt – am Beispiel des Freistaats Thüringen – auf das politisch zentrale Segment des Personals der Städte und Gemeinden, die durch allgemeine Wahlen bestellten Mandatsträger: Bürgermeister, Stadt- und Gemeinderäte, Beigeordnete und Vorsitzende von Gemeindezusammenschlüssen. In welchem Maße fand seit 1989 ein Personalaustausch statt? Nach welchen Kriterien wurden die Mandatsträger rekrutiert? Haben sich Karrieremuster herausgebildet? Welche Professionalisierungsprozesse haben stattgefunden? Was erwarten die Bürger von den Mandatsträgern, wie schätzen sie deren Leistungen ein?

Die Untersuchung ist aus dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekt „Kommunales Führungspersonal in Thüringen

und Sachsen“ hervorgegangen und wurde von den Verfassern gemeinsam mit Werner J. Patzelt an den Instituten für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena und der Technischen Universität Dresden konzipiert und durchgeführt. Eine erste Auswertung der in Sachsen erhobenen Befunde ist bereits publiziert worden: Manfred Schleer, Kommunalpolitik in Sachsen. Bürger, Politiker und Verwaltungen in Gemeinden, Städten und Landkreisen, Dresden 2003 (Sächsische Landeszentrale für politische Bildung).

Ohne die nachhaltige Unterstützung, die sie von vielen Seiten erfahren hat, wäre die vorliegende Studie zu Thüringen nicht möglich gewesen. Das Thüringer Innenministerium und das Thüringer Landesamt für Statistik haben durch die Bereitstellung detaillierter Dokumentationen zur Gemeindegebietsreform, zu Gebietsstandsveränderungen und zu den Kommunalwahlen wichtige Voraussetzungen für die Durchführung der Untersuchung geschaffen. Der Gemeinde- und Städtebund Thüringen, die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU, die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik, das Kommunalpolitische Forum der PDS/Linkspartei, die Vereinigung liberaler Kommunalpolitiker und DAKT e.V. (Bündnis 90/Die Grünen) haben wertvolle Anregungen bei der Planung der Befragungen gegeben und ihren Mitgliedern die Beteiligung am Forschungsprojekt empfohlen. Die Grundlage für die Studie haben die kommunalen Mandatsträger selbst durch ihre Auskünfte bereitgestellt. Der Dank der Verfasser gilt allen, die die Durchführung der Studie ermöglicht haben.

Jena/Kaiserslautern im Frühjahr 2007

Jürgen Maier
Karl Schmitt

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	15
1 Einleitung.....	19
2 Die Entwicklung der Kommunen seit 1990	35
2.1 Aufgaben und Strukturen	35
2.2 Siedlungsstruktur und Gebietsreform.....	39
2.3 Politische Kräfteverhältnisse	43
3 Datenbasis.....	49
3.1 Befragung kommunaler Mandatsträger	49
3.2 Bürgerbefragung.....	55
3.3 Gewichtung	57
4 Ratsmitglieder, Bürgermeister, Beigeordnete: Rekrutierung und Einstellungen	59
4.1 „Altpersonal“, „Neupersonal“ und der „Import“ von Personal aus Westdeutschland	59
4.1.1 Einleitung.....	59
4.1.2 Die lokale Ebene nach dem Zusammenbruch der DDR: Wechsel des politischen Systems gleich Austausch des politischen Personals?.....	61
4.1.3 Vorpositionen des Altpersonals	67
4.1.4 Die Bürgerbewegung der Wendezeit: Rekrutierungsfeld für politische Neulinge?	70
4.1.5 Zusammenfassung.....	74

4.2	Sozialstruktur.....	75
4.2.1	Einleitung.....	75
4.2.2	Geschlecht, Alter und politische Generationszugehörigkeit.....	77
4.2.3	Regionale Herkunft und regionale Bindung.....	80
4.2.4	Konfessionelle und gewerkschaftliche Bindung.....	83
4.2.5	Formale und berufliche Bildung.....	86
4.2.6	Erwerbstätigkeit und Berufsstatus.....	89
4.2.7	Zusammenfassung.....	92
4.3	Parteilpolitische Bindungen.....	93
4.3.1	Einleitung.....	93
4.3.2	Mitgliedschaft in politischen Parteien.....	94
4.3.3	Parteiämter.....	98
4.3.4	Listenkandidaturen und Parteimitgliedschaft.....	102
4.3.5	Sozialstrukturelles Profil nach Listenkandidatur und Parteimitgliedschaft.....	105
4.3.6	Generelle ideologische Orientierung.....	109
4.3.7	Zusammenfassung.....	111
4.4	Gesellschaftliche Vernetzung.....	113
4.4.1	Einleitung.....	113
4.4.2	Mitgliedschaft in Vereinen und Verbänden.....	115
4.4.3	Mitarbeit in Vereinen und Verbänden.....	120
4.4.4	Zusammenfassung.....	123
4.5	Politische Sozialisation, Motivationen und kommunalpolitische Karrieren.....	124
4.5.1	Einleitung.....	124
4.5.2	Politische Sozialisation.....	125
4.5.3	Motivationen.....	129
4.5.4	Kommunalpolitische Karrieren.....	132
4.5.5	Zusammenfassung.....	158
4.6	Rollenverständnis, Rollenerwartungen und kommunalpolitisches Engagement.....	160
4.6.1	Einleitung.....	160
4.6.2	Rollenverständnis und Rollenerwartungen.....	161
4.6.3	Wahrgenommene und erwartete Prinzipien der Ratsarbeit.....	170
4.6.4	Kommunalpolitisches Engagement.....	173
4.6.5	Zusammenfassung.....	179

4.7	Kommunalpolitische Einstellungen.....	180
4.7.1	Einleitung.....	180
4.7.2	Entscheidungsträger und Verfahrensweisen	182
4.7.3	Prioritäten kommunaler Aufgaben.....	190
4.7.4	Zusammenfassung.....	196
4.8	Einstellungen zur Demokratie	197
4.8.1	Einleitung.....	197
4.8.2	Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie ...	199
4.8.3	Unterstützung des Ordnungsmodells Demokratie, seiner Normen, Werte und Prinzipien.....	202
4.8.4	Zusammenfassung.....	209
5	Zusammenfassung	211
	Literaturverzeichnis	223
	Tabellenanhang.....	237

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anzahl der Mitgliedschaften kommunaler Mandatsträger in Vereinen und Verbänden (1990-2000).....	126
Abbildung 2:	Ämterkumulation von kommunalen Mandatsträgern in Vereinen und Verbänden (1990-2000).....	121
Abbildung 3:	Sozialisationsbedingungen kommunaler Mandatsträger	126
Abbildung 4:	Typen politischer Sozialisation unter kommunalen Mandatsträgern	128
Abbildung 5:	Motive lokalpolitischen Engagements kommunaler Mandatsträger.....	130
Abbildung 6:	Gruppen von Motiven für lokalpolitisches Engagement unter kommunalen Mandatsträgern	131
Abbildung 7:	Austausch Thüringer Ratsmitglieder 1989-1999 (ungewichtet).....	134
Abbildung 8:	Austausch Thüringer Bürgermeister 1989-1999/2000 (ungewichtet).....	135
Abbildung 9:	Herkunft Thüringer Ratsmitglieder	136
Abbildung 10:	Verbleib Thüringer Ratsmitglieder.....	138
Abbildung 11:	Herkunft Thüringer(Ober-)Bürgermeister 1989-1999/2000	140
Abbildung 12:	Verbleib Thüringer (Ober-)Bürgermeister	141
Abbildung 13:	Mögliche Karrieremuster kommunaler Mandatsträger seit 1990	143
Abbildung 14:	Karrieretypen unter kommunalen Mandatsträgern	144
Abbildung 15:	Horizontaler Karriereverlauf von Ratsmitgliedern	152
Abbildung 16:	Stabile horizontale Karrieremuster von Ratsmitgliedern nach Ortsgröße und politischer Vergangenheit	154
Abbildung 17:	Gründe für das Ausscheiden aus der Kommunalpolitik unter ehemaligen kommunalen Mandatsträgern.....	155
Abbildung 18:	Gründe für das mögliche Ausscheiden aus der Kommunalpolitik unter aktuellen Mandatsträgern	156
Abbildung 19:	Geplanter Karriereverlauf kommunaler Mandatsträger nach Karrieretyp	157

