

**Vergleichsstudie über die Verwaltung zwischen der BRD und der DDR**

*Zusammenhang zwischen Verwaltungssystem und Mentalität von  
Verwaltungstätigen*

Inauguraldissertation

Zur

Erlangung der akademischen Grades „Doktor Philosophie“

des

Fachbereichs Politik- und Sozialwissenschaften  
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Ahn, Jiho

Berlin 19.11.2010

Erstgutachter: Prof. Dr. Klaus Schroeder  
Zweitgutachter: Prof. Dr. Werner Väth

Der Tag der Disputation: 9.11.2010

# Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Fragestellung .....	9
2. Theoretische Grundlegung .....	12
2.1. Neo-Institutionalismus.....	12
2.1.1. John W. Meyer und Brian Rowan .....	12
2.1.2. Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell .....	14
2.1.3. Lynne G. Zucker .....	16
2.1.4. Versuch einer Definition des Neo-Institutionalismus.....	17
2.1.5. Genealogie des Begriffs der Institution.....	19
2.1.5.1. Max Webers Analyse der Bürokratie .....	19
2.1.5.2. Entwicklung der klassischen US-amerikanischen Organisationstheorie .....	20
2.1.5.3. Europäische anthropologisch-phänomenologische Theorie- Tradition .....	21
2.1.5.3.1 Phänomenologische Soziologie von Alfred Schütz.....	22
2.1.5.3.2 Peter Berger und Thomas Luckmann .....	24
2.2. Bourdieus Theorie der Praxis .....	26
2.2.1. Die philosophischen Wurzeln des Habitus-Begriffs.....	27
2.2.2. Weiterentwicklung des Habitus-Begriffs durch Pierre Bourdieu.....	30
2.2.3. Habitus und Klasse. ....	33
2.2.4. Habitus und soziales Feld.....	36
2.2.5. Strukturhomologie .....	38
2.2.6. Konfiguration Bourdieus Praxistheorie.....	40
2.3. Die Gemeinsamkeit zwischen Bourdieus Praxistheorie, phänomenologischer Soziologie und dem Neo-Institutionalismus.....	41
2.3.1. Bourdieus Praxistheorie und der Neo-Institutionalismus als	

Kulturorientierungsperspektive .....	49
2.4. Mentalitätsbegriff von Theodor Geiger .....	50
2.4.1 Die Bedeutung von Mentalität.....	50
2.4.2. Mentalität und Schicht; Schichtmentalität .....	51
2.5. Eklektik zwischen Neo-Institutionalismus, Bourdieus Praxistheorie und dem Mentalitätsbegriff.....	53
3. Das Verwaltungsfeld in der BRD .....	58
3.1. Die Entwicklung der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland .....	58
3.1.1. Die Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland als ein klassisches Verwaltungssystem.....	58
3.1.2. Entstehung des modernen Staates und Selbsterkenntnis der Verwaltung als Subsystem.....	58
3.1.3. Die Entwicklung der Verwaltung in Deutschland im 17. bis 18. Jahrhundert unter Berücksichtigung der Entwicklung in Preußen.....	63
3.1.4. Weitere Entwicklung der Verwaltung im 19 Jahrhundert in Deutschland.....	69
3.1.5. Das deutsche Kaiserreich und die Organisation der Verwaltung. ....	73
3.1.6. Übergang zur Demokratie: Die Verwaltung in der Weimarer Republik. ....	76
3.1.7. Die Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland .....	78
3.2. Merkmale der BRD-Verwaltung .....	81
3.2.1. Gewaltenteilung.....	81
3.2.2. Föderalismus .....	83
3.2.3. Rechtsstaat.....	88
3.3. Aufbau von Verwaltungsorganisationen.....	94
3.3.1. Zwei Prinzipien des Aufbaus der Verwaltung und Verwaltungsorganisation .....	94
3.3.2. Bundesregierung und Bundesverwaltung.....	98
3.3.2.1. Bundesregierung.....	98
3.3.2.2. Bundesverwaltung .....	101

3.3.2.2.1. Oberste Bundesbehörden .....	102
3.3.2.2.2. Oberbehörden.....	103
3.3.2.2.3. Bundesmittelbehörden .....	103
3.3.2.2.4. Untere Bundesbehörden .....	103
3.3.2.3. Landesverwaltung .....	104
3.3.2.3.1. Obere Behörden der Länder.....	106
3.3.2.3.2. Mittelbehörden der Länder .....	107
3.3.2.3.3. Unterbehörden der Länder.....	108
3.3.2.4. Kommunalverwaltung. ....	109
3.3.2.4.1. Der Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung .....	111
3.4. Verwaltungspersonal.....	112
3.4.1. Die Struktur des Öffentlichen Dienstes .....	112
3.4.1.1. Beamte.....	113
3.4.1.2. Angestellte und Arbeiter im Öffentlichen Dienst.....	114
3.4.1.3. Unterschiede im Recht zwischen Beamten und Angestellten .....	116
3.4.1.4. Unterschiede in der Praxis zwischen Beamten und Angestellten .....	117
3.4.2. Die Laufbahnen .....	118
3.4.2.1. Funktionen des Laufbahnprinzips.....	119
3.4.2.2. Die Bedeutung des Laufbahnprinzips.....	120
3.4.3. Ausbildung und Fortbildung für den Öffentlichen Dienst.....	122
3.4.3.1. Ausbildungs- und Zugangsvoraussetzungen des Öffentlichen Dienstes.....	123
3.4.3.1.1. Ausbildung zum Höheren Dienst.....	124
3.4.3.1.2. Ausbildung für den Gehobenen Dienst.....	126
3.4.3.1.3. Ausbildung für den Mittleren Dienst.....	127
3.4.3.1.4. Ausbildung für den Einfachen Dienst.....	128
3.4.3.2. Dienstliche Fortbildung .....	129

4. Das Verwaltungsfeld in der DDR.....	131
4.1. Die Entwicklung der Verwaltung in der DDR .....	131
4.1.1. Das Staats-und Verwaltungskonzept bei Karl Marx.....	131
4.1.2. Die Weiterentwicklung der Lehre von Karl Marx durch Lenin.....	136
4.1.3. Entwicklungsphasen der DDR-Verwaltung .....	142
4.1.3.1. Entstehung erster Verwaltungsstruktur nach 1945.....	142
4.1.3.2. Übergang zur zentralistisch organisierten Verwaltung.....	144
4.1.3.3. Ausbau des zentralistischen Systems der Leitung und Planung .....	146
4.2. Merkmale der DDR-Verwaltung.....	148
4.2.1. Die führende Rolle der Partei.....	148
4.2.1.1. Status als Machtinstrument der herrschenden Klasse.....	149
4.2.1.2. Das Primat der Partei gegenüber dem Staat.....	151
4.2.2. Der Demokratische Zentralismus als Organisationsprinzip .....	153
4.2.2.1. Die Bedeutung des Demokratischen Zentralismus in der Verwaltung.....	156
4.2.3. Kaderpolitik als der Kern Personalpolitik.....	158
4.2.3.1. Nomenklatursystem .....	160
4.2.3.2. Die Institutionen für Kaderarbeit.....	162
4.2.3.3. Kaderpolitik.....	162
4.2.3.4. Kadergewinnung und Kaderentwicklung .....	163
4.2.4. Staatliche Pläne und Planung.....	166
4.2.4.1. Territoriale Planung .....	166
4.2.4.2. Planung auf der Ebene der Ressorts.....	167
4.2.4.3. Bilanzierung als Hauptmethode der Planung .....	168
4.2.4.4. Der Ablauf des Planungsprozesses .....	170
4.3. Aufbau von Verwaltungsorganen .....	172
4.3.1. Die Struktur der zentralen Verwaltungsorganisationen .....	173
4.3.1.1. Der Ministerrat.....	173

4.3.1.1.1. Aufgaben und Befugnisse des Ministerrates.....	174
4.3.1.1.2. Zusammensetzung des Ministerrates.....	175
4.3.1.2. Ministerien.....	176
4.3.1.3. Andere zentrale Organe des Staatsapparates.....	178
4.3.2. Die Struktur der örtlichen Verwaltung.....	180
4.3.2.1. Zusammensetzung der Räte.....	182
4.3.2.2. Zusammensetzung der Staatsorgane.....	184
4.3.2.2.1. Die Räte der Bezirke.....	184
4.3.2.2.2. Die Räte der Kreise.....	185
4.3.2.2.3. Die Räte der Kreisangehörigen Städte und Gemeinden.....	185
4.4. Verwaltungspersonal.....	186
4.4.1. Die Rechtsstellung der Mitarbeiter in den Staatsorganen.....	188
4.4.2. Leiter in den Staatsorganen und ihre besondere Verantwortung.....	189
4.4.3. Aus- und Weiterbildung von Staatsfunktionären.....	191
4.4.3.1. Bildungseinrichtungen für Aus- und Weiterbildung.....	191
4.4.3.1.1. Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR in Potsdam-Babelsberg.....	191
4.4.3.1.2. Die Fachschule für Staatswissenschaft Edwin Hoernle.....	193
4.4.3.1.3. Die Betriebsakademien der Räte der Bezirke.....	194
4.4.3.1.4. Die Betriebsakademien der Räte der Kreise.....	195
4.4.3.1.5. Parteischulen.....	196
4.5. Synthese.....	197
5. Interviewanalyse.....	199
5.1. Der hermeneutische Zirkel und der Sinn der Interviewanalyse vorliegender Dissertation.....	199
5.1.1. Der hermeneutische Zirkel.....	199
5.1.2. Der Sinn der Interviewanalyse vorliegender Dissertation.....	202
5.2. Interviewanalyse.....	203

5.2.1. DDR-Verwaltungsfeld.....	205
5.2.1.1. Die führende Rolle der Partei.....	205
5.2.1.2. Demokratischer Zentralismus.....	209
5.2.1.3. Planwirtschaft.....	211
5.2.1.4. Kaderpolitik.....	215
5.2.1.5. Kollektive Arbeitskultur.....	220
5.2.2. BRD-Verwaltungsfeld.....	224
5.2.2.1. Gewaltenteilungen.....	224
5.2.2.2. Föderalismus.....	227
5.2.2.3. Ausbildungen.....	228
5.2.2.4. Individuelle Arbeitskultur .....	231
6. Zusammenfassung .....	234
Quellenverzeichnis .....	241
Anhang .....	256

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Modell über den Zusammenhang zwischen dem Verwaltungssystem und der Mentalität von Verwaltungstätigen .....	56
Abbildung 2: Verwaltungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland.....	97
Abbildung 3: Auswahl und Vorbereitung für Leitungsfunktionen.....	165
Abbildung 4: Struktur der zentralen Organe des Ministerrates der DDR.....	179
Abbildung 5: Struktur der Weiterbildungssysteme des Staatsapparates.....	196
Abbildung 6: Hermeneutische Spirale .....	200
Abbildung 7: Die Subjektivierung der Mentalität der Verwaltungstätigen aus dem Verwaltungsfeld	202
Abbildung 8: Die Herausbildung des Hermeneutischen Zirkels durch die Interviewanalyse.....	203
Abbildung 9: Beurteilung der Vorsitzenden.....	206
Abbildung 10: Das Zeugnis in einer Offizierschule .....	218
Abbildung 11: Das Zeugnis in der Ausbildung nach der deutschen Wiedervereinigung .....	219
Abbildung 12: Struktur des Verwaltungsfeldes vor der russischen Oktoberrevolution in Europa...	236
Abbildung 13: Die Spaltung des Verwaltungsfeldes.....	237
Abbildung 14: Distinktionsstrategie zwischen den Verwaltungsfeldern der BRD und DDR als Hypothese 1 .....	238
Abbildung 15: Die Spaltung der Mentalitäten der Verwaltungstätigen als Hypothese 2 .....	239

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gemeinsamkeiten zwischen Bourdieus Praxistheorie, Phänomenologischer Soziologie und dem Neo-Institutionalismus .....	49
Tabelle 2: Aufbauschema der Verwaltungsorganisation in der BRD .....	98
Tabelle 3: Bundesministerien am 1. April 1980 .....	101
Tabelle 4: Statusgruppen im Öffentlichen Dienst .....	115
Tabelle 5: Vergleich zwischen Beamten und Angestellten.....	117
Tabelle 6: Nomenklatur des Partei-, des Staats- und des Wirtschaftsapparates.....	161
Tabelle 7: Elementares Verstehen und höheres Verstehen.....	201
Tabelle 8: Die Schwerpunkte und ihre Subthemen des Interviews in dem DDR-Verwaltungsfeld	204
Tabelle 9: Die Schwerpunkte und ihre Subthemen des Interviews in dem BRD-Verwaltungsfeld	205

## **1. Einleitung und Fragestellung**

Die deutsche Wiedervereinigung ist nicht nur eine Integration von unterschiedlichen Rechts-, Politik- und Wirtschaftssystemen, aber auch die Integration von Menschen, die in den jeweils völlig anderen Institutionen gelebt haben. Deswegen beschränkt sich die Untersuchung für die Wiedervereinigung nicht nur auf den Bereich von formellen Institutionen wie zum Beispiel Verfassung, Währung und Organisation, sondern sie soll auch den Zusammenhang zwischen Menschen und Institutionen analysieren, da Institutionen von Menschen geschaffen werden, aber die Institutionen zugleich die Handlungen der Menschen regulieren. Diesen Zusammenhang zwischen Menschen und Institutionen berücksichtigend, ändert sich der Fokus der vorliegenden Untersuchung von der Verwaltungsintegration in Deutschland nach der Wiedervereinigung zum Versehen mit dem Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Mentalitäten der Verwaltungstätige zwischen in dem BRD- und in der DDR-Verwaltungssystem. Das heißt der Kern dieser vorliegenden Untersuchung steht nicht darin, wie die Verwaltungsintegration nach der deutschen Wiedervereinigung verläuft ist oder, dass effizienten Mittel zu Verwaltungsintegration herausgefunden wird. Vielmehr ist die Kernfrage dieser Untersuchung ist, wie die Mentalität der Verwaltungstätige mit dem Verwaltungssystem verbunden ist. Das heißt dieser Untersuchung zeigt, wie die unterschiedliche Mentalitäten der Verwaltungstätige zwischen in dem BRD- und in dem DDR-Verwaltungssystem erzeugt und entwickelt wurden.

Dafür verwendet die vorliegende Arbeit den Neo-Institutionalismus und die Praxistheorie von Pierre Bourdieu als Haupttheorie. Denn die Mentalität der Menschen bezieht sich auf die Gewohnheit aus Erfahrungen in der Gesellschaft. Hinzu kommt, dass soziale Ordnungen nicht über die Vernunft der Menschen, sondern über den Körper des Menschen den Mitgliedern in einer Gesellschaft angelagert werden. Das ist ein Grund dafür, dass der Körper der Menschen, das Schnittstelle zwischen Akteur und Gesellschaft, in dem Neo-Institutionalismus und in der Praxistheorie beachtet wurden.

In Bezug auf das Thema dieser Untersuchung werden der Begriff „Soziales Feld von Pierre Bourdieu betrachtet. Durch die Verwendung des Begriffs und seine historische Feldstudie wird es plausibel und deutlich erklärt, warum die extrem unterschiedliche Mentalitäten der Verwaltungstätige zwischen in der BRD und der DDR herausgebildet sind.

Die unterschiedlichen Mentalitäten werden durch Interviews mit den Verwaltungstätige zwischen in der BRD und in der DDR bestätigt und erfasst.

Wenn man sich der Verwaltungsintegration aus der Perspektive der Mentalität nähert, kann man effizientere Mittel finden, um ostdeutsche Verwaltungstätigen in das westdeutsche System zu integrieren. Obwohl diese Frage in der Untersuchung nicht beantwortet werden kann. Denn es ist unmöglich ohne Verstehen zur Entstehung und Entwicklung der unterschiedlichen Mentalitäten der Verwaltungstätige zwischen in der BRD und in der DDR, effizienten Institutionen zur Verwaltungsintegration entzuwerfen und auszuführen.

Aus diesem Grund ist die Vergleichstudie über die unterschiedlichen Mentalitäten der Verwaltungstätige zwischen in dem BRD- und in dem DDR-Verwaltungsfeld notwendig und die Voraussetzung für die Studie der Verwaltungsintegration.

Außerdem wird der Unterschied der Mentalitäten der Verwaltungstätige zwischen in Nord- und in Südkorea immer größer, wenn man den Koreakrieg und über 60 Jahre dauernde Teilungsgeschichte auf der koreanischen Halbinsel anschaut.

Die Signifikanz in der vorliegender Arbeit steht darin, durch die Vergleichstudie nicht nur die Unterschiedliche Mentalitäten der Verwaltungstätigen zu erklären und zu verstehen, sondern auch den ersten Schritt zur Untersuchung der zukünftigen effizienten Verwaltungsintegration in Korea zu machen.

Die aktuellste Vergleichsstudie zwischen der BRD- und DDR-Verwaltung stellt die Dissertation von Eckhard Schröter aus dem Jahr 1995 dar. Diese Dissertation orientiert sich an der Kulturforschung. Dieser Orientierung folgt auch die vorliegende Arbeit. In der Dissertation von Eckhard Schröter geht es um Werte, Einstellungen und Rollenverständnisse von Ost- und West-Berliner-Verwaltungsführungskräften. Auch die vorliegende Analyse untersucht unterschiedliche Werte, Einstellungen und Rollenverständnisse zwischen Ost- und West-Verwaltungstätigen. Dies wird im Untertitel dieser Arbeit explizit. Der Untertitel lautet, *Zusammenhang zwischen Verwaltungssystem und Mentalität von Verwaltungstätigen.*

Ferner lehnt sich diese Dissertation an die historische Analyse, die Feldstudie von Pierre Bourdieu an. Hierin unterscheidet sich diese Dissertation von derjenigen von Eckhard

Schröter. Eckhard Schröter gestaltet seine Analyse auf der Grundlage des Verwaltungskonzepts von Karl Marx und der Bürokratietheorie von Max Weber, die jeweils den Ursprung von BRD- beziehungsweise des DDR-Verwaltungssystems waren. Eckhard Schröter verwendet Fragebögen zur Untersuchung von unterschiedlichen Werten, Einstellungen und Rollenverständnissen von Ost- und West-Berliner-Verwaltungskräften.