Abbildung 20:	Angestrebtes Mandat bei sicherer Karrierefortsetzung unter Mandatsträgern.....	158
Abbildung 21:	Rollenverständnis kommunaler Mandatsträger	162
Abbildung 22:	Eigenes und von den Bürgern gewünschtes Rollenverständnis kommunaler Mandatsträger	164
Abbildung 23:	Typen von Rollenerwartungen unter kommunalen Mandatsträgern	167
Abbildung 24:	Typen von Rollenverständnis unter kommunalen Mandatsträgern nach Ortsgröße	168
Abbildung 25:	Typen von Rollenerwartungen unter Bürgern.....	169
Abbildung 26:	Typen von Rollenerwartungen unter Thüringer Bürgern nach Ortsgröße	170
Abbildung 27:	Wahrgenommene Ziele der Ratsarbeit unter kommunalen Mandatsträgern	171
Abbildung 28:	Wahrgenommene Ziele der Ratsarbeit unter kommunalen Mandatsträgern und Bürgern.....	172
Abbildung 29:	Zeitaufwand kommunaler Mandatsträger nach Wahlperiode und Art des Mandats	174
Abbildung 30:	Zeitaufwand kommunaler Mandatsträger nach Ortsgröße, politischer Vergangenheit und Listenkandidatur.....	175
Abbildung 31:	Zeitaufwand für verschiedene Arbeitsfelder unter kommunalen Mandatsträgern	176
Abbildung 32:	Teilnahme an kommunalpolitischen Weiterbildungen unter kommunalen Mandatsträgern	178
Abbildung 33:	Parlamentarismusorientierung unter kommunalen Mandatsträgern	183
Abbildung 34:	Direkt-demokratische Orientierungen unter kommunalen Mandatsträgern	184
Abbildung 35:	Einstellungen zu Neuerungen der Thüringer Kommunalordnung unter kommunalen Mandatsträgern.....	186
Abbildung 36:	Wahrgenommene Folgen der Direktwahl des (Ober-) Bürgermeisters unter kommunalen Mandatsträgern.....	188
Abbildung 37:	Einstellungen zur Konsolidierung kommunaler Haushalte unter kommunalen Mandatsträgern nach Art des Mandats und Ortsgröße	191
Abbildung 38:	Einstellung zur Konsolidierung kommunaler Haushalte unter kommunalen Mandatsträgern nach politischer Vergangenheit und Liste.....	192

Abbildung 39:	Einstellungen zur Unternehmensansiedlung unter kommunalen Mandatsträgern nach Art des Mandates und Ortsgröße	193
Abbildung 40:	Einstellungen zur Unternehmensansiedlung unter kommunalen Mandatsträgern nach politischer Vergangenheit und Liste.....	194
Abbildung 41:	Einstellungen zur Konsolidierung kommunaler Haushalte unter kommunalen Mandatsträgern und Bürgern nach Ortsgröße	195
Abbildung 42:	Demokratiezufriedenheit unter kommunalen Mandatsträgern nach Art des Mandates und Ortsgröße	200
Abbildung 43:	Demokratiezufriedenheit unter kommunalen Mandatsträgern nach politischer Vergangenheit und Listenkandidatur	201
Abbildung 44:	Einstellungen zur Demokratie unter kommunalen Mandatsträgern	203
Abbildung 45:	Einstellungen zu Dimensionen der Demokratie unter kommunalen Mandatsträgern	205

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Personal der Gemeinden und Gemeindeverbände 1992-2004	37
Tabelle 2:	Gemeinden nach Größenklassen 1990-2005	39
Tabelle 3:	Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen 1990-2005	40
Tabelle 4:	Kommunale Strukturen 1990-2005	42
Tabelle 5:	Parteizugehörigkeit der Oberbürgermeister der kreisfreien Städte 1990-2006.....	44
Tabelle 6:	Wahlen der Stadträte der kreisfreien Städte 1990-2004.....	45
Tabelle 7:	Wahlen der (Ober-)Bürgermeister in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden 1994-2006.....	46
Tabelle 8:	Wahlen der Stadträte (kreisangehörige Städte) und der Gemeinderäte 1990-2004	47
Tabelle 9:	Die Thüringer Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen und Planungsregionen	51
Tabelle 10:	Stichprobengröße und Auswahlatz nach Gemeindegrößenklassen.....	51
Tabelle 11:	Versendete und zurückgesandte Fragebögen nach Mandatsträgergruppen.....	53
Tabelle 12:	Typisierung der untersuchten Kommunen nach Parteipolitisierung und Fraktionalisierung des Stadt- bzw. Gemeinderats.....	56
Tabelle 13:	Wichtige Kenngrößen der Bürgerbefragung	57
Tabelle 14:	Alt-, Neu- und Westpersonal unter kommunalen Mandatsträgern nach Wahlperiode und Art des Mandats.....	63
Tabelle 15:	Alt-, Neu- und Westpersonal unter kommunalen Mandatsträgern nach Ortsgröße	64
Tabelle 16:	Vorpositionen des Altpersonals unter kommunalen Mandatsträgern nach Wahlperiode und Art des Mandats.....	68
Tabelle 17:	Vorpositionen des Altpersonals unter kommunalen Mandatsträgern nach Ortsgröße	69

Tabelle 18:	Engagement in der DDR-Bürgerbewegung unter kommunalen Mandatsträgern nach Wahlperiode und Art des Mandats	71
Tabelle 19:	Engagement in der DDR-Bürgerbewegung unter kommunalen Mandatsträgern nach Ortsgröße	72
Tabelle 20:	Engagement in der DDR-Bürgerbewegung bei Alt- und Neupersonal unter kommunalen Mandatsträgern nach Wahlperiode und Ortsgröße	73
Tabelle 21:	Geschlecht und Alter kommunaler Mandatsträger nach Wahlperiode und Art des Mandats	78
Tabelle 22:	Geschlecht und Alter kommunaler Mandatsträger nach Ortsgröße und politischer Vergangenheit	80
Tabelle 23:	Regionale Herkunft und regionale Bindung kommunaler Mandatsträger nach Wahlperiode und Art des Mandats	81
Tabelle 24:	Regionale Herkunft und regionale Bindung kommunaler Mandatsträger nach Ortsgröße und politischer Vergangenheit	82
Tabelle 25:	Religiöse Bindung kommunaler Mandatsträger nach Wahlperiode und Art des Mandats	85
Tabelle 26:	Religiöse Bindung kommunaler Mandatsträger nach Ortsgröße und politischer Vergangenheit	86
Tabelle 27:	Bildungsabschlüsse kommunaler Mandatsträger nach Wahlperiode und Art des Mandats	87
Tabelle 28:	Bildungsabschlüsse kommunaler Mandatsträger nach Ortsgröße und politischer Vergangenheit	88
Tabelle 29:	Erwerbs- und Berufsstatus kommunaler Mandatsträger nach Wahlperiode und Art des Mandats	90
Tabelle 30:	Erwerbs- und Berufsstatus kommunaler Mandatsträger nach Ortsgröße und politischer Vergangenheit	91
Tabelle 31:	Parteipolitische Bindungen kommunaler Mandatsträger nach Wahlperiode und Art des Mandats	95
Tabelle 32:	Parteipolitische Bindungen kommunaler Mandatsträger nach Ortsgröße und politischer Vergangenheit	96
Tabelle 33:	Parteiämter kommunaler Mandatsträger nach Wahlperiode und Art des Mandats	99
Tabelle 34:	Parteiämter kommunaler Mandatsträger nach Ortsgröße und politischer Vergangenheit	100
Tabelle 35:	Listenkandidatur und Parteizugehörigkeit kommunaler Mandatsträger	102

Tabelle 36:	Anteil der Listenkandidaten mit übereinstimmender Parteimitgliedschaft bei kommunalen Mandatsträgern nach Wahlperiode und Art des Mandats.....	103
Tabelle 37:	Anteil der Listenkandidaten mit übereinstimmender Parteimitgliedschaft bei kommunalen Mandatsträgern nach Ortsgröße und politischer Vergangenheit	104
Tabelle 38:	Geschlecht, Alter und religiöse Bindung kommunaler Mandatsträger nach Parteimitgliedschaft und Listenkandidatur	106
Tabelle 39:	Bildung, Erwerbs- und Berufsstatus kommunaler Mandatsträger nach Parteimitgliedschaft und Listenkandidatur	108
Tabelle 40:	Generelle ideologische Orientierung kommunaler Mandatsträger nach Parteimitgliedschaft und Listenkandidatur	110
Tabelle 41:	Mitgliedschaft kommunaler Mandatsträger in Vereinen und Verbänden nach Wahlperiode und Art des Mandats	117
Tabelle 42:	Mitgliedschaft kommunaler Mandatsträger in Vereinen und Verbänden nach Ortsgröße und politischer Vergangenheit	118
Tabelle 43:	Mitgliedschaft kommunaler Mandatsträger in Vereinen und Verbänden nach Listenkandidatur	119
Tabelle 44:	Mitarbeit kommunaler Mandatsträger in Vereinen und Verbänden	121
Tabelle 45:	Determinanten der Karrieremuster kommunaler Mandatsträger	146

1 Einleitung

Vor mehr als 15 Jahren endete die friedliche Revolution in Ostdeutschland mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland. Bereits einige Monate vor dem Vollzug der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 begann die letzte, frei gewählte Volkskammer der DDR die politisch-administrativen Strukturen an die staatliche Ordnung der Bundesrepublik anzupassen. Neben der Neukonstituierung der fünf 1952 de facto beseitigten Länder wurde auch die Rechtsstellung der Kommunen neu geordnet. An die deutsche Verfassungstradition anknüpfend stellte die neue Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 die kommunale Selbstverwaltung wieder her. Damit waren im Zuge der Etablierung demokratisch und rechtsstaatlich verfasster Strukturen in der DDR auch die Städte und Gemeinden als eigenständige Einheiten politischen und administrativen Handelns neu entstanden. Im Unterschied zu den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas galt auch auf der kommunalen Ebene, dass – trotz aller Experimente, Innovationen und Besonderheiten der ostdeutschen Verwaltungslandschaft (Seibel/Reulen 1996) – die institutionellen Strukturen nicht vollständig neu „erfunden“, sondern vorwiegend im Zuge eines umfassenden „Institutionentransfers“ (Lehmbruch 1993) der Rechts- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik entnommen wurden.

Die Städte und Gemeinden nahmen im Transformationsprozess eine zentrale Rolle ein. Diese ergibt sich nicht nur aus den besonderen – und im Vergleich zur DDR erheblich gewandelten – Aufgaben, sondern vor allem aus ihrer besonderen Nähe zu den Bürgern: Ihr Personal ist sichtbarer als Landes-, Bundes- oder Europapolitiker. Ihr Handeln wird unmittelbarer erfahren als staatliches Handeln auf anderen Systemebenen und kann dadurch den beteiligten Akteuren leichter zugeordnet werden. Schließlich ist das Feld der Lokalpolitik – nicht zuletzt durch die flächendeckende Installation direkt-demokratischer Elemente in den Kommunalverfassungen – einer Einflussnahme der Bürger leichter zugänglich. Als einzige Ebene des politischen Systems bieten die Kommunen auch nicht politisch professionalisierten Bürgern die Chance einer institutionellen Beteiligung in ihren Vertretungskörperschaften. Daraus ergibt sich – weit über das Erfordernis der Leistungsfähigkeit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben hinaus – eine erhebliche Bedeutung der Kommunen für die Etablierung

demokratischer Orientierungs- und Verhaltensmuster bei den Bürgern. Kommunen sind mit anderen Worten die „Schule der Demokratie“ (Heuß 1921).

Als Gesamtbilanz des „Institutionentransfers“ kann festgehalten werden, dass in den neuen Bundesländern – aufgrund der Sonderbedingungen des deutschen Transformationsfalles – Strukturen westdeutschen Musters auf allen Ebenen in äußerst rasantem Tempo installiert wurden. Eine vollständige Akzeptanz dieser Strukturen ist in Ostdeutschland aber auch nach mehr als 15 Jahren Wiedervereinigung nicht zu erkennen. Bedingt durch unterschiedliche Sozialisationshintergründe sowie die psychologischen Folgen der ungünstigen ökonomischen Rahmenbedingungen fallen die Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschen in der Beurteilung der Demokratie sowie ihrer zentralen politischen Institutionen und Akteure immer noch deutlich aus. Diese finden nicht zuletzt auch in einem höchst unterschiedlichen Wahlverhalten der Bürger beider Landesteile ihren Ausdruck (Falter/Gabriel/Rattinger 2000; Gabriel 1997; Gabriel/Falter/Rattinger 2005; Schmitt 2001). Angesichts der Frage, ob die Einstellungsunterschiede zwischen Ost und West eher durch die Sozialisationshypothese oder eher mittels der Situationshypothese erklärt werden können, ergeben sich unterschiedliche Erwartungen über die Persistenz solcher Differenzen. Während die Auflösung von unterschiedlichen Einstellungen und Wertorientierungen im ersten Fall vom Austausch der Generationen abhängt, sind ähnliche Wahrnehmungen und Bewertungen von Politik im letzten Fall mit einer zunehmenden Angleichung der Lebensverhältnisse zu erwarten. In der wissenschaftlichen Diskussion ist über die relative Bedeutung der beiden Erklärungsansätze noch nicht entschieden (Dalton 1994; Feist 1991; Pollack 1997; Westle 1994; Zelle 1998). Die Politik hat hingegen von Anfang an der Situationshypothese eine höhere Plausibilität eingeräumt und darauf hingearbeitet, die Lebensbedingungen in den neuen Bundesländern strukturell und materiell an die westdeutschen Verhältnisse anzugleichen.

Eine Konsolidierung des demokratischen Systems ist jedoch durch einen bloßen Transfer von Institutionen nicht erreichbar – selbst dann nicht, wenn dieser (wie im deutschen Sonderfall) von massiven Ressourcentransfers flankiert wird (Horn 1994; Wiesendahl 2001). Die Durchsetzung funktionsfähiger politisch-administrativer Strukturen ist vielmehr auf eine demokratische politische Kultur angewiesen (Almond/Verba 1963). Da aber Personen Träger von politischen Orientierungen sind, nimmt der „Faktor Person“ im Rahmen des ostdeutschen Transformationsprozesses eine exponierte Stellung ein. Dieser Faktor ist auf doppelte Weise bedeutsam: Zum einen ist die bereits skizzierte Akzeptanz durch die Bürger eine Voraussetzung für den Bestand und die langfristige Stabilität eines politischen Systems. Zum anderen müssen aber auch die Inhaber

institutioneller Positionen, insbesondere diejenigen in führenden Stellungen, ihre Rollen angemessen verstehen und ausüben.