Trotz der vermuteten Ähnlichkeit zur Dissertationsschrift von Eckhard Schröter ist diese Arbeit anders gestaltet. Insbesondere ist die theoretische Perspektive dieser Arbeit eine andere. Die Theorien, die in der vorliegenden Arbeit hauptsächlich verwendet werden, konzentrieren sich auf die Erklärung der Entstehung und Entwicklung der Mentalität der Verwaltungstätigen im BRD- und DDR-Verwaltungssystem. Für das Verstehen dieses Prozesses trägt die Theorie des Neo-Institutionalismus bei. Die Perspektive ermöglicht ein Verstehen des Zusammenhangs zwischen der Mentalität und dem Sozialsystem. Der Begriff Schichtenmentalität von Theodor Geiger ermöglicht dies. Aus der Feldstudie von Pierre Bourdieu erklärt sich, warum die historische Analyse in der vorliegenden Arbeit notwendig ist und plausibel im Hinblick an die Frage, wie Verwaltungsfelder zwischen der BRD und der DDR zueinander strukturiert waren und sich dynamisch entwickeln konnten.

Angesichts der theoretischen Perspektive, ist die vorliegende Arbeit ähnlich zur Untersuchung von Robert Böhmer aus dem Jahr 2006. Auch diese Untersuchung verwendet den Neo-Institutionalismus zusammen mit der hermeneutischen Methodologie. Anders als in dieser Arbeit, liegt der Fokus der Arbeit von Böhmer auf den Unternehmern aus der DDR.

Wie durch die Feldstudie von Pierre Bourdieu ersichtlich, ist DDR-Gesellschaft als Forschungsgegenstand nach wie vor relevant. Die Betrachtung der Beziehungen zwischen der DDR- und BRD-Gesellschaft erweist sich in diesem Zusammenhang als sinnvoll.

Diese wissenschaftliche Arbeit soll ihren Sinn darin haben, einen neuen Weg zum Verstehen der Mentalität von Menschen zu bieten. Hierzu soll sich diese Dissertation in die Reihe der Arbeiten von Eckhard Schröter und Robert Böhmer eingliedern. Ferner soll sie wertvolle Hinweise den Lesern geben sowohl im Bezug auf den Forschungsgegenstand, als auch auf der methodologischen Dimension.

## 2. Theoretische Grundlegung

### 2.1. Neo-Institutionalismus

Neo-Institutionalistische Konzepte finden sich in wissenschaftlichen Disziplinen der Ökonomie, der Politikwissenschaft sowie in der Soziologie. Zu diesen Konzepten gehören auch neu überarbeitete Konzepte des Institutionalismus.<sup>1</sup> Diese neuen Konzepte, die als Neo-Institutionalismus bezeichnet werden, beziehen sich nicht auf die deutsche Kulturanthropologie und auch kaum auf die soziologische Theorietradition. Der Bezugspunkt dieser neuen Konzepte ist vielmehr die US-amerikanische Organisationsforschung.<sup>2</sup> Für die Entwicklung dieser Theorien waren Arbeiten von Meyer/Rowan, DiMaggio/Powell und Zucker von grundlegender Bedeutung. Der Titel der wichtigsten Arbeit von John W. Meyer und Brian Rowan ist *Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony* aus dem Jahr 1977. Das Äquivalent hierzu von Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell ist *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields* aus dem Jahr 1983. Die Arbeit von Lynne G. Zucker mit dem Titel *The Role of Institutionalization in Cultural Persistence* aus dem Jahr 1977 ist ebenfalls bedeutend.

Im Folgenden sollen diese grundlegenden Beiträge skizziert und durch Extraktion ihrer Gemeinsamkeiten eine Definition des Neo-Institutionalismus erstellt werden.

#### 2.1.1. John W. Meyer und Brian Rowan

In dem bereits erwähnten Titel *Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony* kritisieren beide Autoren die in der Organisationsforschung propagierte Auffassung, wonach Organisationen funktional nur einer besten Lösung (one best way) folgen können. Diese Auffassungen betrachten Organisationen als Maschinen bzw. effiziente Instrumente, die rationale Zwecke erfüllen können.<sup>3</sup> Meyer und Rowan widersprechen dieser Ansicht und behaupten, dass die Effizienzwirkung vieler Strukturelemente und Managementpraktiken, die in der Organisation angewandt werden, nicht belegt ist. Die Effizienzwirkung lässt sich nach Auffassung beider Autoren auch nicht belegen. Als Argument dafür führen sie die Tatsache an, dass die Wirkungen von Strukturelementen und

---

<sup>1</sup> Meyer, John (2005): „Vorwort“. In: Hasse, Rainmund und Krücken, Georg: Neo-Institutionalismus. Bielfeld: Transkript Verlag, 2. Auflage, 2005, S. 5.

<sup>2</sup> Ebda. S. 13.

<sup>3</sup> Göhler, Gerhard und Kühn, Reiner (1999): „Die Theorie politischer Institutionen“. In: Edeling, Thomas (Hrsg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Wiesbaden: Leske und Budrich Verlag, S. 26.

Managementpraktiken nicht durch systematische empirische Tests überprüft und demnach auch nicht objektiv bewertet werden können. Die Popularität von Strukturelementen und Managementpraktiken in einer Organisation stütze sich ausschließlich auf den Glauben an ihre Effektivität und Effizienz in der Organisationsumwelt.

Eine Organisation sei auf die Unterstützung interner und externer Akteure angewiesen. Aus der Organisationsumwelt werden jene als rational erachteten Elemente in die formale Struktur der Organisation implementiert. Viele Stellen, Abteilungen, Programme und Verfahrensregeln einer Organisation gehen darauf zurück, als dass diese von der Organisationsumwelt erwartet werden. Dies führt unter Umständen dazu, dass die technische Effizienz der Organisation dadurch nicht erhöht wird, sondern diese lediglich dazu dienen den Rechtfertigungsdruck gegenüber der Organisationsumwelt zu verhindern. Nach dieser Auffassung ist es notwendig sich wichtige Anspruchsgruppen und ihre Erwartungen anzusehen. Auf diese Weise kann laut Meyer und Rowan die Existenz von Strukturelementen und Managementpraktiken innerhalb einer Organisation mit Erklärungsvariablen aus der Organisationsumwelt erklärt werden. Institutionalisierte Vorstellungssysteme rationaler Organisationsgestaltung seien insofern rationalisierte Mythen, die für die Organisationen einen bindenden Charakter entfalten.<sup>4</sup>

Meyer und Rowan prägen den Begriff Rationalitätsmythen. Dieser Begriff geht davon aus, dass Regeln und Annahmefüüge insofern rational seien, als diese soziale Ziele regelmäßig bestimmen. Die Angemessenheit und Notwendigkeit von Mitteln zur rationalen Verfolgung von Zwecken sei sozial bedingt. Die Wirklichkeit und Wirksamkeit dieser Mittel hängt vom geteilten Glauben ab und aus diesem Grund handelt es sich um Mythen. Ferner können sie keiner objektiven Prüfung unterzogen werden.<sup>5</sup>

Zusammenfassend sind Strukturelemente und Managementpraktiken in einen institutionellen Kontext eingebettet. Innerhalb dieses Kontextes existieren Vorstellung und Erwartungen zur Ausgestaltung von effektiven und effizienten Organisationen. Diese Vorstellungen und Erwartungen sind aus der Perspektive von Anspruchsgruppen rationalisiert, weil sie wünschenswerte Ziele und Zwecke sowie angemessene Mittel zu ihrer Verwirklichung

---

<sup>4</sup> Wangenbach, Peter und Meyer, Renate: *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 2008, S. 26.

<sup>5</sup> Scott, W. Richard (1992): „*Introduction: From Technology to Environment*“. In: Meyer und Scott (Hrsg.): *Organizational Environment: Ritual and Rationality*. London: SAGE Publications, 2. Aufl., 1992, S. 13ff.

beinhalten.<sup>6</sup>

Der Beitrag von Meyer und Rowan unterstreicht die Bedeutung vom Zusammenhang zwischen Organisation und Gesellschaft. Diesen Gedanken finden wir bereits bei Max Weber.<sup>7</sup> Die Kritik von Meyer und Rowan erscheint legitim, gerade weil diesem Aspekt zuvor wenig Bedeutung zukam. Genau wie Max Weber fordern beide Autoren, dass der Aspekt der Legitimität formaler Strukturen besondere Beachtung in der Organisationsforschung erhält, weil dieser mehr ist als Effizienz einer Organisation.<sup>8</sup> Ein deutlicher Unterscheid zu Max Webers Auffassung besteht darin, dass sie Effektivitäts- und Legitimitätsanforderungen nicht als deckungsgleich bezeichnen. Anders als Max Weber, der behauptete, dass die Legitimität von Organisationen und bürokratischer Herrschaft in ihrer Fähigkeit liege. Diese Fähigkeit bedeute nach Max Weber, rationales und geordnetes Gesellschaftshandeln zu konstituieren und planvoll zu leiten. Nach Meyer und Rowan würden Organisationen vielmehr formal-rationale Strukturen zur Erzielung von Legitimität entwickeln. Darin liege ihr Sinn und nicht in einer effizienten Problembearbeitung.

Die Hauptthese der Arbeit von Meyer und Rowan geht davon aus, dass die Organisationsstrukturen Mythen widerspiegeln, die bereits in der Gesellschaft institutionalisiert sind. Die Funktion von Organisationsstrukturen liege demnach darin, Mythen aufzugreifen, zu kopieren und zeremoniell zur Geltung zu bringen. Auf diese Weise wird eine Strukturähnlichkeit zwischen Organisation und Gesellschaft aus einer Richtung hergestellt. Daraus ergibt sich die Beständigkeit von Organisationen. Die Überlebensfähigkeit von Organisationen lasse sich nicht auf technisch-instrumentelle Kriterien zurückführen.<sup>9</sup>

### **2.1.2. Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell**

In dem bereits erwähnten Titel *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields* beziehen sich beide Autoren auf die bereits erläuterten Thesen zur Rationalität und Legitimität von Organisationen nach Meyer und Rowan. Die Besonderheit dieser Arbeit liegt darin, dass sie eine erweiterte Perspektive der Kognitionswissenschaft (cognitive science) enthält. Ihre Forschungsarbeit widmete sich der

---

<sup>6</sup> Ebd. S. 24.

<sup>7</sup> Hasse, Rainmund und Krücken, Georg: a.a.O., S. 22.

<sup>8</sup> Walgenbach, P. und Meyer, R.: a.a.O., S. 24.

<sup>9</sup> Ebd., S. 24.

Frage, warum eine Strukturhomogenität bei formalen Organisationen zu verzeichnen sei. Ihre vorläufige Erklärung richtete sich auf die Positionierung der verschiedenen Einrichtungen in Organisationsfeldern.<sup>10</sup>

DiMaggio und Powell konzentrieren sich besonders auf den Aspekt der Isomorphie. Diesen Begriff finden wir bereits bei Meyer und Rowan, der als Bezeichnung der Strukturähnlichkeit zwischen Organisationen und der Gesellschaftsumwelt galt. DiMaggio und Powell unternehmen in ihrer Arbeit den Versuch der Präzisierung dieses Begriffs. Einerseits sprechen sie nicht mehr von einer Gesellschaftsumwelt sondern benutzen hierfür den Begriff Organisationales Feld. Andererseits analysieren beide Autoren konkrete Mechanismen zur Herstellung von Isomorphie.<sup>11</sup>

Der Begriff Organisationales Feld umfasst sowohl die Organisation, als auch die für sie relevante Gesellschaftsumwelt. Dieser Begriff konstituiert den Untersuchungsrahmen von DiMaggio und Powell. Die Besonderheit dieses Begriffs liegt in der gewählten Perspektive. Durch sie wird der diffuse Umweltbegriff bei Meyer und Rowan konkreter. Bei DiMaggio und Powell kommt der Legitimationsbeziehung zwischen Organisation und ihres Feldes eine größere Bedeutung zu.<sup>12</sup>

Zugleich ist dieser Begriff viel weiter gefasst, als der Begriff der Branche, der ebenfalls in der Organisationsforschung Popularität genießt. Dies ist möglich, da der Begriff Organisationales Feld nicht nur den Wettbewerbsaspekt von Organisationen einbezieht, sondern darüber hinaus die gesamte relevante Umwelt umfasst. Im Detail werden vom Untersuchungsrahmen her alle Akteure und Organisationen erfasst, die die Struktur, das Verhalten und die Existenz der Organisation beeinflussen. Dadurch können Einflüsse von Behörden, Ämtern, aber auch durch soziale Bewegungen auf Organisationen untersucht werden. DiMaggio und Powell sprechen in diesem Zusammenhang von *the totality of relevant actors and the relevant organizations from the point of view of actors*.<sup>13</sup> Organisationale Felder müssen nach Auffassung beider Autoren institutionell definiert sein. Diese Institutionalisierung kann erfolgen durch 1. Zunahme der Interaktion zwischen Organisationen im Feld, 2. Herausbildung von Beziehungen zwischen Über- und Unterordnung sowie von Koalitionen

---

<sup>10</sup> Göhler, G. und Kühn, R.: a.a.O., S. 27.

<sup>11</sup> Hasse, Rainmund und Krücken, Georg: a.a.O., S. 22.

<sup>12</sup> Ebda. S. 25.

<sup>13</sup> Walgenbach, P. und Meyer, R.: a.a.O., S. 34.

zwischen Organisationen im Feld, 3. Zunahme der Informationslast, die von Organisationen bewältigt werden muss, 4. Herausbildung eines Organisationsbewusstseins über die Einbindung in ein gemeinsames Feld bzw. durch Entwicklung eines gemeinsamen Deutungssystems, einer gemeinsamen Ideologie.<sup>14</sup>

Zusammenfassend wird der diffuse Umweltbegriff von Meyer und Rowan durch den Begriff Organisationales Feld bei DiMaggio und Powell ersetzt. Meyer und Rowan verweisen lediglich auf die Bedeutung der Gesellschaft. DiMaggio und Powell widmen innerhalb dieser Perspektive dem Aspekt des Legitimationsverhältnisses. Die Hauptthese von DiMaggio und Powell geht von Angleichungsprozessen zwischen einzelnen Organisationen aus. Diese Prozesse werden als Isomorphe bezeichnet. Drei Mechanismen können nach der Auffassung beider Autoren zum Angleichungsprozess führen. Isomorphe entstünden zumeist aus Zwang, Imitation und durch normativen Druck.<sup>15</sup>

### **2.1.3. Lynne G. Zucker**

In Abgrenzung zu den Arbeiten von Meyer/Rowan und DiMaggio/Powell richtet sich die Arbeit von Lynne G. Zucker insbesondere auf die Merkmale von Wahrnehmungs- und Informationsverarbeitungsmuster. Die ersten hier vorgestellten Arbeiten aus der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie-Linie beziehen sich besonders auf die institutionelle Umwelt bzw. die institutionelle Makrostruktur. Diese formalen Strukturen von Organisationen bestimmen das Verhalten von Organisationen und deren Organisationsmitgliedern. Lynne Zuckers Argument hierzu ist, dass Organisationen bestimmte Strukturelemente und Praktiken deshalb übernehmen, da sie einem bestimmten Zwang bzw. Erwartungsdruck ausgesetzt sind. Zuckers Ansicht nach, weisen die Strukturelemente und Praktiken von Organisationen ein lediglich geringes Maß an Institutionalisierung auf.<sup>16</sup>

Ausgehend von dieser Annahme gilt es für die Autorin die Bedeutung von Wahrnehmungs- und Informationsverarbeitungs-mustern bei der Regulierung sozialer Beziehungen zu untersuchen. Dabei berücksichtigt Lynne Zucker die so genannte Kognitive Wende der Sozialwissenschaften und entwickelt ihre eigene neoinstitutionalistische Theorie.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Ebda.

<sup>15</sup> Hasse, Rainmund und Krücken, Georg: a.a.O., S. 25.

<sup>16</sup> Walgenbach, P. und Meyer, R.: a.a.O., S. 42.

<sup>17</sup> Scott, W. Richard: *Institutions and Organizations*. London: SAGE Publications, 1995, S. 40.

Aneignung und Weitergaben sozialer Vorgaben durch Organisationen werden in der Theorie von Zucker hervorgehoben. Dies ermöglicht die Erörterung vieler Fragen hinsichtlich der Reproduktion institutioneller Effekte. Hierunter sind besonders jene Fragen interessant, die sich auf die Akteure oder kleine Gruppen beziehen. Der Untersuchungsrahmen von Zucker wird als Mikrofundierung des soziologischen Neo-Institutionalismus bezeichnet.<sup>18</sup>

Nach Lynne Zucker zählt zu den besonderen Merkmalen von Organisationen u.a. ihre relative Beständigkeit. Trotz dieser Beständigkeit geht die Autorin davon aus, dass Institutionalisierung einer Praktik oder Organisationsform nicht vorbestimmt sei, sondern als Variable definiert werden muss. Der Grad der Institutionalisierung wirke sich auf die Beständigkeit der jeweiligen Organisation aus.<sup>19</sup> Deutlich wird diese Konzeption in einigen Aussagen der Autorin. Das Ausmaß der Institutionalisierung von Handlungsweisen werde durch den Kontext bestimmt, in dem sich diese beobachten lassen. Organisationen seien in diesem Zusammenhang institutionalisierte Kontexte. Ergo prägen Organisationen in einem hohen Maße das Verhalten und die Interpretation von Verhalten. Bei Lynne Zucker wird deutlich, dass Organisationen selbst Institutionen sind.<sup>20</sup> Ferner sind Organisationen institutionalisierte Wissensbestände, die auf kultureller Ebene angesiedelt sind und durch ihre Verwendung in Interaktionsprozessen spezifische Wirkungen entfalten.<sup>21</sup>

Zusammenfassend lässt sich Lynne Zuckers neoinstitutionelles Konzept besonders durch die Konzeptualisierung von Sozialisation/Norminternalisierung und Anreize/Sanktionen hervorheben. Beide Konzepte seien jedoch nicht zwingend für die Gewährleistung objektiver und veräußerlichter Formen sozialen Handelns erforderlich. Aus einer ethno-methodologischen und wissenssoziologischen Perspektive sei soziale Kontrolle durch Anreize oder Sanktionen bei einem hohen Institutionalisierungsgrad nicht erforderlich.<sup>22</sup>

#### **2.1.4. Versuch einer Definition des Neo-Institutionalismus**

In einer Gegenüberstellung aller hier genannten Theorien wird deutlich, dass eine

---

<sup>18</sup> Hasse, Rainmund und Krücken, Georg: a.a.O., S. 28.