Aufgrund der großen Bedeutung des personellen Faktors für den Transformationsprozess hat die Elitenforschung die Inhaber von Führungspositionen in den neuen Bundesländern frühzeitig zum Untersuchungsgegenstand gemacht. Wie bei allen Regimewechseln stand zunächst die Frage nach dem Ausmaß des Elitenaustauschs und den dabei zum Zuge kommenden Rekrutierungsmustern im Zentrum des Interesses (Goedicke 2003). Hier bietet die Elitentheorie mit der Reproduktionsthese und der Transitionsthese zwei alternative Hypothesen an (Welzel 1997b). Die Reproduktionsthese geht davon aus, dass sich nach einem Regimewechsel die soziale Komposition der Eliten nur unwesentlich verändert, da zur Steuerung hoch entwickelter Gesellschaften – unabhängig von ihrer politischen Struktur – ein Elitentypus benötigt wird, der sich vor allem durch ein hohes Maß an Bildung und fachlicher Qualifikation auszeichnet. Diese Eigenschaften, über die auch die Mitglieder der alten Elite verfügen, helfen dieser, sich nach einem Systemumbruch in führenden Positionen zu halten oder sich neu zu platzieren. Die Transitionsthese hingegen nimmt an, dass sich mit einem Systemwechsel auch die nachgefragten Rekrutierungsmerkmale der neuen Elite grundlegend verändern. Ihr zufolge unterscheiden sich die Rekrutierungsmuster von Regimen fundamental; in sozialistischen Gesellschaften entscheide weniger die fachliche Qualifikation als vielmehr der Grad der Identifikation mit dem politischen System über die Besetzung von Führungspositionen – Eigenschaften, die nach einem Regimewechsel nicht mehr nachgefragt werden. Die Transitionsthese prognostiziert somit einen weit reichenden Elitenaustausch, der sich einerseits aus dem Verschwinden der alten Eliten und ihren Positionen („Elimination“), andererseits aus der Rekrutierung von neuen Eliten zusammensetzt („Zirkulation“; zu dieser Unterscheidung Best 2003: 156). Die soziale Komposition des Führungspersonals sollte sich also im Zuge eines Systemwechsels deutlich verändern.

Für die Spitzenpositionen sprechen die vorliegenden empirischen Daten eine eindeutige Sprache zu Gunsten der Transitionsthese: Sie zeichnen das Bild eines in mehreren Schüben abgelaufenen und im Ergebnis nahezu kompletten Elitenaustauschs, des „personellen Untergangs der DDR“ (Derlien 1997, 1998). Die alle Bereiche von Politik, Wissenschaft und Gesellschaft umfassende Potsdamer Elitenstudie (Bürklin/Rebenstorf 1997) belegt, dass einerseits bis zum Jahr 1995 ein Drittel aller Inhaber der insgesamt ca. 400 Spitzenpositionen in den östlichen Bundesländern über den für Deutschland spezifischen Personaltransfer aus dem Westen rekrutiert wurden. Dabei handelte es sich „überwiegend um Spezialisten für den Aufbau und Betrieb der neuen Institutionenordnung, die

über Rechtskenntnisse und prozedurales Sonderwissen verfügten“ (Best 2003: 156) und daher eher in den obersten Positionen von Politik und Verwaltung zu finden waren (Derlien 1997, 1998, 2001). Andererseits gehörten von den Ostdeutschen, die 1995 solche Spitzenpositionen innehatten, vor der „Wende“ lediglich acht Prozent zur „Elite“ und weitere acht Prozent zur „oberen Subelite“ (Welzel 1997b). Der geringe Anteil des nach dem Systemwechsel verbliebenen DDR-Spitzenpersonals konzentriert sich auf wenige Sektoren: Wirtschaft, Kirchen, Printmedien (Derlien 1997, 1998; Gergs/Hausmann/Pohlmann 1997; Welzel 1997a; Windolf 1996).

Allerdings bestehen im Bereich des hier in erster Linie interessierenden politisch-administrativen Führungspersonals erhebliche Unterschiede zwischen Delegationseliten, die durch Wahlen rekrutiert werden, und Ernennungseliten, also Inhabern von Leitungspositionen in Regierung und Verwaltung (Zapf 1965). Zu den ostdeutschen Delegationseliten sind vornehmlich die Abgeordneten der fünf Landtage zu zählen. Dabei ergibt sich folgendes Bild: Im Unterschied zu den Inhabern von Spitzenpositionen insgesamt sind die Abgeordneten fast ausschließlich ostdeutscher Herkunft (Derlien 1998; Derlien/Lock 1994; Edinger 2004; Gergs/Hausmann/Pohlmann 1997; Lock 1998). Drei Viertel der Landtagsabgeordneten der ersten Legislaturperiode waren „Neupolitiker“, sind also erst nach der Wende politisch aktiv geworden. Allerdings haben viele von ihnen, namentlich Fraktionsmitglieder der CDU, der FDP, und der PDS zuvor der SED oder einer der Blockparteien angehört (Derlien 1998; Derlien/Lock 1994; Lock 1998; Patzelt/Schirmer 1996; Welsh 1996). Langzeitanalysen machen deutlich, dass die Beharrungstendenzen dieser Gruppe nicht unerheblich sind (Edinger 2004). Die Politikneulinge ohne vorhergehende Parteizugehörigkeit bzw. Führungstätigkeit konzentrieren sich hingegen bei der SPD und bei Bündnis '90. Ganz gleich zu welcher Partei diese Seiteneinsteiger stießen: In der DDR-Zeit hatten sie generell in einem kritischen Verhältnis zum Regime gestanden, waren meist im kirchlichen Umfeld beheimatet gewesen und hatten vielfach über dieses Milieu den Weg in die Bürgerbewegungen der „Wende“ gefunden (Schmitt 1999, 2006). Bezeichnenderweise entstammte die Mehrzahl der Neupolitiker insgesamt als Techniker, Ingenieure, Mediziner und Wissenschaftler politikfernen Berufsfeldern. Der großen Mehrheit der „Neupolitiker“ stehen die „Altpolitiker“ gegenüber, die schon im früheren System teils als Mandatsträger einer Volksvertretung, teils in Verwaltungspositionen auf Gemeinde-, Kreis- oder Bezirksebene tätig gewesen waren – allerdings, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht in prominenter Rolle.

In bemerkenswertem Kontrast zur Herkunft der Delegationseliten der Landtage steht das Rekrutierungsprofil der Ernennungseliten in Regierung und Ver-

waltung der Länder. Hierfür waren zwei Faktoren von ausschlaggebender Bedeutung. Zum einen mussten buchstäblich aus dem Nichts neue Strukturen errichtet werden. Um das solchermaßen entstandene Elitenvakuum zu füllen, setzte zum anderen die Leistungsfähigkeit des aufzubauenden Regierungs- und Verwaltungsapparats die Rekrutierung hoch qualifizierten Fach- und Führungspersonals voraus. Personal westlicher Herkunft ist deshalb in diesem Sektor besonders massiv vertreten (Glaessner 1996; König 1993; Scheytt 1993; Wollmann 1998b). Dies gilt für die politische Führungsebene wie auch für das administrative Leitungspersonal der Ministerien bis hin zu den Referatsleitern. Dabei treten zwei Muster besonders hervor. Je höher die Position, desto größer ist der Anteil der Westdeutschen: In den ersten drei Legislaturperioden stammten ein Drittel der Ministerpräsidenten und Minister und so gut wie alle Staatssekretäre aus der alten Bundesrepublik (Wollmann 1996; Derlien 1997, 1998). Andererseits ist die westdeutsche Präsenz bis heute bezeichnenderweise dort am stärksten, wo juristischer Sachverstand besonders gefordert ist: in den Ressorts Inneres, Justiz und Finanzen wie auch in den Zentralabteilungen sämtlicher Ministerien (Damskis 1996, 1997; Damskis/Möller 1997).

Der hohe Anteil der „Westimporte“ macht zugleich deutlich, dass ostdeutsches Personal aus dem DDR-Staatsapparat für die Übernahme von administrativen Leitungspositionen teils wegen Systemnähe, teils wegen mangelnder fachlicher Eignung nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stand. Daraus folgte, dass zusätzlich zum Westpersonal und zu den übernommenen unbelasteten und qualifizierten Altkadern ostdeutsches Neupersonal aus dem Wissenschafts- und Wirtschaftsbereich rekrutiert werden musste – Quereinsteiger also, die nicht über Berufserfahrungen in der staatlichen Verwaltung verfügten. Wie Fallstudien zu Berlin, Sachsen und Brandenburg zeigen, variiert die quantitative Präsenz von Westimporten, Altpersonal und Quereinsteigern nicht nur zwischen den einzelnen Ressorts sondern auch zwischen den Ländern beträchtlich (Reichard/Schröter 1993a; Damskis/Möller 1997).

Das Ausmaß der Elitenzirkulation und die dabei wirksamen Rekrutierungsmechanismen sind vornehmlich zur Klärung der Frage von Belang, inwieweit die nunmehr installierten Eliten die ihnen im neuen Institutionengefüge zugewiesenen Rollen angemessen ausfüllen. Dabei geht es zum einen um die fachlich-professionelle Dimension, zum anderen um die Loyalität zum demokratischen Rechtsstaat. Was die Ernennungseliten angeht, so sprechen schon die Kriterien der Positionszuweisung für die Annahme, dass sie in ihrer überwiegenden Mehrzahl sowohl hinsichtlich der fachlichen Qualifikation als auch der politischen Orientierungen den Anforderungen des neuen Systems gerecht werden. Empirische Studien auf der Basis der Potsdamer Elitenbefragung zeigen,

dass sich die Einstellungen der Eliten in Ost und West zwar unterscheiden. Die gemessenen Unterschiede sind jedoch nicht so erheblich, dass davon auszugehen ist, dass die politische Orientierung des ostdeutschen Führungspersonals einer systemkonformen Ausübung der zugewiesenen Positionen entgegensteht (Kaina 2000; Welzel 2000). Hingegen lässt die Herkunft der Delegationselite weit weniger Rückschlüsse auf eine angemessene Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Rolle zu. Ganz überwiegend Parlamentsneulinge, mussten sich die Abgeordneten nicht nur mit den Aufgaben eines Mandatsträgers vertraut machen, sondern auch die Funktionslogik des parlamentarischen Systems verinnerlichen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass der erforderliche Lernprozess anfangs schwierig war und Defizite erkennen ließ. Die Abgeordneten konzentrierten sich stark auf die Parlamentsarbeit und vernachlässigten Führungsaufgaben in ihren Parteien, den Kontakt zu ihrem Wahlkreis wie auch insgesamt zum vorparlamentarischen Raum. Doch lässt sich konstatieren, dass die Abgeordneten im Zeitverlauf sich rasch als leistungsfähige politische Akteure professionalisierten (Patzelt 1997; Patzelt/Schirmer 1996).

Hinsichtlich genereller, also nicht amtsbezogener Orientierungen und Verhaltensmuster politisch-administrativer Führungskräfte liegen nur spärliche Befunde vor, die sich auf das Demokratieverständnis von Abgeordneten (Patzelt/Schirmer 1996) und ihre Positionen in religiös-konfessionell relevanten Streitfragen (Schmitt 1999, 2006) beziehen. Die in der Potsdamer Elitenstudie erhobenen Befunde zu politischen Ordnungspräferenzen lassen keine Aussagen hinsichtlich der politisch-administrativen Führungskräfte zu, da die Ergebnisse bislang nur sektorübergreifend ausgewertet wurden (Hoffmann-Lange 2002; Kaina 2000; Welzel 1997a, 1998, 2000). Infolgedessen sind auch systematische Vergleiche der Orientierungen politischer Eliten mit denen der Bevölkerung insgesamt nur sehr eingeschränkt möglich.

Die Frage nach der Bedeutung des „personellen Faktors“ für die Konsolidierung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland stellt sich nicht nur für die Bundes- und die Landesebene, sondern auch die Kommunen. Im Vergleich zu höheren Systemebenen erscheint die Rolle von Personen in den Städten und Gemeinden sogar besonders zentral, denn das lokale Führungspersonal hat eine besondere Aufgabe zu erfüllen. An der Schnittstelle von staatlichen Strukturen und Bürgern fällt ihm einerseits die Funktion zu, politische Entscheidungen „von oben“ zu exekutieren. Andererseits besteht seine Aufgabe darin, die innerhalb der Kommunen bestehenden Interessen und Handlungserfordernisse aufzunehmen und in eigene Entscheidungen umzusetzen. Wegen ihrer vergleichsweise großen Nähe zur Lebenswelt der Bürger, der Sichtbarkeit ihres Handelns und der direkten Erfahrbarkeit der Handlungskonsequenzen

kommt ihnen deshalb eine bedeutsame Rolle bei der Vermittlung der Glaubwürdigkeit des Systems und der Einübung demokratischer Verhaltensmuster der Bürger zu. Inwieweit diese Aufgabe gelingt, dürfte nicht zuletzt auch vom Umfang des Elitenaustauschs abhängen.

Dass dieser in den Kommunen so umfassend ausfiel wie auf den höheren Systemebenen, muss bezweifelt werden. Denn im Unterschied zu den zentralen Institutionen auf „Republikebene“ sowie zu den Bezirken und Kreisen blieben die Kommunen als einzige Ebene der DDR-Staatsorganisation in ihrem Bestand im Wesentlichen erhalten. Während die „Republikebene“ und die Bezirke mit der Vereinigung ersatzlos entfielen und sich die Zahl der Stadt- und Landkreise im Zuge der in allen östlichen Ländern 1993/94 vorgenommenen Kreisgebietsreform drastisch reduzierte, wurde, um die eben erst wiederbegründeten Arenen kommunaler Demokratie und Selbstverwaltung zu schonen, zunächst auf eine Gebietsreform der rund 7.600 aus der DDR übernommenen kreisangehörigen Gemeinden verzichtet (Schmidt-Eichstaedt 1993, 2001). Während somit die neu geschaffenen bzw. in ihrem territorialen Bestand wesentlich veränderten politischen und administrativen Strukturen ihren Personalbestand zwangsläufig neu rekrutieren oder reorganisieren mussten, entfiel diese Notwendigkeit für die Kommunen in der Phase des Systemwechsels. Es steht daher zu vermuten, dass dies einen personellen Neuanfang in den Kommunen weit weniger begünstigte. Für eine größere Kontinuität des kommunalen Personals spricht zudem die Beharrungskraft, die aus dichteren Beziehungsgeflechten überschaubarer lokaler Lebenszusammenhänge resultiert. Sollte diese Vermutung zutreffen, so ergäbe sich die Möglichkeit, dass das verbliebene Führungspersonal an der Basis des neuen politischen Systems die auf den höheren Ebenen eingeleiteten Umgestaltungsprozesse teilweise konterkariert. Aufgrund der großen Nähe der Kommunen zur Lebenswelt der Bürger könnte dies erhebliche Legitimationsprobleme der neuen Ordnung zur Folge haben. Die Zusammensetzung, die Orientierungs- und die Verhaltensmuster des lokalen Führungspersonals sind somit von großer Relevanz für die Konsolidierung demokratischer Strukturen insgesamt.