<sup>19</sup> Walgenbach, P. und Meyer, R.: a.a.O., S. 41.

<sup>20</sup> Ebda. S. 43.

<sup>21</sup> Klatetzki, Thomas (2006): „Der Stellenwert des Begriffs Kognition im Neo-Institutionalismus“. In: Senge, Konstanze und Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, S. 58.

<sup>22</sup> Hasse, Rainmund und Krücken, Georg: a.a.O., S. 27ff.

Übereinstimmung in der Konzeptualisierung formaler Strukturen besteht. Formale Strukturen von Organisationen werden nicht exklusiv durch interne Entscheidungen bestimmt. Demnach spielen die Erfordernisse von Effektivität und Effizienz von Produktion und Transaktion eine marginale Rolle. Dem Neo-Institutionalismus liegt die Vorstellung zugrunde, dass Annahmen, Vorstellungen und Erwartungen in einer Gesellschaft generell die Ausgestaltung von Unternehmen, Schulen, Krankenhäusern etc. determinieren.<sup>23</sup> Die zentrale These in diesem Zusammenhang lautet, dass institutionalisierte Erwartungen und Regeln innerhalb einer Organisationsumwelt die Organisation durchdringen und die Wahrnehmungs- und Verhaltenweisen von Organisationsmitgliedern determinieren. Demnach befindet sich die kulturelle und institutionelle Umwelt in den Köpfen ihrer Mitglieder. Trotz der intuitiven Nähe dieser These zu psychologischen Konzepten, muss man den Neo-Institutionalismus hiervon abgrenzen.<sup>24</sup>

Im Neo-Institutionalismus wird die Wirklichkeit durch Wissen kodiert. Durch Erfassung von Inhalten und Formen wirkt unser Wissen sinnstiftend. Dieser Aspekt wird bei Meyer und Rowan durch den Begriff Rationalitätsmythen und Organisationslegitimität behandelt. Lynne Zucker behandelt in diesem Zusammenhang den kognitiven Aspekt institutionalisierten Handelns von Akteuren, indem sie behauptet, dass *Institutionalization is a fundamentally cognitive process*.<sup>25</sup> Der Kognitionsbegriff ist auch für die Arbeiten von DiMaggio und Powell sehr zentral. Dies wird in ihrer Arbeit mit dem Titel *The New Institutionalism in Organizational Analysis* deutlich, indem beide Autoren mit Bezug auf die Institutionalismustradition schreiben, *considerable gulf between old and new in their conceptions of the cultural or cognitive bases of institutionalized behavior*.<sup>26</sup>

Zentral für Untersuchungen durch den Neo-Institutionalismus sind Kognitionen. Hier grenzen sich die neoinstitutionelle Theorien von der institutionellen Theorietradition ab, weil sie nicht Normen und Regeln als grundlegend betrachten. Ausgehend von dieser zentralen Annahme wird die Frage behandelt, welche Verbindung zwischen Kognition und Normen/Regeln

---

<sup>23</sup> Meyer, John und Scott, W. Richard (1994): „*Developments in Institutional Theory*“. In: Scott, W. Richard und Meyer, John (Hrsg.): *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. London: SAGE Publications, 1994, S. 1ff.

<sup>24</sup> Walgenbach, P. und Meyer, R.: a.a.O., S. 50.

<sup>25</sup> Zucker, Lynne G. (1983): „*Organizations as Institutions*“. In: Samuel, B. Bacharach (Hrsg.): *Research in the Sociology of Organizations: A Research Annual Vol. 2, 1983*, S. 25.

<sup>26</sup> DiMaggio, Paul J. und Powell, Walter W.: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago University Press, 1991, S. 15.

bestehe. Ferner welche Realität durch bestimmte kognitive Kodierung erzeugt werden kann.<sup>27</sup>

In den bisher vorgestellten Aufsätzen wurde die kognitive Dimension der Institutionen hervorgehoben. Um diese Dimension zu verdeutlichen, muss die Rolle der Institution innerhalb der Entwicklung der US-amerikanischen Organisationstheorien untersucht werden. Die Frage ist, inwiefern die Kognitive Dimension in der Theorieentwicklung eine Rolle spielt. Hierzu ist es notwendig den Begriff von Institution innerhalb des organisationstheoretischen Entwicklungsprozesses nachzuzeichnen.

### **2.1.5. Genealogie des Begriffs der Institution**

Es ist wichtig hervorzuheben, dass die Aktualität und Popularität des Neo-Institutionalismus sich nicht auf etwas konkret Neues bezieht. Das Präfix *Neo* deutet bereits in diese Richtung. Es beinhaltet Aspekte einer rückgewandten Forschungsrichtung, deren Ursprung Mitte des 20. Jahrhunderts zu verorten ist. Die intellektuellen Wurzeln des Neo-Institutionalismus gehen zurück auf die Arbeiten von Soziologen wie Robert Merton, Arthur Stinchcombe, Max Blau, Philip Selznick und Talcott Parsons. Diese Autoren werden heute als *old Institutionalists* bezeichnet. Im Kern dieser Arbeiten geht es um Veränderungen der US-amerikanischen Gesellschaft, die den Ausgangspunkt der organisations-theoretischen Untersuchungen bilden. Der theoretische Bezugspunkt dieser Arbeiten ist die Soziologie Max Webers.<sup>28</sup>

#### **2.1.5.1. Max Webers Analyse der Bürokratie**

Max Weber gilt als Begründer der Organisationssoziologie bzw. der Organisationswissenschaft. Seine Darstellungen der bürokratischen Organisation stellen eine profunde organisationssoziologische Arbeit dar.<sup>29</sup> Weber interessierte sich nicht für die Analyse zur Steigerung der Effizienz organisationaler Prozesse. Deshalb auch nicht für die Rationalisierung und Realisierung von Organisationszielen. Max Webers Fragestellung richtete sich auf die Analyse der Entwicklung der modernen Gesellschaft. Hier insbesondere die Analyse sozialer Konsequenzen dieser Entwicklung. Zu seinen Fragen zählte u.a. jene nach der Form des menschlichen Typus, der die bürokratische Herrschaftsform und Individualität sichern könne. Ferner zählte hierzu auch die Frage nach dem wie die Macht des

---

<sup>27</sup> Senge, Konstanze und Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): a.a.O., S. 49.

<sup>28</sup> Ebda. S. 8.

<sup>29</sup> Wolf, Joachim: *Organisation, Management, Unternehmensführung. Theorien und Kritik*. Wiesbaden: Gabler Verlag, 2003, S. 50.

Beamtentums in Schranken gehalten werden könne.<sup>30</sup>

Webers Expertise umfasste nicht nur Kenntnisse über bürokratische Organisation, sondern auch tiefe Kultur- und Geschichtskennntnisse. Dies ermöglichte Max Weber historische Wandlungsprozesse in seinen Analyse zu berücksichtigen. Im Besonderen ging es Weber um die Analyse der Kraft von gesellschaftlichen Werten, Normen und Interessen. Ferner interessierten ihn die Ursprünge und Verlaufsformen politischer Ereignisse sowie der Einfluss von Herrschaft, Verbänden, Recht, Religion und Wirtschaft.<sup>31</sup>

### **2.1.5.2. Entwicklung der klassischen US-amerikanischen Organisationstheorie**

Max Webers Bürokratiemodell sowie die sich daraus ergebenden gesellschaftlichen Konsequenzen wurden durch US-amerikanische Organisationssoziologen rezipiert und weiterentwickelt. Darunter befinden sich Namen wie Merton, Gouldner, Gerth und Mills. Zentraler Reflektionspunkt für diese Autoren stellte wie bei Weber die Problematik von Macht und Kontrolle dar. Anders als bei Max Weber waren diese Theorien mehr auf den strukturellen Aspekt orientiert. Hier waren Arbeit von Talcott Parsons (Strukturalismus) und Robert Mertons (Theories of Middle Range) beeinflussend.<sup>32</sup> Parsons Strukturalismus geht auf den Europäischen Funktionalismus zurück. Parsons Arbeiten rezipierten Herbert Spencer und Emile Durkheim. Auch diese Arbeiten müssen als grundlegend für die Entwicklung des Begriffs Institution in der US-amerikanischen Organisationsforschung angesehen werden.<sup>33</sup> Auch lassen sich die Arbeiten von Talcott Parsons, William Sumner, Folyd Allport und Phillip Selznick dem Funktionalismus zuordnen. Dies ist möglich, da in allen genannten Arbeiten die Organisationen wichtigen Beitrag zur Untersuchung der Gesellschaftsstruktur leisten. Es gibt nach dieser Auffassung demnach einen funktionalen Zusammenhang zwischen Organisation und Gesellschaft. Bei Sumner finden wir die Thematisierung von Basisinstitutionen wie Ehe, Familie und Recht. Dieser eng gefasste und konkrete Begriff der Institution wird durch andere Autoren weiter ausgedehnt. Die Ausdehnung geht soweit, bis hin zur Erfassung von Werten als strukturerhaltenden Momenten einer Gesellschaft.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Ebd., S. 9.

<sup>31</sup> Ebda.

<sup>32</sup> Ebda.

<sup>33</sup> Gugutzer, Robert: *Soziologie des Körpers*. Bielefeld: Transkript Verlag, 2004, S. 24f.

<sup>34</sup> Senge, Konstanze (2006): „*Zum Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus*“. In: Senge, Konstanze und Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. Wiesbaden: VS-Verlag für

Der Begriff der Institution von Talcott Parsons umfasst Normenkomplexe, die auf eine moralische innerliche Verpflichtung zurückgehen, d.h. auf externe Vorgaben was in einer Gesellschaft zu tun, oder zu unterlassen ist. Der Institution Begriff von Philipp Selznick umfasst Organisationen als Institutionen, sofern ihre Ziele von den Werten ihrer Mitglieder getragen werden. Auch hier wird der Effekt der Verhaltenregulierung von Institution in einer Gesellschaft betont. Demnach lassen sich aus Institutionen formalisierte Verhaltensregeln ableiten. Die Ableitung von Verhaltensregeln erfolgt durch Beobachtung von Sanktionen bzw. Belohnungen. Im Einzelnen kann es sich um Gesetze oder Dienstanweisungen handeln.<sup>35</sup> Der Kausalitätspfad folgt bei Parsons aus der externen Richtung. Bei Parsons bedingt die normative und regulative Dimension die kognitive Dimension. Aus diesem Grund ist der Fokus von Parsons Arbeit auf die normative Dimension von Institutionen ausgerichtet und nicht auf ihre kognitive Dimension. DiMaggio und Powell erklären dies anhand der Anordnung von Parsons Theorie. Die Handlungsorientierungen von Akteuren gehen zurück auf die Rollenerwartungen, die wiederum durch die Kultur bestimmt werden.<sup>36</sup> Diese theoretische Anordnung zwingt dazu die Bedeutung von Kognition zu reduzieren.

Im klassischen Institutionalismus seien Institutionen, Systeme formgebundener Regeln, einschließlich aller Vorkehrungen zu ihrer Durchsetzung. Aus dieser Perspektive werden Institutionen als Anreizsysteme, Kostensysteme, Rollenerwartungssysteme etc. angesehen, in denen die Wahlfreiheit von Akteuren einschränkt bzw. aufgehoben ist. Demnach seien Institutionen, äußere soziale Randbedingungen, die die individuellen Entscheidungen determinieren.<sup>37</sup>

### **2.1.5.3. Europäische anthropologisch-phänomenologische Theorie-tradition**

Bei der europäischen anthropologisch-phänomenologischen Theorietradition handelt es sich um eine zweite Theorierichtung, die den Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus stark beeinflusst hat. In Abgrenzung zur Auffassung von Sumner widmet sich diese Theorietradition dem Prozess der Institutionalisierung. Im Fokus stehen soziale Strukturmomente, die durch Handlungen geschaffen werden und einen prozessualen Charakter haben. Zu den wichtigen Vertretern dieser Theorierichtung zählen Charles Cooley,

---

Sozialwissenschaften, 2006, S. 36f.

<sup>35</sup> Hasse, Rainmund und Krücken, Georg: a.a.O., S. 14.

<sup>36</sup> Klatetzki, Thomas: a.a.O., S. 50.

<sup>37</sup> Göhler, G. und Kühn, R.: a.a.O., S. 9.

Everett Hughes, Erving Goffmann sowie allen voran Peter Berger und Thomas Luckmann. Die zuletzt genannten Autoren knüpften an die Arbeiten von Alfred Schütz und Arnold Gehlen an, indem sie den sozialen Konstruktionsprozess von Institutionen aus einer anthropologischen Perspektive nachzeichnen.<sup>38</sup>

Die Arbeiten von Alfred Schütz und seinem Nachfolger Berger und Luckmann können als einflussreich auf den Wandel des Begriffes der Institution bezeichnen werden. Die Besonderheit dieser Arbeiten liegt darin die kognitive Dimension in den Vordergrund der Theorien zu stellen. Zuvor galt die regulative Dimension als zentral. Im Folgenden soll die Phänomenologische Soziologie von Alfred Schütz sowie seinen Nachfolgern Thomas Luckmann und Peter Berger aufskizziert werden.

#### **2.1.5.3.1. Phänomenologische Soziologie von Alfred Schütz**

Alfred Schütz gilt als Begründer dieser soziologischen Theorie. Nach Alfred Schütz besitzt die soziale Wirklichkeit eine besondere Struktur. Die Besonderheit liege im subjektiven Sinn und sinnhaften Aufbau sozialer Wirklichkeit. Die Sozialwissenschaft diene in diesem Zusammenhang dazu, diese soziale Wirklichkeit zu rekonstruieren.<sup>39</sup> Zur Bewältigung dieser Aufgabe erfolgt bei Alfred Schütz durch Inbezugnahme der Phänomenologischen Philosophie von Edmund Husserl. Die Philosophie von Edmund Husserl fragt nach dem Zugang des Menschen zu seiner Lebenswelt.<sup>40</sup>

Die alltägliche Lebenswelt, ist jene Welt in der der Mensch unausweichlich und regelmäßig teilnimmt. Die Kommunikation und die Interaktion des Menschen können nur in der alltäglichen Lebenswelt stattfinden. Die alltägliche Lebenswelt ist wirklich, sie beeinflusst individuelles Denken und Handeln. Dies erfolgt in gegenseitiger Gemeinsamkeit mit anderen Menschen. Zugleich ist die alltägliche Lebenswelt, jene Welt die ein gesunder Menschenverstand als solche wahrnimmt. Demnach zählt alles das zur alltäglichen Lebenswelt, was wir nicht hinterfragen und was uns nicht als problematisch erscheint.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Senge, Konstanze: a.a.O., S. 37.

<sup>39</sup> Preglau, Max: *Phänomenologische Soziologie von Alfred Schütz*. URL: [www.oldebourg-wissenschaftsverlag.de/fm/694/3-486-58476.pdf](http://www.oldebourg-wissenschaftsverlag.de/fm/694/3-486-58476.pdf) (Stand: 1.10.2009).

<sup>40</sup> Abels, Heinz: *Interaktion, Identität, Präsentation. Kleine Einführung in die interpretative Theorien der Soziologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 4. Auflage, 2007, S. 71.

<sup>41</sup> Ebda.

Alfred Schütz betrachtet die alltägliche Welt als intersubjektive Kulturwelt. Sie sei insofern intersubjektiv, als in ihr Menschen unter Menschen leben, sie in ihr durch gemeinsames Einwirken und Arbeiten eingebunden sind sowie es von ihr abhängt, ob sie verstanden werden oder nicht. Alfred Schütz geht nicht über diese kurze Erörterung der Konstitution der Intersubjektivität hinaus. Für ihn stellt die Analyse der sozialen Struktur der alltäglichen Lebenswelt den Vorrang dar.<sup>42</sup>

Wichtiges Strukturelement der alltäglichen Welt ist die Erfahrung. Erfahrung entstehe nach Schütz aus Aufmerksamkeit in einer Situation, das wiederum sich als Aktivität vollzieht und auch als Handeln bezeichnet werden kann. Erfahrung als Ergebnis des Handelns wird als Lösungsmuster behalten. Die Menge an Lösungsmustern ergibt den Wissensvorrat, der stets in neuen Situationen aktiviert wird. Der Wissensvorrat dient als Basis bei der Herstellung eines Sinnzusammenhangs. Dies erfolgt durch den Prozess der Typisierung von Lösungsmustern. Der Wissensvorrat ist nicht individuell, sondern setzt sich aus allen Erfahrungen aller Menschen innerhalb der alltäglichen Lebenswelt zusammen. Durch den Prozess der Intersubjektivität werden Typisierungen anderer Menschen objektiviert.<sup>43</sup>

Alfred Schütz Methodologie basiert auf zwei *principles governing the construction of scientific models of human action in general*. Unterschieden wird hier zwischen logischer Konsistenz (kausaladäquat) und Adäquanz (sinnadäquat). Die Voraussetzung der logischen Konsistenz umfasst die Einhaltung der Regeln formaler Logik. Die Voraussetzung der Adäquanz umfasst die Nachvollziehbarkeit von Handlungen anderer Akteure. Hierin sieht Schütz eine doppelte Absicherung der verstehenden Sozialwissenschaft. Im Einzelnen muss die Semantik der Theorie an die Semantik der alltäglichen Lebenswelt anknüpfen. Dies ist deshalb notwendig, als dass die alltägliche Lebenswelt in der Lage sein muss die theoretische Konstruktion nachzuvollziehen.<sup>44</sup>

Die herausragende Leistung von Alfred Schütz besteht demnach darin, eine Theorie zu entwerfen, die in der Lage ist einen subjektiven Sinn in einen objektiven Sinn zu transferieren.

---

<sup>42</sup> Preglau, Max: a.a.O., S. 72.

<sup>43</sup> Abels, Heinz: a.a.O., S. 74f.

<sup>44</sup> Hasse, Michaela (2003): „*Rationales und Soziales Handeln*“. In: Schmid, Michael und Maurer, Andrea (Hrsg.): *Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beiträge und Perspektiven der Institutionentheorie*. Marburg: Metropolis Verlag, 2. Auflage, 2003, S. 107f.

### 2.1.5.3.2. Peter Berger und Thomas Luckmann

Der Begriff der Institution bei Peter Berger und Thomas Luckmann bezieht sich auf die Arbeit von Alfred Schütz. Beide Autoren vertreten die Auffassung, wonach die Produktion der gesellschaftlichen Ordnung weder systematisch noch geplant verläuft. Zugleich ist die Produktion auch nicht zufällig. Die gesellschaftliche Ordnung entsteht zweckmäßig. Der Mensch folge seinen Gewohnheiten. Aus diesem Grund sei er dem Gesetz der Gewöhnung unterworfen. Die häufige Wiederholung einer Handlung führe zur Verfestigung dieser Handlung im Modell. Das Modell ermöglicht die Einsparung von Kraft und genau darin liege ihr Zweck. Diesen Prozess nennen beide Autoren Habitualisierung. Dieser Begriff geht davon aus, dass häufig wiederholte Handlungen, die sich in einem Modell manifestieren, auch in Zukunft nach diesem Modell ausgeführt werden. Ausgehend vom Begriff der Habitualisierung begründen Berger und Luckmann eine dynamische Theorie der Institutionalisierung.

Entsprechend der Theorie von Alfred Schütz gehen auch diese Autoren davon aus, dass Handlungen des Menschen in Bezug auf seine Umwelt wiederholt werden, wenn diese erfolgreich sind. Schließlich manifestieren sich diese erfolgreichen Handlungswiederholungen in Modellen. Diese Modelle werden im Denken aufbewahrt. Die Modelle sind auch Ausdruck der Typisierungsbestrebungen des Menschen. Diesen Zusammenhang hat bereits Alfred Schütz untersucht. Für ihn stellte sich die Frage nach der sozialen Funktion von Typisierung. Hierbei lautete die These, wonach Typisierung der Erfahrungen in der alltäglichen Lebenswelt einen wesentlichen Bestandteil der sozio-kulturellen Lebenswelt darstellen und diese auch beeinflussen. Der Einfluss äußert sich in der Selbstverständlichkeit, wie Menschen ihre alltägliche Lebenswelt wahrnehmen. Typisierung ist ferner eine Ordnung, dadurch ist sie ein Teil der Institutionalisierung.<sup>45</sup>

Als Beispiel kann die Institution der Vaterschaft genannt werden. Die Kinder werden in diese Institution hineingeboren. Sie finden diese als eine außerhalb ihrer Person stehende Institution vor. Anhand dieses Beispiels wird deutlich, dass Institution etwas ist, das eine eigene Wirklichkeit darstellt. Sie befinden sich außerhalb des Menschen und sind dennoch zwingende Fakten seiner Realität.<sup>46</sup> Den Prozess der Wirklichkeitsproduktion, die Berger und

---

<sup>45</sup> Ebd. S. 98f.

<sup>46</sup> Berger, Peter und Luckmann, Thomas: *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: Theorie der Wissenssoziologie*. Frankfurt a.M.: Fischer Verlag, 1993, S. 62.

Luckmann in ihrer Theorie beschreiben, nennt man Objektivierung oder Vergegenständlichung. Die institutionale Welt sei vergegenständlichte menschliche Tätigkeit und jede einzelne Institution sei dies ebenso. In diesem Prozess erhält die gesellschaftliche Welt einen ontologischen Status. Dies bedeutet, dass eine Institution unabhängig von menschlicher Handlung ist, obwohl diese daraus hervorgeht und dadurch reproduziert wird. Erfahrungen die sich in Modellen verfestigen erhalten die Charakteristika eines Sedimentes. Den institutionellen Charakter bekommen diese Modelle insofern, da sie von allen Beteiligten geteilt werden.<sup>47</sup>

Aus der Institutionalisierung von Modellen erwächst schließlich eine gesellschaftliche Ordnung. Die Sozialisation und die Interaktion gewährleisten den Fortbestand einer gesellschaftlichen Ordnung. Der Prozess der Sozialisation umfasst die Vermittlung verbindlichen Wissens. Der Prozess der Interaktion umfasst die Bestätigung des gemeinsamen Wissens.<sup>48</sup> Gesellschaftliche Rollen basieren auf kollektivem Wissensvorrat über reziproke Verhaltentypisierungen. Eine Rolle sichert den Anteil an der gesellschaftlichen Welt. In diesem Zusammenhang bedeutet der Begriff der Internalisierung, die Einverleibung gesellschaftlicher Rollen. Die Rollen, die internalisiert werden, werden aus der Gesellschaft vorgegeben und reproduzieren zugleich die gesellschaftliche Wirklichkeit.<sup>49</sup> So entsteht die gesellschaftliche Konstruktion sozialer Wirklichkeit nach Berger und Luckmann. Die Elemente einer sozialen Ordnung bilden die Rollen. Sie schaffen in uns das Abbild der sozialen Wirklichkeit.<sup>50</sup>

In Anlehnung an Alfred Schütz betonen Berger und Luckmann, dass ein wichtiger Teil der fachwissenschaftlichen Diskussion die Bedeutung weniger formalisierter Regulative sozialen Handelns vernachlässigt. Beide Autoren stellen die Begriffe der Sitte, der Routine und der Gewohnheit in den Vordergrund ihrer wissenschaftlichen Analyse. Diese weniger formalisierten Regulative sozialen Handelns wurden im Verlauf von Sozialisationsprozessen internalisiert.

Unabhängig von Grad der Formalisierung von Regulativen sozialen Handelns bzw. Institutionen wird von Berger und Luckmann unterstellt, dass sie dennoch ihre Funktion in

---

<sup>47</sup> Abels, Heinz: a.a.O., S. 100f.

<sup>48</sup> Ebda.

<sup>49</sup> Berger, P. und Luckmann, T.: a.a.O., S. 78.

<sup>50</sup> Ebd. S. 102.

der Verhaltensregulierung erfüllen. An dieser Stelle kann man Institutionen als Erwartungsstrukturen definieren. Diese Strukturen definieren, was angemessenes Handeln und Entscheiden ist. Die Funktionalität dieser Erwartungsstrukturen hängt jedoch davon ab, inwiefern der Akteur darüber informiert ist und voraussetzt, dass auch andere darüber informiert sind. Institutionen würden in diesem erweiterten Sinn die Verhaltenweisen einzelner Gesellschaftsmitglieder prägen und hierdurch das gesellschaftliche Miteinander regulieren. Die Definition der Institution nach Berger und Luckmann umfasst nicht nur die restriktive bzw. regulative Funktion, sondern auch die konstitutive Funktion.<sup>51</sup>

In der konstitutiven Funktion von Institutionen liegt die Besonderheit dieses Begriffes nach Berger und Luckmann. Sie gehen über die Endogenisierung von Handlungsmodellen hinaus und betrachten die Institutionen nicht nur als exogene Instrumente der Handlungssteuerung, wie dies im europäisch anthropologisch-phänomenologischen Institutionalismus definiert ist. Institutionen funktionieren als Selbststeuerung von Systemen genauso wie sie für die soziale Konstituierung der Akteure verantwortlich sind. Wie es auch Richard Scott betont, wenn er schreibt, *the most generous vision of institutions in that wick views systems as not simply defining the broader context, but also constituting the nature of actors and the possible actions.*<sup>52</sup> Institutionen sind hier nicht nur bloße äußere Regeln eines Spiels, sondern mehr als das. Institutionen bilden Sinnzusammenhänge einer sozialen Ordnung.<sup>53</sup>

Diese, hier kurz aufskizzierten Entwicklungsphasen des Begriffs der Institution hatten ihren Einfluss auf die grundlegenden Arbeiten des Neo-Institutionalismus von Meyer/Rowan, DiMaggio/Powell und L. Zucker. Allesamt konzentrieren sich diese Arbeiten besonders auf die kognitiven Faktoren von Institutionen.

## **2.2. Bourdieus Theorie der Praxis**

Zum Verständnis Bourdieus Praxistheorie müssen die Kernbegriffe nämlich Habitus, Klasse und (Sozial-)Feld erklärt werden. Allen voran muss der Begriff Habitus erläutert werden. Der Begriff Habitus ist ein Kernbegriff der Praxistheorie. Dieser Begriff hat eine lange Geschichte. Die Verwendung dieses Begriffes finden wir bereits vor Bourdieu. Den Begriff

---

<sup>51</sup> Hasse, R. und Krücken, G.: a.a.O., S. 14f.

<sup>52</sup> Scott, W. Richard: *Institutions and Organizations*. London: SAGE Publications, 1995, S. 139.

<sup>53</sup> Edeling, Thomas (1999): „Einführung. Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie“. In: Edeling, Thomas (Hrsg.): *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus*. Wiesbaden: Leske und Budrich Verlag, S. 11.

Habitus finden wir bei Max Weber, Marcel Mauss, Georg Hegel u.a.<sup>54</sup> Die Arbeiten dieser Vorläufer hatten Einfluss auf Bourdieus Habitus Begriff. Besonderen Einfluss, der schließlich Bourdieu dazu veranlasste, diesen Begriff in seine Theorie aufzunehmen, hatte Erwin Panofsky. Im Folgenden sollen die philosophischen Wurzeln des Begriffs Habitus von Aristoteles bis hin zu Panofsky behandelt werden.

### **2.2.1. Die philosophischen Wurzeln des Habitus-Begriffs**

Den Begriff Habitus finden wir bereits bei Aristoteles in seiner Kategorienschrift.<sup>55</sup> Der Begriff taucht im Zusammenhang der Überlegung von Aristoteles auf, wonach es neben, oder unterhalb des Strebens nach der Wahrheit eine andere Art des Wissens gebe. Dieses Wissen sei ein praktisches Wissen, welches aus der praktischen Tätigkeit des Menschen hervorgeht. In diesem Sinne sei es ein ganz persönliches Wissen eines Menschen, geprägt durch seine vielseitigen Lebenserfahrungen. Demnach erzeugt der Mensch nach Aristoteles dieses Wissen selbst und behält es in seinem Gedächtnis. Der Körper diene dem Menschen als eine Aufbewahrungsstätte seiner Erfahrungen. Nach Aristoteles kann der Mensch auf drei verschiedenen Wegen auf das, in seinem Gedächtnis aufbewahrte Wissen, zugreifen. Der Zugriff auf dieses besondere Wissen erfolgt ausschließlich durch Gewohnheit. Dies ist charakteristisch für das Erfahrungswissen, da wir nicht durch kognitive Stimulation und auch nicht durch intellektuelle Anstrengung darauf zugreifen können.

Aristoteles sieht dem Menschen zum Lernen verpflichtet. Dies sei der Mensch, weil er ohne Wissen auf die Welt kommt. Lernen vollziehe sich durch Tätigsein. Der tätige Mensch lernt.<sup>56</sup> Sittliche Handlungen sind nach Aristoteles ebenso Tätigkeiten. Dies schreibt Aristoteles in seiner Schrift die Nikomachische Ethik. Sittliche Handlungen vollziehen sich weder durch Naturzwang, noch tun sie es gegen die Natur. Vielmehr seien sittliche Handlungen nach Aristoteles unsere Natur. Sittliche Handlung bedeute, fähig sein aufzunehmen und dadurch sich dem vollkommenen Zustand anzunähern. Dies ermöglicht uns die Gewohnheit. In diesem Sinne ist die Gewohnheit eine ethische Haltung, weil sie Wertcharakter sowie die Grundhaltung repräsentiert. Eine Haltung, die sich durch Gewohnheit, d.h. durch viele Tätigkeiten, ergibt, nennt Aristoteles *Hexis*.<sup>57</sup> Für Aristoteles bedeutet der Begriff *Hexis*

---

<sup>54</sup> Rehbein, Boike: *Die Soziologie Pierre Bourdies*. Konstanz. UVK Verlagsbesellschaft, 2006, S. 88.

<sup>55</sup> Ebda.

<sup>56</sup> Kraus, Beate und Gebauer, Gunter: *Habitus*. Bielefeld: Transkript Verlag, 2002, S. 28.

<sup>57</sup> Ebda.

Haltung oder Disposition (Kategorie 8b bis 9a).

Thomas von Aquin, der sich mit Aristoteles beschäftigte, hatte nun den Begriff *Hexis* übernommen und nutzte hierzu den lateinischen Ausdruck *Habitus*. Dem Begriff *Habitus* nach Thomas von Aquin liegt die Bedeutung, zuständige Eigenschaft oder dauerhafte Anlage eines Dinges, zugrunde. Für ihn drückt nun dieser Begriff eine Vermittlungsinstanz aus, die zwischen reiner Potenz und reiner Handlung vermittelt. *Habitus* sei eine Schaltung zwischen Potentialität und der Ausführung einer Handlung. Aus diesem Grund lasse die Tätigkeit eine Erkennung des *Habitus* zu. In diesem Sinne kann man den *Habitus* einer Person an ihrer Handlung erkennen. Dies geschieht durch Rekonstruktion.<sup>58</sup>

Erwin Panofsky, deutscher Kunsthistoriker, hat erstmals den Zusammenhang zwischen *Hexis* nach Aristoteles und *Habitus* nach Thomas von Aquin erforscht.<sup>59</sup> Panofsky beschäftigte sich in seinen Arbeiten mit gotischer Architektur, der Schrift und dem scholastischen Denken des Mittelalters. Hierzu hat Panofsky eine unverbundene Nebenexistenz dieser Untersuchungsobjekte herausgearbeitet. So stünden nach ihm, die gotische Kathedrale, die grafische Gestaltung von Handschriften sowie die *Summa Theologia* von Thomas von Aquin in ihren phänomenalen Erscheinungen unverbunden parallel zu einander. Panofsky entwickelte seine Erkenntnismethode, mit der er versuchte diese Objekte aufeinander zu beziehen und ein vereinigendes Prinzip zu entdecken. Panofskys Methode zielte demnach darauf ab, eine Analogie zwischen Kunst, Philosophie und Theologie zu beweisen. Auf diese Weise gelang es Panofsky im Zentrum des Individuums das Kollektive zu entdecken. Dieses Zentrum erscheine in Form einer Kultur. Das Kollektive entdeckte Panofsky in der *cultivation* oder Bildung und nannte es *Habitus*. *Habitus* verbinde ein Individuum mit seinem Kollektiv und umgekehrt. Aus dieser Perspektive erscheint noch so einzigartiges Projekt doch verbunden mit der Kultur. Durch den *Habitus* werde dem Projekt Richtung und Ziel zugewiesen. Panofsky konnte diese Thesen dadurch belegen, da er einer bestimmten Epoche eine stilistische Einheit zuweisen konnte. Durch Panofskys erfolgreiche Arbeit wurde der *Habitus* Begriff geprägt. *Habitus* sei ein gemeinsames Erzeugungsprinzip, d.h. dieses liegt Handlungen in unterschiedlichsten Bereichen zugrunde.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Ebda. S. 26.

<sup>59</sup> Rehbein, Boike: a.a.O., S. 88.

<sup>60</sup> Kraus, B. und Gebauer, G.: a.a.O., S. 24.

Panofskys Methode baut auf drei Erkenntnisstufen auf. Dies wird anhand eines Situationsbeispiels erläutert. Die Situation wird wie folgt beschrieben. Ein Bekannter grüßt ihn auf der Straße indem er vor ihm den Hut zieht.

Auf der ersten Erkenntnisstufe identifiziere der Begrüßte ein Objekt (bspw. einen Mann) sowie ein Ergebnis, in diesem Fall das Ziehen eines Hutes. Dies nennt Panofsky Impression, d.h. die Vermittlung eines Motivs und eines Ausdrucks. Auf dieser Erkenntnisstufe werde bereits die rein formale Wahrnehmung überschritten. Die rein formale Wahrnehmung nach Panofsky ist angelehnt an die Gestaltpsychologie, d.h. die Wahrnehmung bestimmter Farben, Linien und Muster. Die Überschreitung der formalen Wahrnehmung erfolge in diesem Beispiel nach Panofsky, weil hier bereits eine erste Deutung vollzogen werde. Die erste Erkenntnisstufe ist nach Panofsky die Tatsachendeutung, Impression. Der Betrachter erkenne ein Motiv und gewinne eine Vorstellung von der Stimmung des Agierenden. Der Betrachter klassifiziere nun dieses Motiv und den Ausdruck nach ihrer primären oder natürlichen Bedeutung. Dies geschehe auf der Grundlage seiner praktischen Erfahrung.

Auf der zweiten Erkenntnisstufe setzt Panofsky die kulturelle Interpretation bzw. das Thema an. Der Betrachter müsse die Bräuche und kulturelle Tradition kennen, um die Bedeutung, wonach das Hut ziehen einen höflichen Gruß darstelle, zu verstehen. Die Deutung erfolge konventionell oder sekundär. Dadurch, dass die Motive auf dieser Erkenntnisstufe mit einem Sinn verknüpft werden, nennt Panofsky dies das Thema.