Eine empirische Überprüfung dieser Hypothese mit Hilfe bisheriger Untersuchungen ist im Unterschied zur Bundes- bzw. Länderebene allerdings nur begrenzt möglich, da für die kommunale Ebene – abgesehen von einer Studie zu Städten mit 25.000 bis 250.000 Einwohnern (Cusack 1995; Cusack/Weßels 1996) – ausschließlich Ergebnisse lokaler und regionaler Fallstudien vorliegen. Zwar erlauben diese Fallstudien auch dann, wenn sie auf quantitative Erhebungen verzichten (z.B. Boock 1995; Fascher 1996; Franz 1994a, 1994b), detaillierte und in die Tiefe gehende Einblicke, doch lassen sich diese aufgrund der

Vielzahl und der außerordentlichen Heterogenität der Städte und Gemeinden nicht umstandslos verallgemeinern.

Quantifizierbare Anhaltspunkte für die Rekrutierungspraxis kommunaler Vertretungskörperschaften bieten vor allem fünf Studien. In der ersten zu diesem Thema durchgeführten Untersuchung wurden 1989/90 Stadtverordnete im brandenburgischen Eberswalde-Finow zu ihrer Wahrnehmung der „Wende“ sowie zu ihrer Biographie befragt. Zusätzlich bietet die Untersuchung zwar Informationen über die Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung, nicht jedoch über den Umfang des Elitenaustauschs (Berking/Neckel 1991). Dies gilt in noch stärkerem Maße für die Fortsetzungsstudie (Neckel 1999). Eine 1993/94 durchgeführte Befragung von Ratsmitgliedern in zwei Kreisen, in drei Städten und in kleineren Gemeinden Brandenburgs und Sachsen-Anhalts ergab einen Anteil der Neupolitiker von drei Viertel (Berg/Nagelschmidt/Wollmann 1996). Eine aus dem Jahre 1995 – also der zweiten kommunalen Wahlperiode – stammende Befragung von Ratsmitgliedern in 37 ostdeutschen Städten (25.000 bis 250.000 Einwohner) ermittelte für diese Gruppe einen Anteil von weniger als zwei Drittel, von denen außerdem zwei Prozent westdeutscher Herkunft waren (Cusack 1995; Wollmann 1996). Aus der ersten Wahlperiode wird hingegen auf der Grundlage dieser Datenbasis berichtet, dass etwa drei Viertel der 1990 gewählten Kommunalvertreter „Neupolitiker“ waren (Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001; Wollmann 1999). In der Stadt Jena sind für die erste und zweite Wahlperiode 88 Prozent der Ratsmitglieder den Neupolitikern zuzurechnen (Redlingshöfer/Hoffmann-Lange 1998). Eine Studie aus dem Jahr 1998, in der Stadträte in acht Thüringer Städten unterschiedlicher Größe befragt wurden, zeigt ebenfalls einen weitgehenden Austausch des „Altpersonals“; der durchschnittliche Anteil ehemaliger DDR-Funktionsträger wird auf 16 Prozent beziffert. Allerdings wird deutlich, dass der Austauschprozess in kleineren Städten erheblich geringer ausfällt als in großen Gebietseinheiten (Schmitt/Maier 1998b). Insgesamt deutet in diesen Untersuchungen nicht nur der starke Anteil von Neupolitikern auf Parallelen zum Rekrutierungsmuster in den Landtagen hin; Ähnlichkeiten bestehen offensichtlich auch hinsichtlich des dominanten Herkunftsprofils aus technisch-naturwissenschaftlichen, also politik- und verwaltungsfernen Berufsfeldern. Zuverlässige Aussagen über die Situation in kleineren Städten und Gemeinden können auf dieser Datenbasis jedoch nicht getroffen werden.

Für das Leitungspersonal der Kommunalverwaltungen ergeben sich auf ähnlich begrenzter Datenbasis folgende Befunde. Nach der bereits erwähnten Städtestudie waren 70 Prozent der (Ober-)Bürgermeister und Dezernenten ostdeutsche Neupolitiker, 19 Prozent Altpolitiker und elf Prozent westdeutscher Herkunft – eine Konstellation, in der sich offensichtlich der Wille zu einer sicht-

baren personellen Erneuerung niederschlug (Wollmann 1996). Eine Vollerhebung in acht Landkreisen und elf kreisfreien Städten Ostdeutschlands Ende 1995 ergab, dass drei von zehn Mitgliedern des administrativen Leitungspersonals (Landräte, Oberbürgermeister, Dezernenten, Amtsleiter) dem Altpersonal zuzurechnen waren, 56 Prozent dem Neupersonal angehörten. 15 Prozent waren Westpersonal. Der Anteil des Neu- und Westpersonals war dabei in den Städten geringfügig höher als in den Landkreisen (Berg/Nagelschmidt/Wollmann 1996; Lorenz 1999). Andere Studien berichten, dass die kommunalen Verwaltungsspitzen in der ersten Wahlperiode zu fast drei Viertel aus Neupolitikern bestanden (Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001). Grundlegend anders stellt sich die Situation nach den vorliegenden Daten in kleineren Gemeinden dar. So wurden im Saalkreis (Sachsen-Anhalt) immerhin ein Drittel der Bürgermeister der Vorwendezeit 1990 wiedergewählt (Däumer 1995, 1997). Auch bei den den Dezernenten nachgeordneten Amtsleitern mittlerer und größerer Städte bewegt sich der Anteil des Altpersonals in der Größenordnung von einem Drittel oder sogar der Hälfte (Kuhlmann-Lorenz/Wegrich 2001; Wollmann 1996; Berg 1994; Wollmann/Berg 1994). Dies lässt vermuten, dass auf der Ebene der Städte und Gemeinden, die in ihrem Bestand erhalten geblieben sind, die nicht im Blickfeld der Öffentlichkeit stehenden Altkader – nicht zuletzt aufgrund ihrer Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen – eine größere Überlebenschance hatten (Holtmann 1997). Westpersonal wurde vorwiegend zum Zwecke des Umbaus der lokalen Verwaltungsstrukturen in Anpassung an die neuen institutionellen Vorgaben rekrutiert. Wenig überraschend ist daher, dass sich das aus den alten Bundesländern stammende administrative Führungspersonal in ostdeutschen Städten vorwiegend durch ein juristisches, verwaltungs- oder wirtschaftsbezogenes Ausbildungsprofil auszeichnet (Lorenz 1999; Wollmann 1996).

Für die nahe liegende Annahme, dass auch aufgrund des geringeren Personalreservoirs der Anteil des Altpersonals mit abnehmender Gemeindegröße zunimmt, gibt es derzeit keine gesicherte empirische Grundlage, wohl aber eine Vielzahl von Einzelindizien (Wehling 1994; Naßmacher 1994; Wollmann 1991). Darüber hinaus deuten vor allem die Ergebnisse der Brandenburg/Sachsen-Anhalt-Untersuchungen auf erhebliche lokale und regionale Unterschiede hin, die es nahe legen, weitere, die Rekrutierung kommunalen Leitungspersonals beeinflussende Konstellationen in den Blick zu nehmen (Berg/Nagelschmidt/Wollmann 1996). Dabei ist zusätzlich die seit 1990 zu verzeichnende hohe Personalfuktuation bei Mandatsträgern wie Verwaltungspersonal zu berücksichtigen, die u.a. auf die Auswirkungen neuer Kommunalverfassungen, enttäuschte Erwartungen, Professionalisierungsbarrieren, Veränderung der Bedeu-

tung der Parteien als Rekrutierungskanal zurückzuführen sein dürfte (Däumer 1997; Redlingshöfer/Hoffmann-Lange 1998; Wollmann 1996; Becher 1997).