Auf der dritten Erkenntnisstufe enthüllen sich die impliziten Dimensionen, die dieser Situation zugrunde liegen. Hierin liegt nach Panofsky die eigentliche Bedeutung oder auch der Gehalt. In dieser Ebene verdichten sich die Epoche, Nationalität, soziale Lage und intellektuelle Tradition im Thema und deshalb gelte es diese zu erschließen. Die Erschließung dieser Ebene erlaubt Aussagen über die nationale und soziale Herkunft des grüßenden Mannes. Die Erschließung vollzieht sich durch Verknüpfung und Aufeinanderbezug eines Themas der Situation mit anderen verschiedenen Themen dieser Art. Die Übereinstimmungen innerhalb dieses Vorgangs nennt Panofsky auch Symptome oder auch symbolische Werte. Hierin verberge sich der Verweis auf eine gemeinsame Kultur bzw. das vereinigende Prinzip. Anhand dieses Situationsbeispiels verdeutlicht Panofsky, dass die epistemologisch getrennten Erkenntnisstufen dennoch zusammen hängen. Zugleich spricht Panofsky von einer hierarchischen Beziehung zwischen diesen drei Erkenntnisstufen. Die erste sowie die zwei

Erkenntnisstufe seien erscheinungshaft. Die letzte und dritte Erkenntnisstufe sei wesentlich. Der Gehalt der dritten Stufe bestimme das Thema der zweiten Stufe und das Motiv sowie den Ausdruck der ersten Stufe. Demnach liegt im Gehalt die Beziehung zwischen Architektur, Philosophie und Theologie einer Epoche. Aus diesem Grund ist eine bloße Analyse des Motivs und des Themas von Kunst, Philosophie und Theologie mit dem Ziel eine Analogie zu finden, nicht ausreichend. Vielmehr muss deren gemeinsamer Gehalt extrahiert werden.

Bourdieu's Begriff des Habitus umfasst die gleiche Erkenntnisstufe wie Panofskys Begriff des Gehalts. Zugleich ist sich Bourdieu sicher, dass es für diese Erkenntnisstufe kein Beweis aus einer positivistischen Perspektive anführen lasse. Bei dieser Erkenntnisstufe handelt es sich um eine unbewusste Absicht und dies lasse sich nicht durch explizite Bestätigung belegen. Die Bedeutung des Begriffs Habitus liegt für Bourdieu in seiner Möglichkeit die soziale Grundlage aufzuzeigen. Dies ist möglich, weil Habitus zwischen Individuum und Gesellschaft vermittelt.<sup>61</sup>

### **2.2.2. Weiterentwicklung des Habitus-Begriffs durch Pierre Bourdieu**

Wie bereits gezeigt hatte die Arbeit von Panofsky einen wichtigen Einfluss auf Bourdieu's Begriff des Habitus. Doch viel prägender waren seine früheren Forschungen über Algerien. Noch bevor Bourdieu sich mit Panofsky beschäftigte waren die Grundlagen für Bourdieu's Habitus Begriff bereits gelegt. In Algerien sah sich Bourdieu mit zwei Welten konfrontiert. Es war auf der einen Seite die vorkapitalistische Welt der kabyllischen Bauern und auf der anderen Seite war es die moderne kapitalistische Welt der Kolonialmächte. Bourdieu sah die kabyllischen Bauern völlig unvernünftig, aus kapitalistischer Perspektive aus betrachtet, handeln. Er sah die Bauern in Verwirrung und Not und führte dies zurück auf das Nichtvorhandensein kapitalistischer Verhaltensdisposition, die ihm selbst sehr vertraut war.<sup>62</sup> Er untersuchte in Algerien die vorkapitalistische Gesellschaft der Bauern durch seine ethnografische Beobachtungen und statistische Untersuchungen. Hierbei hat er zahlreiche Erkenntnisse für sich gewinnen können.

Die erste Erkenntnis, die Bourdieu in Algerien gewann, war, dass seine, ihm sehr vertraute Welt keineswegs universell gültig ist, sondern auf sozialen Voraussetzungen gründet. Ein kapitalistisches Wirtschaftssystem muss sich demnach auf explizite gesellschaftliche

---

<sup>61</sup> Ebda. S. 24.

<sup>62</sup> Ebda. S. 18.

Institutionen und politische Strukturen stützen. In seinen späteren Schriften fasst Bourdieu diesen Gedanken abstrakt zusammen, in dem er sagt, die Geschichte der Vernunft hätte nicht die Vernunft zur Grundlage.

Die zweite Erkenntnis, die Bourdieu in Algerien gewann, war, dass das so genannte nicht-rationale Handeln der Bauern, durchweg auf einer eigenen Logik und Kohärenz und dadurch auf einer eigenen Rationalität gründete. Auch hierfür gelte nach Bourdieu, dass diese Rationalität über explizite gesellschaftliche Institutionen und politische Strukturen verfügen musste.

Die dritte Erkenntnis, die Bourdieu für sich in Algerien gewann, war, dass es den Bauern offensichtlich sehr schwer viel die institutionellen und politischen Voraussetzungen des Kapitalismus zu übernehmen. Sie waren mit den kolonialen Strukturen überfordert, handelten unangemessen und unvernünftig und dadurch blieben sie erfolglos. Mit den Worten von Bourdieu hatten die kabyllischen Bauern einen Habitus, der den neuen Verhältnissen nicht adäquat gewesen war. In seinen späteren Schriften nannte er dieses Phänomen, die Trägheit des Habitus, die Hysteresis.

Die praktische Logik der Bauern in Algerien sei nach Bourdieu basierend auf ihren Erfahrungen und Lebensverhältnissen, die wiederum ihr Glaubenssystem bildeten. Angeregt durch Panofskys Arbeiten entdeckte Bourdieu bei den kabyllischen Bauern einen Gehalt, eine Weltsicht, die sich aus dem Verhalten dieser Personen ablesen lies. Der Gehalt äußerte sich in den Beurteilungen von sozialen Verhältnissen und Akten sowie im System von Haltungen und Dispositionen.<sup>63</sup>

Der Begriff des Habitus ermöglichte Bourdieu praktische Handlungen zu erklären. Der Begriff des Habitus ermöglichte ihm die rein objektivistische Perspektive zu überwinden. Nach dieser Perspektive gehorche das Subjekt der Struktur. Bourdieu benutzt den Begriff des Subjekts nicht. Er schreibt vom Akteur, weil dieser Begriff die tätige Seite des Menschen betont. Er lehnt den Begriff Subjekt ab, welches in den Arbeit von Ferdinand de Saussure und Claude Lévi Strauss als ein bloßes Epiphänomen der Struktur ist. Bourdieu interessieren in diesem Zusammenhang nicht die bloßen Regelmäßigkeiten und bloße mentale Reflexe, sondern er versucht die Stetigkeit und Ordnung auf internalisierte Muster zurückzuführen.

---

<sup>63</sup> Ebda.

Diese Muster seien nach Bourdieu nicht durch objektive Strukturen determiniert, sondern sie sind innerhalb eines Handlungsrahmens durchaus flexibel. Nach einer objektivistischen Anschauung fügt sich ein Subjekt immer den äußeren Regeln und Anforderungen. Der Habitus Begriff lässt sich mit dieser Anschauung nicht vereinen. Habitus eröffnet eine Perspektive die es möglich macht, die Interaktion zwischen Struktur und Praxis zu analysieren. Soziale Strukturen seien nach Bourdieu in den Individuen internalisiert. Dadurch bedingen sie die Dispositionen des Handelns, der Bewertung und der Wahrnehmung eines Akteurs. Sie sind in diesem Sinne vorbewusste Handlungsräume, jedoch keine Regeln. Sie sind nicht vorkalkuliert. Zur Externalisierung der internalisierten Strukturen verwendet Bourdieu seinen Habitus Begriff.<sup>64</sup>

Nach Bourdieu sei Habitus eine Tendenz ähnlich zu handeln. Ferner ist Habitus eine Art psychosomatisches Gedächtnis. Dieses Gedächtnis enthält frühere Handlungsweisen. Ähnliche Situationen lassen den Zugriff auf dieses Wissen zu. Habitus sei eine Tendenz, so zu handeln, wie man es bereits einmal getan hat. Meist ist die erste Handlung hierfür grundlegend. Lernen bedeute sich an Handlungen anderer Menschen zu orientieren. Lernen vollzieht sich dadurch, dass man Muster erkennt, merkt und abrufen. Häufige Wiederholungen einer Handlung werden in Mustern gelernt, oder wie es Bourdieu sagt, habitualisiert. Durch die Habitualisierung werde die Handlung zur Gewohnheit. Im Einzelnen geschieht dies in zwei Schritten. Erstens durch den Schritt der Typisierung der Handlung und im zweiten Schritt durch die Somatisierung der Handlungsschritte.<sup>65</sup> Habitus umfasst demzufolge eine Menge an Gewohnheiten, die ihrerseits eine unendliche Zahl an Praktiken ermöglichen, weil sie an Situationen angepasst werden können. Die Gewohnheiten sind ausschließlich in der Praxis sichtbar. Auf diese Weise kann man Habitus beobachten.

Zusammenfassend umfasst der Habitus Begriff nach Pierre Bourdieu internalisierte Handlungsgewohnheiten. Habitus ermögliche eine Interaktion zwischen Struktur und Akteur. Zugleich grenzt sich Bourdieus Habitus-Begriff vom Strukturalismus ab. Die Handlungsgewohnheiten des Individuums können an die jeweilige Situation angepasst werden. Dadurch zeigt sich die Flexibilität der Struktur und Akteur Beziehung. Habitus sei

---

<sup>64</sup> König, Markus: *Habitus und Rational Choice. Ein Vergleich der Handlungsmodelle bei Gary S. Becker und Pierre Bourdieu*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag, 2003, S. 52.

<sup>65</sup> Rehbein, Boike: a.a.O., S. 90.

demnach sowohl deterministisch, als auch kreativ und schöpferisch zugleich.<sup>66</sup>

### **2.2.3.Habitus und Klasse**

In Anlehnung an Karl Marx bezeichnet Pierre Bourdieu die moderne Gesellschaft auch als eine Klassengesellschaft. Zugleich distanziert er sich vom Klassen-Begriff von Karl Marx. Nach Bourdieu gehören die gesellschaftlichen Klassen zur Wirklichkeit einer modernen Gesellschaft, jedoch seien sie konstruiert und demzufolge nicht wirklich. Die Klassen werden in der modernen Gesellschaft durch die Praxis, das Alltagshandeln, von Individuen reproduziert. Dies werden sie genauso wie alle anderen Strukturen und Institutionen unserer Wirklichkeit.<sup>67</sup> Klassen gründen bei Bourdieu sowohl als wissenschaftliches Konstrukt, als auch als Realkategorie, auf einem gemeinsamen Fundament. Dieses Fundament sei das substantialistische Denken. Dieses Denken akzeptiert nur die Wirklichkeit des Alltagsverständnisses. Eine wissenschaftliche Perspektive muss aus diesem Grund die Klassenexistenz relativieren. In diesem Sinne seien aus einer wissenschaftlichen Perspektive nicht die Klassen real, sondern soziale Räume.<sup>68</sup>

Die Struktur sozialer Räume besteht nach Bourdieu aus Gegensätzen zwischen Herrschenden und Beherrschten. Aus diesen Gegensätzen entstehen wiederum andere Gegensätze und würden die Struktur sozialer Räume weiter verfestigen. Der Begriff des Gegensatzes in diesem Zusammenhang umfasst den Kampf um Kapital und soziale Positionen. In diesem Sinne entstehen zunächst herrschende Klassen, die die Mittelklasse bilden, indem sich jene Individuen mit Kapital von den Chancenlosen absetzen. Die Mittelklasse umfasst alle sozialen Positionen, die weder den Herrschenden, noch den Chancenlosen, d.h. den Beherrschten angehören. Anders als bei Karl Marx findet dieser Prozess bei Bourdieu ständig statt.<sup>69</sup> Charakteristisch ist für die moderne Gesellschaft aus dieser prozessualen Perspektive, die ständige Konkurrenz um Unterscheidung.

Seine Kritik am herkömmlichen Klassenverständnis setzt sich fort. So sind Klassen keineswegs rein vertikale Schichtungen, die sich wie soziale Ungleichheiten entlang einer Achse ausbreiten. Die Sozialstruktur ist keine Pyramide, die durch die Klassen- und

---

<sup>66</sup> Ebda. S. 87.

<sup>67</sup> Kraus, B. und Gebauer, G.: a.a.O., S. 35f.

<sup>68</sup> König, Markus: a.a.O., S. 64.

<sup>69</sup> Rehbein, Boike: a.a.O., S. 175.

Einkommensverteilung determiniert wird. Die Sozialstruktur ist vielmehr ein sozialer Raum, den man kartografisch erfassen kann. Die Sozialstruktur existiert in zwei Dimensionen. Sie spiegelt sich in der objektiven Ordnung genauso wieder, wie in der mentalen und körperlichen Ordnung. Die erste Dimension der objektiven Ordnung umfasst die Distribution der materiellen Ressourcen sowie die Möglichkeiten der Aneignung materieller Güter. Die zweite Dimension der mentalen und körperlichen Ordnung umfasst die Verhaltensweisen, Gedanken, Gefühle und Urteile der sozialen Akteure.<sup>70</sup>

Die Unterscheidung als zweites wichtiges Merkmal moderner Gesellschaft umfasst in erster Linie die Verfügung über das Gesamtvolumen des Kapitals.<sup>71</sup> Seinen Begriff Kapital übernimmt Bourdieu von Karl Marx. Das Kapital bestimmt über die Position des Individuums in der Sozialstruktur. Wenn das so ist, so müssen zum Kapital nach Bourdieu nicht nur das ökonomische Kapital hinzugezählt werden, sondern auch das soziale, das symbolische und das kulturelle Kapital. Dies muss so sein, da das ökonomische Kapital ausschließlich über die vertikale Position bestimmt, d.h. über die objektive Sozialordnung. Das soziale, das symbolische und das kulturelle Kapital bestimmen ihrerseits über die horizontale Position, d.h. über die mentale und körperliche Sozialordnung.<sup>72</sup>

Wie bereits erwähnt unterscheidet Bourdieu zwischen vier Kapital-Sorten. Die erste Kapital-Sorte ist das ökonomische Kapital, d.h. jener Besitz, der unmittelbar in Geld konvertiert werden kann. Die zweite Kapital-Sorte ist das kulturelle Kapital, d.h. die Bildung in ihrer mentalen und körperlichen Form sowie das Kulturgut in seiner objektiven Erscheinung, bspw. als Gemälde, Schriften, Musik etc. Die dritte Kapital-Sorte ist das soziale Kapital, d.h. die gesellschaftlichen Beziehungen eines Individuums. Die vierte Kapital-Sorte ist das symbolische Kapital, d.h. das Ansehen, das Prestige, die Vertrauenswürdigkeit eines Akteurs. Ausgehend von dieser Differenzierung kann nach Bourdieu jede dieser Kapital-Sorten als Gegenstand der Akzeptanz und Wertschätzung zur Symbolischen Durchsetzung von Machtansprüchen verwendet werden.

Im Begriff Kapital ist das Charakteristikum der Akkumulation enthalten. Demnach impliziert Kapital sowohl die kapitale Grundausstattung als auch den weiteren Erwerb von Kapital. Dies

---

<sup>70</sup> Ebda.

<sup>71</sup> Kraus, B. und Gebauer, G.: a.a.O., S. 36.

<sup>72</sup> Rehbein, Boike: a.a.O., S. 167.

bedeutet im Einzelnen, dass die Individuen beim Betreten der sozialen Welt bereits hier unterschiedliche objektive Zugangsmöglichkeiten zu bestimmten Kapital-Sorten haben.<sup>73</sup> In diesem Sinne ist Kapital zugleich Macht, jedoch bestimmt das Wesen dieser Macht nicht darüber was absolut möglich, oder absolut unmöglich ist. Anhand der Kapital-Sorten lässt sich für Bourdieu der soziale Raum kartographisieren.<sup>74</sup>

Ferner gelingt es Bourdieu durch die Begriffe sozialer Raum und Klasse, die Ähnlichkeiten zwischen objektiver sozialer Ordnung und der mentalen und körperlichen Ordnung herauszuarbeiten. Er versucht Lebensstile den verschiedenen Berufsgruppen zuzuordnen. Auf diese Weise gelingt es ihm nachzuweisen, dass bspw. die Führungskräfte aus der Privatwirtschaft eher Whiskey konsumieren, die Landarbeiter jedoch Wein favorisieren. Die Korrespondenzen bspw. geben Auskunft über bestimmte Positionen und Lebensstile. Diese Auskunft erfolgt jedoch tendenziell.<sup>75</sup>

Auf der Grundlage dieser Untersuchungen kann Bourdieu nun die Struktur und das Handeln miteinander verbinden. Dabei verwendet er seinen Habitus-Begriff. Im Habitus spiegelt sich die Klassenlage und Lebensführung gleichermaßen.<sup>76</sup>

Kapital impliziert demnach eine objektive Logik der sozialen Regelmäßigkeit. Habitus dient in diesem Zusammenhang als Verknüpfung zwischen der objektiven und subjektiven Logik sozialer Regelmäßigkeiten. Die Interaktion zwischen den sozialen Logiken findet im sozialen Raum statt.<sup>77</sup> Bourdieu spricht vom Klassenhabitus, wenn sich die vertikale und horizontale Ordnungen entsprechen.<sup>78</sup> Klassenhabitus verbindet Akteure, die ähnliche Existenzbedingungen und Konditionen haben. Demzufolge werden jene Akteure verbunden, die ähnliche Praktiken und Vorstellungen besitzen. Diese Homogenität bildet schließlich die Klassen.<sup>79</sup>

An dieser Stelle wird deutlich, dass der soziale Raum nicht nur Unterschiede enthält, sondern auch Gemeinsamkeiten in Form von Beziehungen. Das Interesse gilt demnach nicht nur der

---

<sup>73</sup> König, Markus: a.a.O., S. 60.

<sup>74</sup> Ebda.

<sup>75</sup> Ebda.

<sup>76</sup> Rehbein, Boike: a.a.O., S. 111.

<sup>77</sup> Ebd. S. 60.

<sup>78</sup> Kraus, B. und Gebauer, G.: a.a.O., S. 37.

<sup>79</sup> König, Markus: a.a.O., S. 65f.

Verortung eines Individuums im sozialen Raum, sondern auch inwiefern dieses Individuum sich darin bewegt. Damit meint Bourdieu, dass Individuen sozial aufsteigen oder absteigen können. Ferner gilt das Interesse den Beziehungen zwischen sozialen Gruppen, d.h. den sozialen Klassen. Im Habitus sind demnach nicht nur Institutionen inkorporiert, die an die unmittelbare materielle Existenzbedingung geknüpft sind, sondern auch Institutionen, die die Beziehungen zu anderen Klassen regeln. Die Differenz zwischen Klassen äußert sich ihrer der Lage, Stellung und funktionalem Gewicht in der Sozialstruktur. Symbole offenbaren signifikante Unterschiede zwischen Klassen. Hierzu zählen Kleidung, Schmuck, Sprache, Akzent, Manieren und Bildung. Durch Symbole wird Affinität und Abgrenzung vollzogen. Ferner werden Affinität und Abgrenzung durch Geschmack und Sichtweise geregelt.<sup>80</sup>

Im sozialen Raum wird der Zusammenhang zwischen Kapital, sozialer Position und der Handlungsdisposition sichtbar. Hierin kann man sehen, wie unterschiedliche Verfügungen über Kapital mit unterschiedlichen Dispositionen einhergehen. Dadurch sind Aussagen über Dispositionen, die sich auf bestimmtes Kapital zurückführen lassen und umgekehrt, möglich.<sup>81</sup>

#### **2.2.4.Habitus und soziales Feld**

In Anlehnung an Wittgenstein entwickelt Bourdieu seinen Begriff des Feldes. Für Wittgenstein ist Sprache nicht der Theorie und Logik wegen entstanden, sondern des Lebens wegen. Demzufolge sei die Philosophische Grammatik ein Versuch die Bedeutung der Sprache nicht auf die Benennung, sondern durch ihre Verwendung zu erschließen. Sprache ist für Wittgenstein ein Sprachspiel.<sup>82</sup> Jedes Spiel hat konkrete Spielregeln. Das gleiche gilt auch für die Sprache, die eine Regelmäßigkeit besitzt. Die Sprache muss auf Regelmäßigkeiten basieren, denn nur so kann sie funktionieren. Die Regelmäßigkeiten einer Sprache manifestieren sich in der Lebensform einer Gesellschaft. Daran sind Sprachspiele gebunden und können nicht willkürlich verändert werden.<sup>83</sup>

Lassen sich die Regeln einer Sprache identifizieren, so lässt sich deren Regelmäßigkeit nachweisen. Regeln meint in diesem Sinne die Praxis, d.h. die Handlung durch Gewohnheit

---

<sup>80</sup> Ebd. S. 36.

<sup>81</sup> Rehbein, Boike: a.a.O., S. 172.

<sup>82</sup> Ebda. S. 103.

<sup>83</sup> Ebda.

und nicht die bewusste Anwendung von Regeln im herkömmlichen Sinne. Die Gewohnheit verfügt über Wissen, wie man an eine bestimmte sprachliche Handlung anknüpfen kann. An dieser Stelle wird die Gemeinsamkeit zu Bourdieus Habitus-Begriff deutlich. Auch für Bourdieu gilt, dass die Korrektheit einer Handlung von den Spielregeln abhängt, d.h. das Spiel entscheidet was richtig und was falsch ist, was sinnvoll und sinnlos ist. In Analogie zum Begriff des Spiels nach Wittgenstein führt Bourdieu den Begriff des Feldes in seine Theorie ein.<sup>84</sup>

Sowohl im Spiel als auch im Feld müssen die Regeln ständig geschaffen, umkämpft und revidiert werden. Sie sind nicht fix. Dies ist sei so, weil nicht die Positionen das Feld konstituieren, sondern das Feld durch die Praxis der Akteure bestimmt wird. Akteure verändern das Spiel.<sup>85</sup> Akteure haben einen Glauben und erbringen einen Einsatz im Spiel. Zugleich müssen sie über einen Habitus verfügen, der die Einsätze und Regeln des Spiels kennt. Habitus verfügen bedeutet, eingeübt im Spiel sein. Diese Einübung umfasst die Inkorporation von Regeln, Einsätzen und Zielen des Spiels. Den gemeinsamen Glauben im Feld bezeichnet Bourdieu *Illusio*. *Illusio* unterscheidet verschiedene Felder voneinander, da bestimmte Einsätze in bestimmten Felder unsinnig und illusorisch erscheinen. Demnach bestimmt *Illusio* die Interessen und Strategien des Spiels. Die Bestimmung ist ebenso nicht fix, sondern endlos variabel.<sup>86</sup>

Trotz der hier festgestellten Ähnlichkeiten zwischen Wittgensteins Begriff des Sprachspiels und Bourdieus Begriff des Feldes, muss betont werden, dass Bourdieu diesen Begriff in seiner Forschung weiterentwickelt hat.

Das soziale Feld entsteht in einer historischen Genese, die den Ausgangspunkt Bourdieus Analyse des literarischen Feldes bildet. Die historische Genese ist die ein Emanzipationsprozess des geistigen und künstlerischen Lebens von der politischen und ökonomischen Vormundschaft durch Aristokratie und die Kirche. Bourdieu gelingt es die Institutionalisierung und Ausdifferenzierung des kulturellen Feldes nachzuweisen. Im kulturellen Feld entsteht eine Gesinnungsethik, die konstituierend für das soziale Feld ist. In der Autonomie des kulturellen Lebens sieht Bourdieu einen abgegrenzten Raum, d.h. ein

---

<sup>84</sup> Rehbein, Boike: a.a.O., S. 105.

<sup>85</sup> Kraus, B. und Gebauer, G.: a.a.O., S. 59.

<sup>86</sup> Ebd. S. 106.

kulturelles Feld.

Die Interaktion von Akteuren in einem abgegrenzten Raum, in einem Feld bildet eine weitere Analyseebene seiner Arbeit. Am Beispiel der Beziehung zwischen Autor, dem Publikum, anderen Autoren, Verlegern und Kritikern markiert Bourdieu dieses Feldes. Er stellt fest, dass der Autor nicht autonom ist, d.h. Einflüssen aus dem Feld ausgesetzt ist. Konkret beeinflussen ihn bspw. Urteile von Rezipienten. Der Handlungsraum der sich in dieser Situation für den Autor ergibt, ist zunächst einmal evtl. Kritik zu ignorieren oder sich der Kritik zuzuwenden. Jedenfalls bleibt dem Autor keine Möglichkeit ohne Einfluss dieser Kritik davonzukommen.<sup>87</sup>

Die Wirkungsweise und Ursachen derartiger Einflüsse interessieren Bourdieu. Für Bourdieu bedeutet dies innerhalb eines sozialen Feldes die sozialen Kräfteverhältnisse aufzuspüren. Er geht dabei von der Annahme aus, wonach die Akteursqualität ausschlaggebend für dessen funktionale Gewicht im Feld ist. Die Akteursqualität impliziert eine Rangfolge, die jedoch aufgrund der Beschaffenheit des Feldes dynamisch ist. Die Dynamik erfolgt hinsichtlich der Definitionshoheit im Feld. Durch die Stellungnahmen der Akteure werden die Definitionen ständig geschaffen, umkämpft und revidiert. Die Vermittlungs-, Verteidigungs- und Konservierungsfunktion im kulturellen Raum obliegt insbesondere den Schulen und Universitäten. Die Avantgarde der Künstler stellt hierzu die Opposition dar. Anders als Schulen und Universitäten hat diese Gruppe kein anderes Legitimationsprinzip als sich selbst.<sup>88</sup>

Demnach sind das kulturelle Feld und das literarische Feld soziale Kräftefelder bzw. das soziale Feld. Jeder Akteur nimmt eine Position in einem Feld ein. Diese Position wird bestimmt durch seine Rolle im Kampf um den Erhalt oder die Veränderung der Kräftefelder. Jeder Akteur bestreitet seine Existenz in diesem Sinne unter den strukturierten Zwängen des Feldes.<sup>89</sup>

### **2.2.5. Strukturhomologie**

Mit dem Aufsatz von Max Weber mit dem Titel Genese und Struktur des religiösen Feldes

---

<sup>87</sup> König, Markus: a.a.O., S. 71.

<sup>88</sup> König, Markus: a.a.O., S. 73.

<sup>89</sup> Ebda.

arbeitet Pierre Bourdieu die objektive Grundlage seines Habitus-Begriffs heraus. Max Weber beschreibt die Interaktion im religiösen Feld, die durch Positionen der Anbieter bestimmt wird. Was Weber in diesem Zusammenhang herausfindet ist, dass die Religion auf diese Weise zum Markt wird. Auf diesem so genannten religiösen Markt existieren miteinander konkurrierende Anbieter und Konsumenten. Beiderseits verfügen sie über verschiedene Interessen und können auf unterschiedliches Kapital zurückgreifen. Dieser Intention folgend entwickelt Bourdieu sein Konzept der Strukturhomologie.<sup>90</sup>

Priester, Propheten und Zauberer bilden die Gruppe der Anbieter im religiösen Feld. Innerhalb dieser Gruppen verfügen die Priester über das meiste Kapital, welches ihre Vormachtstellung hinsichtlich ihrer Ziele begründet. Auf diese Weise können Priester in diesem Feld als Monopolisten agieren. Als Anbieter handeln die Priester mit Aneignungs- oder Abgrenzungsstrategien. Ziel dieser Strategien ist es für die Priester ihre Vormachtstellung dadurch zu bewahren, indem sie versuchen neue Kontrahenten in ihrem Marktzugang zu beschränken und die existierenden Kontrahenten zu schwächen. Für Bourdieu ist diese Perspektive deshalb interessant, weil sich im Kampf um die Vorherrschaft der Ursprung der Illusio befindet. Vorstellungen über legitime Handlungen im religiösen Feld werden durch die Vormachtstellung der Priester formuliert. In einem Markt ist es nicht ausreichend sich als konkurrenzlosen Anbieter zu positionieren. Berücksichtigt werden muss auch der Aspekt der Nachfrage. In diesem Sinne verfügen die Priester ebenfalls über eine Strategie. Sie versuchen die gläubigen Laien, die als Konsumenten agieren, zu integrieren. Demzufolge verfolgen sie auch eine Integrationsstrategie.<sup>91</sup> Im Rahmen dieser Strategie bewegen sich die Priester äußerst zurückhaltend. Sie schützen dadurch ihr Ansehen und bewahren sich Handlungsmöglichkeiten auf. Die Legitimität ihres Amtes begründen sie durch eine höhere Instanz, sie berufen sich auf Gott.<sup>92</sup>

Auch in diesem Feld verlaufen die Kräftefelder entlang des Neuen und Alten, zwischen etablierten Konservativen und innovativen Avantgardisten. In diesem Kampf haben die Propheten die Position der Avantgardisten, weil sie etwas Neues propagieren. In ihrer Legitimation berufen sie sich auf die Wahrheit ihrer Lehre und versuchen so ihre Vorrangstellung und dadurch Deutungshoheit zu untermauern. Sie konkurrieren anders als

---

<sup>90</sup> Ebda. S. 75.

<sup>91</sup> König, Markus: a.a.O., S. 76f.

<sup>92</sup> Ebda.

Priester, auch untereinander, weil das jeweils Neue anders formuliert werden kann. Zugleich stehen sie im Konkurrenzkampf zu der starken Gruppe der Priester. In dieser Konkurrenzbeziehung haben sie über wenig Kapital. Sie sind aus diesem Grund gezwungen sich an den Strategien der Mächtigen zu orientieren. Durch diese strukturelle Unterordnung kommt die Ambivalenz der Einstellungen innerhalb der Gruppe der Avantgarde zum Vorschein. Die Ambivalenz besteht im Einzelnen darin, dass sie auf der einen Seite die Orthodoxie angreifen, andererseits müssen sie sie als legitim anerkennen. Sie erkennen die Funktion der Kirche an, aber nicht ihr Dogma.<sup>93</sup> Die symbolische Wirkung der Propheten basiert auf der Mobilisierung von Konsumenten. Wenn es ihnen gelingt eine Anhängerschaft zu bilden, so verbessert sich ihre Position innerhalb der Gruppe der Anbieter. Die einzige Möglichkeit eine Anhängerschaft zu finden, besteht darin die latenten sozialen Bedürfnisse der Konsumenten zu erkennen und sich durch eine neue Interpretation von der bestehenden Lehre abzugrenzen. Im religiösen Feld ist Charisma jene Kategorie, die den Habitus bildet. Durch Charisma wird die bestimmte Stellung der Propheten innerhalb der Sozialstruktur offenbart. Anders als bei Weber ist Charisma kein individuelles Merkmal, sondern vielmehr eine Funktion, die für dieses Feld charakteristisch ist. Durch die Kategorie des Charismas ist es dem Propheten möglich, die bestehenden Strukturen nicht zu verteidigen, sie aber auch nicht zu stützen, sondern lediglich eine neue Interpretation anzubieten.

Aus der Dialektik zwischen der Position im Feld und der inhaltlichen Ziele der Propheten bestimmen sich ihre Strategien. Diese Strategie wird durch die Feldstruktur der Religion bestimmt. Demnach gründet die Homogenität innerhalb des Feldes auf dessen Struktur. Die Struktur verleiht dem Akteur bestimmte Charakteristika. Diese Charakteristika wiederum bestimmen die Strategie.<sup>94</sup> Darin besteht die Strukturhomogenität.

### **2.2.6. Konfiguration Bourdieus Praxistheorie**

Die Struktur eines Feldes wird bestimmt durch die relative Verteilung des Kapitals, weil das Kapital über das funktionale Gewicht des jeweiligen Akteurs bestimmt und die Akteure diejenigen sind, die die Struktur gestalten. Auf der anderen Seite bestimmt die Struktur die Handlungsrahmen der Akteure. Je größer das Kapital eines Akteurs ist, desto größer ist auch sein Einfluss auf das Feld. Dies bezeichnet Bourdieu als soziale Position eines Akteurs. Das Kapital eines Akteurs muss auf seinen Einfluss auf das Feld bezogen werden. Es muss geklärt

---

<sup>93</sup> Ebda. S. 79.

<sup>94</sup> Ebda.

werden, welche Handlungsräume der Akteur in einem Feld hat. Entscheidend ist auch die Frage auf welche Weise dieses Kapital entstanden ist. Hierzu muss der Einfluss des Feldes auf das Kapitalvolumen des Akteurs untersucht werden. Dies bedeutet, dass man die Kräfteverhältnisse in einem Feld untersucht. Die Kräfteverhältnisse bestimmen die soziale Position des Akteurs.

Der Zusammenhang zwischen Herkunft, Laufbahn, Position und Lebensstil eines Akteurs ist nicht deterministisch. Aus diesem Grund kann man nicht deduktiv vorgehen, wenn man sich für diese Kategorien interessiert. Die wissenschaftliche Analyse hat demnach einen statistischen Charakter. Dies sei so, weil sie sich nicht auf bestimmte Individuen fokussiert, sondern die Tendenzen einer Gruppe untersucht.

Die Lebensgeschichte bringt Handlungsressourcen und Handlungsmuster hervor. Die Handlungsressourcen sind das Kapital. Die Handlungsmuster sind der Habitus. Beide bestimmen die Handlungen des Menschen. Wichtig hierbei ist, dass diese sich nicht in einem autonomen Raum vollziehen können, sondern in einer sich ständig ändernden Wirklichkeit, d.h. in bestimmten Feldern, befinden. Die Felder determinieren Ressourcen und Dispositionen von Akteuren. Um dies zusammenzufassen benutzt Bourdieu eine Formel:  $\text{Habitus} \times \text{Kapital} + \text{Feld} = \text{Praxis}$ . Hier wird deutlich, dass die Beziehung zwischen Habitus, Kapital zum Feld wechselseitig ist. Darüber hinaus ist Habitus vom Kapital sowie umgekehrt abhängig. In dieser wechselseitigen Beziehung liegt die Vielseitigkeit und Komplexität der Praxistheorie nach Bourdieu.

### **2.3. Die Gemeinsamkeit zwischen Bourdieus Praxistheorie, Phänomenologischer Soziologie und dem Neo-Institutionalismus**

In Folgenden sollen die Gemeinsamkeiten zwischen drei theoretischen Ansätzen behandelt werden. Im Einzelnen wurden diese Ansätze bereits in den vorherigen Absätzen behandelt. Generell ist der Begriff Habitus ein wissenssoziologischer Begriff. Dies ist dieser Begriff nicht nur, weil dieser die Doxa umfasst.<sup>95</sup>

Doxa bezeichnet Bourdieu als das allgemeine gesellschaftliche Vorverständnis.<sup>96</sup> Durch die

---

<sup>95</sup> Knoblauch, Hubert (2003): „*Habitus und Habitualisierung*“. In: Rehbein, Boike; Saalman, Gernot; Schwengel, Hermann: Pierre Bourdieus Theorie des Sozialen: Probleme und Perspektiven. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft, 2003, S. 190.

<sup>96</sup> Rehbein, Boike: a.a.O., S. 106.

Doxa erscheine die gegenwärtige soziale Welt als selbstverständlich. Die Welt sei wie sie ist und sie stimme mit den eigenen Wünschen, Gedanken und Urteilen überein. Bei dieser Vorstellung handelt es sich um die vollständige Reproduktion der sozialen Bedingungen und deren Bestand.<sup>97</sup> In diesem Zusammenhang würden Schütz und Luckmann aus ihrer sozial-konstruktivistischen Perspektive von einer relativ-natürlichen Weltanschauung sprechen.<sup>98</sup> Für sie wäre dies ein *Common Sense* oder Alltagsverstand. Alltägliche Welt umfasst in diesem Zusammenhang jenen Wirklichkeitsbereich, den ein wacher und normaler Erwachsene als schlicht gegeben wahrnimmt. Dabei handelt es sich um alles das, was nicht hinterfragt wird, weil es als schlicht gegeben und nicht problematisch verstanden wird. Die natürliche Einstellung ist jene Einstellung, die fraglos und selbstverständlich wirklich ist. Demnach ist die natürliche Einstellung jener fraglose Boden, auf dem sich die Probleme stellen und auf dem sich deren Lösung bildet.<sup>99</sup> Die These die sich aus dieser Perspektive ableiten lässt, meint dass die Menschen mit der Wirklichkeit durch ihre natürlichen Einstellung umgehen.<sup>100</sup>

Aus der soziologischen Perspektive fasst Bourdieu unter dem Begriff der Doxa Klassifikationsprinzipien sowie Prinzipien der Hierarchisierung zusammen. Damit versucht Bourdieu die Weltsicht insgesamt zu fassen. Dabei geht er durchaus von einer wissenssoziologischen Tradition nach Durkheim und Mauss aus. Der Begriff der Doxa schließt den Hysteresis-Effekt mit ein. Der Hysteresis-Effekt bedeutet jene Tendenzen sich vor Krisen und Infragestellung zu schützen. In der phänomenologisch orientierten Soziologie wird hierfür der Begriff Ausklammerung des Zweifels verwendet.<sup>101</sup>

Der Neo-Institutionalismus basiert unter anderem auch auf der Wissenssoziologie nach Berger und Luckmann. Nach Berger und Luckmann ist Wissen, ein Alltagswissen. Das Alltagswissen basiert auf der subjektiven Gewissheit, wonach Phänomene wirklich sind und bestimmte Eigenschaften haben.<sup>102</sup> Aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus ist Institutionalisierung ein Prozess. Als Prozess beziehe sich die Institutionalisierung auf Vorgänge, durch die die sozialen Beziehungen und Handlungen hinterfragt werden. In dieser

---

<sup>97</sup> Ebda. S. 99.