Hinsichtlich der Orientierungs- und Handlungsmuster lassen sich gleichfalls aus den wenigen vorliegenden Erhebungen kaum verallgemeinerungsfähige Schlüsse ziehen. Die Ergebnisse der Brandenburg/Sachsen-Anhalt-Studie deuten jedoch darauf hin, dass sich Neu- und Altpersonal in Verwaltungsstilen und Politikmustern erheblich voneinander unterscheiden, wobei in der DDR-Ära eingeschliffene Praktiken in beiden Gruppen weiterwirken (Berg/Nagelschmidt/Wollmann 1996). Darüber hinaus erhebt die Studie eine breite Palette politik- und verwaltungsrelevanter Merkmale wie beispielsweise Einschätzung der DDR-Vergangenheit, Demokratieverständnis, Wertorientierungen, Einbindung in soziale Netzwerke und Einschätzung des Einflusses kommunaler Akteure, deren Ergebnisse jedoch wegen der geringen Zahl der Befragten wenig aussagekräftig sind.

Die im Rahmen der bereits mehrfach erwähnten Städtestudie erhobene Datenbasis ist demgegenüber nicht nur im Umfang wesentlich breiter, sondern erlaubt auch aufgrund ihres Mehrebenendesigns Vergleiche zwischen Führungspersonal und Bevölkerung im Hinblick auf eine Vielzahl einschlägiger Fragestellungen (Cusack/Weßels 1996). Abgesehen davon, dass die Untersuchung nur größere Städte erfasst, bietet sie zwar (ähnlich wie die Untersuchungen von Derlien/Löwenhaupt 1997) Aufschluss über das Maß des Vertrauens der Bürger in kommunale Institutionen, kaum jedoch über die Orientierungs- und Verhaltensmuster kommunaler Führungsgruppen. Immerhin werden hier sowie in den vereinzelt kommunalen Bevölkerungsumfragen (Mnich 1993, 1996; Petermann 1998; Sahner 1995) Differenzen zwischen der Wahrnehmung kommunalpolitischer Arbeit durch die Eliten, die diese eher als effizient und erfolgreich betrachten, und den Auffassungen der Bürger sichtbar, die die Leistungen kommunaler Institutionen sehr schlecht bewerten.

Insgesamt zeigt der Überblick über die Befunde zum Elitenwandel in Ostdeutschland, dass der Wechsel des Personals in den Kommunen weit weniger erforscht ist als in den höheren politischen Positionen. Unsere Kenntnisse über die Führungsgruppen auf lokaler Ebene, die an der Basis des neuen politischen Systems maßgeblich an dessen dauerhafter Einwurzelung beteiligt sind, weisen erhebliche Defizite und Lücken auf. Verfügen wir für das politisch-administrative Spitzenpersonal über mehr oder weniger vollständige, flächendeckende Befunde zum Verbleib der alten und zur Herkunft der neuen Eliten, zu ihren Verhaltensmustern und politischen Orientierungen, so sind wir für die Kommunen fast ausschließlich auf lokale und regionale Fallstudien angewiesen. Diese sind – auch wenn sie quantitativ angelegt sind – kaum generalisierbar.

Ein besonderes Defizit besteht darin, dass der weit überwiegende Teil der bisherigen Forschungsanstrengungen den mittleren und größeren Städten galt. Das kommunale Führungspersonal kleinstädtischer und ländlicher Regionen ist deshalb bislang weitgehend Terra incognita. Dies ist umso gravierender, als in den östlichen Bundesländern keine flächendeckende Gemeindegebietsreform stattgefunden hat. Hinzu kommt, dass der zeitliche Horizont des größten Teils der bisherigen Untersuchungen begrenzt ist. Sie bieten in der Regel „Momentaufnahmen“ für einen bestimmten Zeitpunkt, meist in der ersten kommunalen Wahlperiode. So bedeutsam die Erfassung des durch den Systemumbruch bewirkten Maßes des kommunalen Elitenaustauschs ist, so wenig lassen sich auf dieser Grundlage mittelfristige Prozesse der Elitenzirkulation, der dabei wirkenden Selektionsmechanismen und insbesondere der Professionalisierung erfassen.

Innerhalb des kommunalen Führungspersonals standen bislang die hauptamtlichen Leiter der Verwaltung im Vordergrund des Forschungsinteresses, was angesichts der Notwendigkeit, innerhalb kurzer Zeit leistungsfähige Strukturen aufzubauen, wenig erstaunlich ist. Demgegenüber ist unser Kenntnisstand über die Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften, die ein wichtiges Bindeglied zur Bevölkerung darstellen, gering. Weiterhin sind kommunale Mandatsträger im Unterschied zu den Landtagsabgeordneten bislang kaum hinsichtlich ihrer Qualifikation und ihrer politischen Orientierungen untersucht worden. Daher sind keine gesicherten Aussagen über ihr Amts- und Demokratieverständnis und den Grad ihrer Professionalisierung möglich. Schließlich stellen Mehrebenenuntersuchungen bislang seltene Ausnahmen dar. Ein Vergleich etwa der sozialen Komposition und der politischen Orientierungen zwischen kommunalen Führungskräften einerseits und Bevölkerung andererseits ist deshalb ebenso wenig möglich wie ein systematischer Bezug zwischen Leistungen und Handlungsstilen des Führungspersonals und den Wahrnehmungen und Erwartungen der Bürger.

Vor diesem Hintergrund setzt sich diese Studie folgende Ziele:

1. Untersucht werden die kommunalen Mandatsträger, d.h. die Mitglieder der Gemeinde- und Stadträte, die (Ober-)Bürgermeister, die neben- und hauptamtlichen Beigeordneten sowie die Vorsitzenden der Verwaltungsgemeinschaften (kommunale Wahlbeamte). Diese Schwerpunktsetzung erfolgt nicht in erster Linie, um eine Forschungslücke zu schließen, sondern deshalb, weil die Stadt- und Gemeinderäte diejenigen Arenen sind, in denen Bürger im Ehrenamt im Zusammenspiel mit den Spitzen der Verwaltung

die kommunalen Entscheidungen gestalten. Über die Gemeindevertretungen finden die lokalen Interessenlagen, vermittelt durch aktive, nicht politisch-professionelle Bürger, Eingang in die Entscheidungsprozesse. Durch den Fokus auf die genannten Personengruppen lassen sich wichtige Aufschlüsse über die Basis repräsentativer Demokratie gewinnen.

2. Die Untersuchung strebt verallgemeinerungsfähige Aussagen an. Dies bedeutet einerseits, dass Städte und Gemeinden jeglicher Struktur, vor allem aber (über die bisherige Forschungspraxis hinaus) aller Größenklassen einbezogen werden. Dies ist gerade im Hinblick auf den überwiegenden Bevölkerungsanteil in Kleingemeinden und die erheblichen Unterschiede der Konstellationen zwischen großen und kleinen Kommunen unerlässlich, um ein angemessenes Bild zu gewinnen.
3. Der Gegenstand der Untersuchung ist regional auf Thüringen begrenzt. Damit wird aus sachlichen und pragmatischen Gründen eine mittlere Strategie verfolgt. Einerseits ist es evident, dass es die Möglichkeiten eines einzelnen Forschungsvorhabens übersteigen würde, selbst für einen kurzen Untersuchungszeitraum das Gebiet der gesamten ehemaligen DDR zum Gegenstand zu machen. Andererseits setzen verallgemeinerungsfähige Ergebnisse möglichst großflächig angelegte Erhebungen voraus, die Regionen unterschiedlicher Traditionen und Struktur einbeziehen. Dies ist für Thüringen gegeben, denn ein Spezifikum dieses Bundeslandes ist seit jeher die außerordentliche Vielgestaltigkeit seiner politischen Landschaft (Peter 1999; Schmitt 1996). Abgesehen von einer starken naturräumlichen Gliederung liegt eine der wichtigen Ursachen dafür in der früheren territorialen Zersplitterung in eine Vielzahl von Einzelstaaten, die erst 1920 zum Freistaat Thüringen zusammengeschlossen wurden, der dann seit 1945 auch die ehemals preußischen Gebiete mit Erfurt umfasste. Hinzu kamen räumlich stark divergierende Industrialisierungsprozesse, die einerseits eine der vier großen deutschen Industrieregionen hervorbrachten, andererseits aber die landwirtschaftliche Prägung weiter Gebiete unberührt ließen. Auf dieser Grundlage entstand seit dem Kaiserreich u.a. eine äußerst fragmentierte Parteienlandschaft. Auch in den 40 Jahren der DDR-Ära wurde die wirtschafts- und sozialräumliche Gliederung Thüringens nicht völlig eingeebnet. Die alten Raumstrukturen wurden durch neue überlagert. In den Hauptstädten der 1952 anstelle des Landes Thüringen gebildeten drei Bezirke Erfurt, Suhl und Gera entstanden Zentren des politisch-administrativen