<sup>98</sup> Knoblauch, H. (2003): a.a.O., S. 190.

<sup>99</sup> Schütz, Alfred und Luckmann, Thomas: *Strukturen der Lebenswelt*. München: Luchterhand, 2003, S. 29f.

<sup>100</sup> Abels, Heinz: a.a.O., S. 72.

<sup>101</sup> Knoblauch, Hubert (2003): a.a.O., S. 190.

<sup>102</sup> Walgenbach, Peter (1998): „*Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie*“. In: Krieser, Alfred (Hrsg.): *Organisationstheorien*, Stuttgart: Kohlhammer, 1998, S. 320.

Situation werden Handlungen als objektiv gegeben angenommen und betrachtet.<sup>103</sup>

Auch bei Bourdieu finden wir diese Sichtweise. Bourdieu spricht in Anlehnung an Pascal von Croyance von einer Art Grundüberzeugungen im Sinne eines unhinterfragten Für-Wahr-Haltens.<sup>104</sup> Der Habitus bestehe allen voran aus praktischem Wissen.<sup>105</sup> Nach Bourdieu werden bestimmte Aussagen, Erklärungsmuster und Grundsätze von der Soziologie erwartet. Dies sei so, weil sie alltägliche und politische Konsequenzen haben. Die Erarbeitung von soziologischen Begriffen setzt voraus, dass man diese aus dem Alltag extrahiert.<sup>106</sup> Dies ist mitunter der Grund gewesen, weshalb Bourdieu seine Praxistheorie entwickelte. Nach seiner Auffassung funktionieren die Denkmuster, Wahrnehmungsmuster und Handlungsmuster aus praxisgenerierenden Prinzipien. Dadurch steuern sie innerhalb bestimmter Bandbreiten die Handlungen der Akteure. In diesem Sinne ist die Praxis eine regelhafte Improvisation. Die Akteure führen jene Handlungen aus, die bereits im voraus in ihnen angelegt sind.<sup>107</sup> Die praktische Dimension ist demnach entscheidend in der Theorie von Bourdieu.<sup>108</sup>

Auch die Wissenssoziologie von Schütz, Berger und Luckmann beschäftigt sich mit Wissen. Auch für sie ist Wissen handlungsanleitend.<sup>109</sup> Schütz und Luckmann sprechen von einer Lebenswelt, die erlebt, erfahren und erlitten werde. Zugleich wird diese Lebenswelt im Handeln bewältigt oder scheitert darin. Demnach verändern Menschen ihre Lebenswelt des Alltags durch ihre Handlungen, indem sie in die Welt eingreifen und diese handelnd verändern. Der Alltag wird durch Wissen erfahren und zugleich ist er ein Bereich menschlicher Praxis.<sup>110</sup>

Der Begriff der Praxis ist mit dem Begriff der Lebenswelt eng verknüpft. Beide Begriffe haben eine zentrale Bedeutung in der Theorie von Pierre Bourdieu.

Im Neo-Institutionalismus wird jenes Merkmal von Institutionen hervorgehoben, das in

---

<sup>103</sup> Ebd. S. 320.

<sup>104</sup> Knoblauch, Hubert (2003): a.a.O., S. 191.

<sup>105</sup> Ebd.

<sup>106</sup> Rehbein, Boike: a.a.O., S. 83.

<sup>107</sup> Lettke, Frank: *Habitus und Strategien ostdeutscher Unternehmer: eine qualitativ-empirische Analyse unternehmerischen Handelns* (=Band 2 Arbeit, Organisation und Personal im Transformationsprozess). Stuttgart: Hampp Verlag, 1996, S. 30.

<sup>108</sup> Knoblauch, Hubert (2003): a.a.O., S. 191.

<sup>109</sup> Ebd.

<sup>110</sup> Schütz, A. und Luckmann, T.: a.a.O., S. 447.

nahezu allen Definitionen zu finden ist. Dieses Merkmal ist die relative Beständigkeit von Institutionen. Gleichzeitig wird betont, dass Institutionalisierung als Variable aufgefasst werden muss.<sup>111</sup>

Die inkorporierte Erfahrung des Subjektes, der Habitus, äußert sich in der sozialen Welt nicht nur im Körper, sondern auch in den Gesten, d.h. in der Körperhaltung und im Gebrauch des Körpers. Der Körper ist in diesem Sinne nicht nur ein Medium, sondern auch ein Speicher sozialer Erfahrung.<sup>112</sup> Bourdieu umschreibt dies mit den Begriffen der Inkorporation, d.h. der Einverleibung kollektiver generativer Muster und Dispositionen. Der Habitus ist demnach die zweite Natur der Akteure. Diese Natur des Menschen findet ihren Ausdruck nicht nur in der Praxis, d.h. nicht nur im Bewusstsein der Akteure. Körperliche Fertigkeiten gehören zu den Grundelementen lebensweltlichen Wissens.<sup>113</sup>

Der Gegenstand phänomenologischer Soziologie ist der menschliche Körper als Objekt gesellschaftlicher Strukturen.<sup>114</sup> Gemäß der phänomenologischen Soziologie determiniert die gesellschaftliche Wirklichkeit nicht nur die Aktivität und das Bewusstsein des einzelnen Menschen, sondern darüber hinaus auch seine körperliche Funktionen. Dies bedeutet, dass die gesellschaftliche Wirklichkeit biologische Vorgänge im menschlichen Körper beeinflusst. Darunter solche, wie Orgasmus und Übelkeit. Diese biologischen Vorgänge erweisen sich als gelenkt durch die Gesellschaftsstruktur. Ferner werden auch die Expressivität, der Gang und die Gestik durch die Gesellschaftsstruktur geprägt. In dieser Perspektive ist es wichtig hervorzuheben, dass die Gesellschaft auf der einen Seite dem Körper Grenzen setzt und auf der anderen Seite setzt der Körper der Gesellschaft ihre Grenzen.<sup>115</sup>

Unterbewusstsein ist demnach Teil des Habitus.<sup>116</sup> Nach Pierre Bourdieu beruht Habitus auf internalisierten Mustern. Bourdieu bezeichnet diese auch als Dispositionen. In Abgrenzung zum thomistischen Begriff des Habitus bezeichnet Bourdieu Dispositionen nicht als Eigenschaft, sondern als Relationen. In diesem Sinne sind jene durch Wiederholung eingprägten psychosomatischen Erinnerungen Dispositionen. Nach Bourdieu unterliegen den

---

<sup>111</sup> Walgenbach, Peter und Meyer, Renate: *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart: Kohlhammer, 2007, S. 41.

<sup>112</sup> Kraus, B. und Gebauer, G.: a.a.O., S. 75.

<sup>113</sup> Knoblauch, Hubert (2003): a.a.O., S. 191.

<sup>114</sup> Gugutzer, Robert: *Soziologie des Körpers*. Bielefeld: Transcript Verlag, 2004, S. 44f.

<sup>115</sup> Berger, P. und Luckmann, T.: a.a.O., S. 193f.

<sup>116</sup> Knoblauch, Hubert (2003): a.a.O., S. 191.

Handlungen nicht Intensionen, sondern Dispositionen. Anders als Intensionen, sind die Dispositionen keine Orientierungen. Gleichwohl sind Dispositionen, wie auch Intensionen bewusste Momente.<sup>117</sup>

Pierre Bourdieus Habitus-Kozept lehnt sich nicht an den Kontext formal organisierter oder institutionell geprägter Handlungen. Daraus ergibt sich wiederum sein besonderes Erklärungspotential.<sup>118</sup> Den Entscheidungen über die Teilnahme an Interaktionen in spezifischen Feldzusammenhängen unterliegen nicht, wie im rationalen Modellen suggeriert, bewusste Zweck-Kalküle der Akteure. Den Entscheidungen von Akteuren unterliegt ein praktischer Sinn, der Habitus. Der praktische Sinn ist eine vorweggenommene Anpassung an die Erfordernisse eines Feldes. Habitus und Feld sind demnach aufeinanderbezogen. Habitus trägt den Sinn für das Spiel. Das Feld ist die konkrete Spielsituation. Dem Spieler sind beide bereits im Voraus vertraut. Die Teilnahme eines Akteurs in einem Spiel erfolgt so, dass dem Spiel eine für den Akteur selbst interessante Orientierung verliehen wird. Dies kann nur gelten, wenn der Akteur die Voraussetzungen des Spiels bedingungslos anerkennt und ihnen folgt. Die Spielregeln können dem teilnehmenden Akteur nicht anders als sinnvoll erscheinen.<sup>119</sup>

Das Unterbewusstsein ist eine zentrale Bedingung für kreative Prozesse. In diesem Sinne ist es eine Analogie zur Entlastungsfunktion, die in der Wissenssoziologie bei individuellen Handlungen als Habitualisierung bezeichnet wird und bei sozialen Handlungen als Institutionalisierung.<sup>120</sup>

Eine totale Institutionalisierung bedeutet im Neo-Institutionalismus eine gänzliche Abwesenheit der reflexiven und intentionalen Dimension des Handelns. Unter der Bedingung totaler Institutionalisierung werden alle Handlungen und Interessen vorbestimmt und werden nicht hinterfragt. In diesem Sinne werden die Handlungen und Verfahren als richtig und angemessen betrachtet. Nur in einer unvollständigen Institutionalisierung werden Reflexionen und Intentionen der Handlungen reflektiert. Dies jedoch wird von den Institutionalistern nicht berücksichtigt. Institutionalistern betonen stets das unreflektierte und routinierte Verhalten des

---

<sup>117</sup> Rehbein, Boike: a.a.O., S. 91f.

<sup>118</sup> Janning, Frank (2002): „*Habitus und Organisation*“. In: Ebrecht, Jörg und Hillebrandt, Frank (Hrsg.): Bourdieus Theorie der Praxis. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2002, S. 99.

<sup>119</sup> Ebda. S. 102.

<sup>120</sup> Knoblauch, Hubert (2003): a.a.O., S. 192.

Handelnden. Institutionen werden nicht durch bewusste Handlungen produziert und reproduziert, sondern sie seien routinierte und reproduzierte Verfahren. In diesem Sinne sind es quasi automatische Verhaltensabläufe. Ihre Veränderung kann nur durch eine Störung in der Umwelt hervorgerufen werden, wenn eine Störung den Reproduktionsprozess einer Institution unterbricht.<sup>121</sup>

Eine Pluralität des Habitus geht auf die Differenzierung der Gesellschaft zurück. Hierin wird auch deutlich das Habitus und Feld zueinander stehen. Der Habitus erzeugt auf eine systematische Weise diverse Lebensstile. Die Lebensstile ergeben sich als ein Gesamtkomplex distinktiver Präferenzen, einer gleichen Ausdruckintension. Ferner ist ein Lebensstil ein spezifischer symbolischer Teilbereich. Die Symbolik spiegelt sich in der Kleidung, im Mobiliar, in der Sprache sowie in der körperlichen Hexis.<sup>122</sup>

Der Habitus ist ein Bestandteil lebenden Organismus. Demzufolge muss er die Funktionsweise lebender Systeme beinhalten. In diesem Sinne unterliegt Habitus nicht einer mechanischen, sondern einer systemischen Logik. Hieraus ergibt sich die Kreativität des Habitus. Die Variation des Habitus ergibt sich daraus, dass man mit neuen Situationen anders umgeht, als mit alten. Habitus ist kein abgeschlossenes Handlungsprogramm im Sinne von verinnerlichter fixierter Regeln oder Werte. Habitus umfasst nicht nur festgelegte Normen, Erwartungen und Handlungsweisen nach dem *Rational Choice* Modell. Habitus umfasst darüber hinaus auch die Möglichkeit einer Gesellschaft die soziale Interaktion flüssiger, offener und innovativer zu denken.<sup>123</sup>

In der Wissenssoziologie nach Schütz, Luckmann und Berger finden wir eine Analogie zu diesem Aspekt des Habitus. Hier entspricht dies einer sozialen Differenzierung des gesellschaftlichen Wissensvorrates. Die Ausdifferenzierung erfolgt allen voran hinsichtlich der institutionellen Strukturen der Gesellschaft, diese haben entsprechend unterschiedliche subjektive Wissensvorräte. In diesem Zusammenhang stehen differenzierte Handlungsdispositionen.<sup>124</sup>

Neo-Institutionalistische Perspektive unterscheidet sich wesentlich von der Perspektive des

---

<sup>121</sup> Walgenbach, Peter (1998): a.a.O., S. 322.

<sup>122</sup> Ebd. S. 192.

<sup>123</sup> Kraus, B. und Gebauer, G.: a.a.O., S. 79.

<sup>124</sup> Knoblauch, Hubert (2003): a.a.O., S. 192.

*Rational Choice*. Neo-Institutionalismus betrachtet einzelne Elemente von Organisationen, wie Verfahren, Programme, Abteilungen und Stellen. *Rational Choice* betrachtet Organisationen nach Zielvorstellungen, die die Struktur abstimmen und diese funktionieren lassen. Der Erfolg von Organisationen ergibt sich in der *Rational Choice* Perspektive nach ihrer Fähigkeit effiziente Strukturen auszubilden, die es ermöglichen Arbeitsschritte aufeinander abzustimmen und die Herstellung von Outputs zu optimieren.<sup>125</sup> Der Begriff Organisationale Felder spielt im Zusammenhang mit Pluralitäten eine wichtige Rolle. Das Modell Organisationaler Felder erlaubt einerseits Organisationen aufeinander zu beziehen, darüber hinaus erlaubt dieses Modell auch die Ableitung einer Struktur, die alle Organisationen umfasst. Demzufolge beziehen sich die Aussagen aus Neo-Institutionalistischer Perspektive nicht auf einzelne Organisationen aber auch nicht auf die gesamte Gesellschaft. Die Aussagen aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus beziehen sich auf Gruppen von Organisationen, die in einer wechselseitigen Beziehung stehen und demzufolge in einem gemeinsamen Konzept begriffen werden müssen.<sup>126</sup>

Homogenität von Organisationen ist ein weiteres Merkmal Organisationaler Felder. Homogenität bedeutet die Angleichung organisationaler Strukturen, Prozesse, Kulturen und Ergebnisse. Dies ist eine Folge von Institutionen. In diesem Sinne wirken Institutionen auf Organisationale Felder ein und determinieren dadurch Entwicklungstendenzen von Organisationen. Ferner schränken Institutionen Entscheidungsoptionen ein. Im Neo-Institutionalismus wird diese Äquivalenz als Isomorphismus bezeichnet.<sup>127</sup> In Pierre Bourdieus Praxistheorie wird in diesem Zusammenhang von Homogenität zwischen Habitus und Feld gesprochen.

Die Vermitteltheit des Habitus ist ein weiteres Merkmal.<sup>128</sup> Pierre Bourdieu beschreibt den Habitus Begriff als Vermittlung zwischen den individuellen Handlungsfähigkeiten, generierenden Erfahrungen und Prägungen sowie aktiven Anwendungsorientierungen und Interpretationsleistungen von Akteuren. In diesem Sinne ist Habitus sowohl *opus operatum*, als auch *modus operanti*. Hierin liegt seine Doppelfunktion. Habitus ist demnach ein Ergebnis vorausgehender Lebensbedingungen und Erfahrungen sowie eine Erzeugungsformel für die

---

<sup>125</sup> Koch, Martin: *Verselbständigungsprozesse internationaler Organisationen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 117.

<sup>126</sup> Ebda. S. 127f.

<sup>127</sup> Ebda.

<sup>128</sup> Knoblauch, Hubert (2003): a.a.O., S. 193.

Wahrnehmungs- und Praxisformen, die für die jeweilige Situation angemessen sind.<sup>129</sup> Durch Habitus seien Akteure in der Lage, ihnen passenden Interaktionspartner und Handlungskontexte zu wählen. Zugleich werden hierdurch erworbene Kompetenzen und Erfahrungen als Dispositionen für das weitere Handeln bestätigt und verstärkt.<sup>130</sup> Das sogenannte Soziale ist im Habitus deshalb verankert, weil sich Lern- und Konditionierungsprozesse vollziehen, die auf deren Präsenz angewiesen sind. Das Soziale im Habitus ermöglicht dem Akteur den Zugang zur Welt. Das Soziale schafft demnach die Voraussetzungen für soziales Handeln.<sup>131</sup> Letztlich erweist sich Habitus als *Interface* zwischen Akteur und Gesellschaft.<sup>132</sup>

Der Habitus Begriff, wie dieser hier beschrieben ist, beeinflusst den Neo-Institutionalismus.<sup>133</sup> Habitus hebt die Bedeutung von Prozessen der Wissensverarbeitung als Vermittlungsinstanz zwischen objektiven Strukturen und darauf bezogene Aktivitäten von Akteuren hervor. In diesem Sinne ermöglicht Habitus den Rückgriff auf sozialstrukturelle Bedingungen und auf hiervon ableitbare Erfahrungen.<sup>134</sup>

Institutionalisierung als Prozess bedeutet die Vermittlung. Die Vermittlung erfolgt dadurch, dass Akteure ihr Wissen an andere Akteure weitergeben. Dieses Wissen bezieht sich auf das, was als sozial wirklich definiert wird. Institutionalisierung umfasst demnach Deutungssysteme, die von den Mitgliedern einer Gesellschaft geteilt werden. Einerseits werden diese Deutungssysteme von Akteuren geschaffen, andererseits stehen diese Deutungssysteme objektiv und extern, d.h. außerhalb der Akteure.<sup>135</sup> Zusammenfassen soll dies anhand einer Übersicht nochmals deutlich werden.