Apparates mit jeweils eigenem Profil. Demgegenüber blieb im thüringischen Eichsfeld das katholische Milieu weitgehend intakt.

4. Die Untersuchung umfasst den Zeitraum von 1990 bis 2000 und ermöglicht somit eine Zwischenbilanz der Entwicklung der kommunalen Mandatsträger zehn Jahre nach der Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung. Dies bedeutet, dass keine Momentaufnahme der Situation im Jahr 2000 angestrebt, sondern dass die Entwicklung über den gesamten Zeitraum kontinuierlich verfolgt wird. Dabei wird allerdings, um im Rahmen des Leistbaren zu bleiben, auf eine Analyse des Verbleibs der Inhaber von kommunalen Führungspositionen vor 1990 verzichtet. Hingegen wird eine Analyse der Rekrutierung, also der Herkunft und sonstiger Merkmale der kommunalen Mandatsträger, seit 1990 durchgeführt, in welche die Inhaber früherer Positionen, soweit sie den Systemwechsel „überlebt“ haben, naturgemäß einbezogen werden.
5. Die Analyse der kommunalen Mandatsträger konzentriert sich auf folgende inhaltlichen Schwerpunkte:

Austausch und Rekrutierung: Wie hoch ist der Anteil des Alt- und des Neupersonals? Wie hoch ist der Anteil des Personals westdeutscher Herkunft? In welchen Positionen konzentrieren sich Westdeutsche?

Soziodemographische Komposition: Welches sozialstrukturelle Profil (vor allem: Beruf, Bildung, Kirchenmitgliedschaft, Alter, regionale Herkunft) weisen die Mandatsträger auf? Inwieweit variieren die sozialstrukturellen Profile nach Größe und Strukturmerkmalen der Gemeinden, parteipolitischen Richtungen und Höhe der eingenommenen Positionen? Haben sie sich im Zeitverlauf verändert?

Persönlichkeitsmerkmale: Welche Motivationen haben die Mandatsträger zu welchem Zeitpunkt in die Kommunalpolitik geführt? Welche Sozialisierungserfahrungen weisen die Mandatsträger auf?

Parteilpolitische Bindungen und Aktivitäten: Wie hoch ist der Anteil der Mandatsträger, die bereits vor 1989 Mitglied einer Partei waren? Wie aktiv waren diese in ihren Parteien (lokale und regionale Führungspositionen)? Wie hoch ist der Anteil der Parteilosen in den einzelnen Fraktionen in unterschiedlichen Gemeindetypen? Welches Herkunftsprofil weisen Mit-

glieder von Freien Wählergemeinschaften und Bürgerinitiativen auf? Wie stark sind die Parteimitglieder je nach Höhe ihrer kommunalpolitischen Position in den Parteiorganisationen auf lokaler, Kreis- und Landesebene eingebunden (Ämterkumulationen)? In welchem Maß strukturiert die Parteipolitik die Arbeit in den Gemeinde- und Stadträten sowie das Verhältnis zwischen den Räten und den Bürgermeistern/Beigeordneten?

Gesellschaftliche Vernetzung: In welchem Umfang und in welcher Weise sind die Mandatsträger mit Netzwerken/Organisationen des vorpolitischen Raums verbunden (Mitgliedschaften, Ämter/Funktionen in lokalen und überlokalen Vereinen, Verbänden, Kirchen)?

Kommunalpolitische Aktivitäten, Qualifikationen, Rollenmuster: Für welche Tätigkeitsfelder und -typen wird im kommunalpolitischen Arbeitsalltag wie viel Zeit aufgewendet (Räte, Fraktionen, Kontakt zu Bürgern, Verwaltung, Organisationen)? Wie wird die Problemlage der Gemeinden wahrgenommen, welche Prioritäten werden gesetzt? Inwieweit hat sich die Sachkompetenz der Mandatsträger im Zeitverlauf verändert (Professionalisierung)? Welches Rollenverständnis im Verhältnis zu den Bürgern sowie bezüglich der Beziehungen zwischen Rat und Verwaltung ist vorherrschend? Wurde das Rollenverständnis durch die neuen Kommunalverfassungen verändert, und wie werden diese durch die Beteiligten eingeschätzt? Inwieweit werden die bestehenden Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung wahrgenommen, und wie wirken sie sich aus?

Politische Orientierungen: Wie groß ist die Verbundenheit mit dem politischen System der DDR, welche Haltung wird zum neuen politischen System eingenommen? Wie stark sind die Unterstützung demokratischer Werte sowie das Vertrauen in zentrale politische Institutionen? Welches Demokratie- und Politikverständnis herrscht vor? Welche Positionen werden in zentralen politischen Streitfragen eingenommen? Wie werden die 1994 umgesetzten Veränderungen der Thüringer Kommunalordnung bewertet (z.B. Direktwahl des Verwaltungschefs, Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid)?

Karrieremuster: Inwieweit haben sich in den zehn Jahren seit der Wiederherstellung kommunaler Selbstverwaltung kommunale Karrieremuster herausgebildet? Wie groß war der Personalaustausch in diesem Zeitraum, inwieweit war er durch Veränderungen der Rahmenbedingungen (z.B. Ver-

kleinerung der Räte durch die neuen Kommunalverfassungen) bedingt? In welchem Maß sind Mitglieder von Stadt- und Gemeinderäten in hauptamtliche Positionen der Verwaltungen/Betriebe der Kommunen oder höherer Ebenen (Kreise, Landesverwaltungen) eingerückt?

6. Zusätzlich zu den kommunalen Mandatsträgern werden die Bürger ausgewählter Städte und Gemeinden, die in dieser Studie analysiert werden, in die Untersuchung einbezogen. Damit wird ein Mehrebenenansatz gewählt, der – wie in komplexeren nationalen (Bürklin/Rebenstorf 1997; Patzelt 1997, 1998) sowie kommunalen Eliteuntersuchungen (Cusack 1995) erfolgreich angewandt – simultan die Perspektive der Mandatsträger und der Bürger erfasst. Ein Mehrebenenansatz erscheint notwendig, da die Berücksichtigung der Sicht allein der Mandatsträger für die Erfassung eines wirklichkeitsnahen Bildes der kommunalen Politikebene unzureichend ist. Sie muss ergänzt werden durch die Sicht der Bürger, auf deren Zustimmung das Handeln der Mandatsträger angewiesen ist und die von den Ergebnissen dieses Handelns direkt betroffen sind. Daher wird das Maß an Akzeptanz untersucht, das die Bürger den kommunalen Akteuren, den von diesen praktizierten Entscheidungsverfahren und den erbrachten Leistungen entgegenbringen.