---

<sup>129</sup> Janning, Frank (2002): a.a.O., S. 100.

<sup>130</sup> Ebda. S. 102.

<sup>131</sup> Lettke, Frank: a.a.O., S. 28f.

<sup>132</sup> Hasse, Rainmund und Krücken, Georg: a.a.O., S. 92.

<sup>133</sup> Ebda. S. 91.

<sup>134</sup> Ebda. S. 92.

<sup>135</sup> Walgenbach, Peter (1998): a.a.O., S. 321.

Tabelle 1: Gemeinsamkeiten zwischen Bourdieus Praxistheorie, Phänomenologischer Soziologie und dem Neo-Institutionalismus<sup>136</sup>

<b>Habitus (Bourdieu)</b>	<b>Phänomenologische Soziologie (Schütz/Berger/Luckmann)</b>	<b>Neo-Institutionalismus</b>
Wissenssoziologisch	Wissenssoziologisch	Wissenssoziologisch
Doxa	Relativ-natürliche Weltanschauung/Weltansicht	Selbstverständliche und nicht zu hinterfragende Weltansicht; Social Settings
Praktisches Wissen	Handlungsleitendes Wissen; pragmatische Schemata; implizierte Kategorien und Schemata	Institutionalisierung einer Praktik; Handlungen mit einem hohen Institutionalierungsgrad
Körperlichkeit	Grundelemente lebensweltlichen Wissens; Körperliches Fertigkeitwissen	
Unbewusstheit	Sedimentierung, Habitualisierung; Soziale Differenzierung subjektiver Wissensvorräte	Totale Institutionalisierung; Routinemäßig reproduzierende Verhalten; Quasi-automatische Verhaltensabläufe
Vermitteltheit	Gesellschaftliche Vermittlung von Wissen/Kommunikation	Das Moment der Vermittlung kognitiv Prozess = Institutionalisierung

### **2.3.1. Bourdieus Praxistheorie und der Neo-Institutionalismus als Kulturorientierungsperspektive**

Es lassen sich wichtige Gemeinsamkeiten feststellen zwischen dem soziologischen Neo-Institutionalismus und der Praxistheorie von Pierre Bourdieu. Diese Gemeinsamkeiten werden insbesondere in den Rezeptionen von diesen Theorien deutlich, die diesen Theorien zugrunde liegen. Konzeptionell liegt beiden Theorien eine in der Soziologie etablierte Gegenüberstellung von Struktur und Kultur zugrunde. Diese Gegenüberstellung ergibt sich aus der Definition beider Grundbegriffe. Der Kulturbegriff ist wissens- und sinnorientiert. Die Kultur ist in diesem Sinne nicht eine Sphäre innerhalb einer Gesellschaft, sondern sie umfasst alle Prozesse sozialer Praktiken in allen Gesellschaftsbereichen.<sup>137</sup> Kultur ist

<sup>136</sup> Eigene Darstellung auf der Grundlage nach Knoblauch, Hubert (2003): a.a.O., S. 190.

<sup>137</sup> Hasse, Rainmund und Krücken, Georg: a.a.O., S. 85.

demnach die Gesamtheit aller Gewohnheiten einer Gesellschaft.<sup>138</sup>

Soziale Praktiken sind Instanzen der Reproduktion sozialer Strukturen in allen Gesellschaftsbereichen. Dies gilt besonders aus der Perspektive der Praxistheorie von Bourdieu. Demnach kann Habitus nicht als Gegensatz zu Kulturphänomenen erklärt werden. Parallel hierzu wird bei sozialen Praktiken aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus ihre Relativität hinsichtlich der Bindungswirkung zu gesellschaftlichen Strukturen hervorgehoben.<sup>139</sup> Dies ist im Neo-Institutionalismus der kulturelle Rahmen. Neoinstitutionalisten verwenden die Begriffe Kultur und kultureller Rahmen als Synonyme für institutionalisierte Regeln und Erwartungen.<sup>140</sup> Demzufolge beziehen sich die Begriffe Habitus und Institutionen beiderseits auf relativ stabile Regelmäßigkeiten. Diese Regelmäßigkeiten sind einerseits abrufbare Muster, andererseits sind es situationsübergeordnete Vorgaben, die hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit und Allgemeingültigkeit unterschiedlich sein können. Hierin besteht eine zentrale Gemeinsamkeit zwischen der Praxistheorie von Pierre Bourdieu und dem soziologischen Neo-Institutionalismus.<sup>141</sup>

## **2.4. Mentalitätsbegriff von Theodor Geiger**

### **2.4.1. Die Bedeutung von Mentalität**

Bislang wurden die Gemeinsamkeiten zwischen zwei Theorien behandelt. Nun soll eine weitere Theorie ergänzend betrachtet werden, die für den Forschungsgegenstand dieser Dissertation wichtig ist. Der Begriff der Mentalität wird hervorgehoben.

Im Folgenden soll der Mentalitätsbegriff untersucht werden, der auf den deutschen Soziologen Theodor Geiger zurück geht. Theodor Geiger prägte den Begriff Mentalität durch seine Studien zur sozioökonomischen Verfasstheit des deutschen Volkes im Jahr 1932.<sup>142</sup> Theodor Geiger versuchte in seiner Publikation den Begriff Mentalität auf den Begriff

---

<sup>138</sup> Hansen, Klaus P.: *Kultur und Kulturwissenschaft*. Duisburg: Franke Verlag, 1995, S. 15.

<sup>139</sup> Ebd. S. 85f.

<sup>140</sup> Walgenbach, Peter und Meyer, Renate: a.a.O., S. 49.

<sup>141</sup> Hasse, Rainmund und Krücken, Georg: a.a.O., S. 86.

<sup>142</sup> Böhmer, Robert: *Der Geist des Kapitalismus und der Aufbau Ost: eine institutionalistische Analyse des hemmenden Einflusses von Denkgewohnheiten und Mentalitäten auf die ökonomische Entwicklung der neuen Bundesländer - auf der Grundlage von Thorstein Veblens 'Regime of status' und Max Webers 'Geist des Kapitalismus'*. Dresden: Thelem Verlag, 2005, S. 81.

Ideologie zurück zu beziehen. Ideologie wird in diesem Zusammenhang insofern hervorgehoben, als sie als mögliches Lehrgut dargestellt wird und demnach gepredigt und verbreitet werden kann. In Angrenzung hierzu ist die Mentalität eine geistig-seelische Disposition. Mentalität sei eine unmittelbare Prägung des Menschen durch seine soziale Lebenswelt. In der Mentalität äußern sich die Lebenserfahrungen des Menschen. In einem Vergleich kann die Mentalität als subjektiver Geist verstanden werden. Hingegen ist die Ideologie ein objektiver Geist. Ferner ist Mentalität eine geistig-seelische Haltung und die Ideologie ein geistiger Gehalt. Mentalität ist Geistesverfassung und Ideologie ist Reflexion und Selbstausslegung. In einer Ordnungsdarstellung muss die Mentalität als erste Ordnung, als frühere Ordnung, verstanden werden, hingegen die Ideologie als zweite Ordnung, als spätere Ordnung. In diesem Sinne ist Mentalität formlos und fließend und die Ideologie ist fest geformt. Mentalität sei folglich Lebensrichtung, hingegen Ideologie ein Überzeugungsinhalt. Wie bereits in der Ordnungsdarstellung angedeutet geht die Mentalität der Ideologie zeitlich voraus. Aus der Mentalität erwächst die Ideologie als Selbstausslegung. Zugleich muss auch eine umgekehrte Wirkung gelten, nämlich indem die Ideologie die Mentalität prägt.<sup>143</sup>

Bei Geiger erfolgt eine methodische Erfassung der Mentalität.<sup>144</sup> Er beginnt bei Symptomen, die sich im äußeren Leben des Menschen offenbaren. Zunächst verwendete Geiger behavioristische Methoden, die er später um die verstehende Deutungsmethoden erweiterte. Der Lebensduktus ist Ausdruck der Mentalität. Der Lebensduktus äußert sich in der Lebenshaltung, den Konsumgewohnheiten, der Lebensgestaltung, der Freizeitverwendung, dem Lesegeschmack, den Formen des Familienlebens sowie der Geselligkeit.<sup>145</sup> Dies sind die Formen der Mentalität. In der Praxistheorie von Bourdieu und im Neo-Institutionalismus stehen diese Formen im Zusammenhang mit dem Alltagsleben und sind für beide Theorien grundlegend.

#### **2.4.2. Mentalität und Schicht, Schichtmentalität**

Theodor Geiger propagiert die Schichtung aller komplexen gesellschaftlichen Gebilde. In diesem Sinne steht der Schichtbegriff nach Theodor Geiger als ein allgemeiner Oberbegriff, der überzeitlich gültig ist und stets unterschiedliche Typen aufweist. Beispielsweise umfasst

---

<sup>143</sup> Geiger, Theodor: *Die soziale Schichtung des deutschen Volkes* (=Band 1 Soziologische Gegenwartsfragen). Stuttgart: Enke Verlag, 1967, S. 77f.

<sup>144</sup> Ebd. S. 81.

<sup>145</sup> Geiger, Theodor: a.a.O., S. 80.

der Schichtbegriff nach Geiger sowohl die Ständeschichtung als auch die Klassenschichtung.<sup>146</sup> Ausgehend vom Schichtbegriff entwickelte Theodor Geiger einen soziologischen Begriff, der soziale Schichten, die Mentalitäten und Lebensdukti umfasst.<sup>147</sup> Der Schichtbegriff enthält das Element der Mentalität. Dies sei so, weil die Schicht einen Anteil der Gesellschaft darstellt, dem eine typische Mentalität zugeschrieben werden kann.<sup>148</sup> Die Mentalität lässt sich auf objektive Merkmale zurückführen und bezieht sich auf einen abgrenzbaren Gesellschaftsteil. Dies erfolgt adäquat zur Schicht. Die Mentalität ist in diesem Sinne eine Art Charakter, der nach objektiven Merkmalen eines bestimmten Typus beschreibt.<sup>149</sup> Theodor Geiger bezieht sich in diesem Zusammenhang insbesondere auf die bewegenden Kräfte in der Entwicklung des Wirtschaftslebens. Mentalität sei mehr als das Produkt individueller Sozialisation, weil sie sich stets in einem gesellschaftlichen Kontext entwickelt.<sup>150</sup> Die Wirtschaft sei für Geiger ein menschlich-geselliges Leben, so sei die Wirtschaftswirklichkeit. Diese Wirtschaftswirklichkeit kann je nach wirtschaftlicher Lage und Funktion unterschieden werden. Daraus lassen sich Bevölkerungsteile bilden, das auf der Grundlage einer Differenzierung des Wirtschaftslebens erfolgt. Möglichkeiten der Differenzierung seien hierbei unbegrenzt. Beispiele sind die Höhe oder die Art des Einkommens, die Größe oder die Art des Anteils am Produktionsmittelfond, die Art der Wirtschaftstätigkeit, der Rang der wirtschaftlichen Stellung und weitere. Der Erkenntniszweck spielt bei der Wahl der Differenzierungsart eine Rolle. Auf der Grundlage der Differenzierungsart ergeben sich unterschiedliche Typenreihen des wirtschaftenden Menschen.<sup>151</sup> Auf diese Weise lässt sich das zunächst als unübersichtliches Feld des Wirtschaftslebens, samt aller Widersprüche und Spannungen aufschlüsseln und auf eine jeweilige Mentalität zurück zu beziehen. Die Mentalität geht auf die sozioökonomische Lage des Menschen zurück und umgekehrt geht die sozioökonomische Lage des Menschen auf seine Mentalität zurück.<sup>152</sup>

Aus dieser Perspektive wird eine Analogie zwischen dem universalsoziologischen Schichtbegriff und kultursoziologischen Stilverwandschaftsbegriff deutlich. Die Schichten

---

<sup>146</sup> Meyer, Thomas: *Die Soziologie Theodor Geigers: Emanzipation von der Ideologie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001, S. 147f.

<sup>147</sup> Knoblauch, Hubert (2003): a.a.O., S. 189.

<sup>148</sup> Geiger, Theodor: a.a.O., S. 78.

<sup>149</sup> Ebda. S. 5.

<sup>150</sup> Böhmer, Robert: a.a.O., S. 81.

<sup>151</sup> Geiger, Theodor: a.a.O., S. 4.

<sup>152</sup> Ebda. S. 6.

einer Gesellschaft treten in der Vergesellschaftung in Form kultureller Sinnsysteme auf. Die Schichten sind demnach Träger grundlegender Gesellschaftsgesinnungen.<sup>153</sup>

Theodor Geiger ermöglicht die Konzeptualisierung der Mentalität. Nach ihm werde ein Vorrat an Lebensbeschreibungen benötigt um aus Mentalitätszügen eine Totalmentalität abzuleiten.<sup>154</sup> Als Totalmentalitäten werden Befunde bezeichnet, in die eine Menge an Mentalitätszügen einfließt. Auf der einen Seite kann man zeigen, dass sich mehrere kleine Bevölkerungsteile hinsichtlich ihrer Mentalität unterscheiden, aber aufgrund einer Überlagerung sich Mentalitätszüge bilden lassen. Ebenso lässt sich eine Überlagerung von Mentalitätszügen feststellen, die wiederum zur Totalmentalität zusammengefasst werden kann. Wichtig bei dieser Methode ist die Berücksichtigung der Prioritäten innerhalb der Partikularmentalität. Nur wenn man diese Prioritäten berücksichtigt ist es möglich von einer Totalmentalität zu sprechen. Wenn also bestimmte charakteristische Züge zwischen Partikularmentalitäten übereinstimmen. Die Partikularmentalitäten sind demnach lediglich aufgrund von Nuancen unterschiedlich. Hier wird zwischen spezialsoziologischen Schichtbegriff und einem universalsoziologischen Schichtbegriff deutlich unterschieden.<sup>155</sup>

Bourdieu interessiert sich für den Zusammenhang zwischen Sozialfeld und Habitus. Geiger interessiert sich für den Zusammenhang zwischen Soziallagen und Schichtmentalitäten. Hierin liegt die Gemeinsamkeit dieser Theorien. Die Schicht determiniert die Soziallage. Die Soziallage ist ein Ort einer sozialstrukturellen Positionierung. Die Soziallage äußert sich durch das Verhältnis zu den Produktionsmitteln, Ausbildungsniveau, Berufsposition und weiteres.<sup>156</sup> Auf dieser Grundlage ist es möglich eine Bevölkerungsgruppe als Mentalitätsgemeinschaft zu definieren. Diese Mentalitätsgemeinschaft wird durch einen spezifischen Gesellschaftscharakter gekennzeichnet. Die Sozialisation ist der Prozess der Internalisierung. Durch Internalisierung werden Handlungen standardisiert verinnerlicht.<sup>157</sup>

## **2.5. Eklektik zwischen Neo-Institutionalismus, Bourdieus Praxistheorie und dem Mentalitätsbegriff**

Im Folgenden wird ein Versuch der Eklektik zwischen dem Neo-Institutionalismus,

---

<sup>153</sup> Ebda. S. 7.

<sup>154</sup> Böhmer, Robert: a.a.O., S. 81f.

<sup>155</sup> Geiger, Theodor: a.a.O., S. 81.

<sup>156</sup> Meyer, Thomas: a.a.O., S. 147f.

<sup>157</sup> Böhmer, Robert: a.a.O., S. 82.

Bourdieu's Praxistheorie und dem Mentalitätsbegriff nach Theodor Geiger unternommen.

Zunächst möchte ich verdeutlichen, dass der Begriff Mentalität von Theodor Geiger eng mit dem Begriff Schicht verbunden ist. Die Schichtmentalitäten lassen sich in bestimmten Gesellschaftsteilen lokalisieren.<sup>158</sup> In diesem Sinne sind Schichtmentalitäten nach Theodor Geiger sehr hilfreich bei der systematischen Erfassung der Mentalität von Verwaltungstätigen, dem zentralen Forschungsgegenstand dieser Dissertation.

Der Begriff Soziales Feld nach Bourdieu ist hilfreich für das Verständnis von Verwaltungssystemen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Nach Pierre Bourdieu führe das Streben derjenigen, die eine Definitionsmacht darüber haben möchten, was als legitime und prestigeträchtige Praxis anerkannt werde, zur Distinktion. In einzelnen geschehe dies durch das Nacheifern auf Seiten peripherer Akteure, das zur Bewegung einzelner Gruppen im Sozialen Raum führe. Auf diese Weise vollzieht sich eine Veränderung der sozialen Gesellschaftsstruktur.<sup>159</sup>

Die russische Oktoberrevolution war ebenso eine Revolution auf der Verwaltungsebene. Das marxistische Verwaltungskonzept, welches vor der Oktoberrevolution sich in der Peripherie befand, erhielt durch die Oktoberrevolution eine legitimierte Macht. Auf diese Weise vollzog sich eine Distinktion zwischen marxistisch-leninistischen Verwaltung und der modernen westlichen Verwaltung.

Auf diese Weise wurde die deutsche Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg in zwei Verwaltungsfelder eingeteilt. Jedes Verwaltungsfeld basierte auf ihrem eigenen Glauben, demnach auf einer Illusio, die wiederum vom anderen Verwaltungsfeld als unsinnig erschien. Ein weiterer Vorteil des Begriffes Soziales Feld ergibt sich aus seiner historischen Perspektive. Diese Perspektive ist notwendig für die Analyse beider Verwaltungsfelder.

Ebenso wichtiges Merkmal des Begriffes Mentalität ist die Institutionalisierung. Institutionalisierung ist mit dem Sozialsystem verbunden. Die Illusio innerhalb eines Verwaltungsfeldes wird durch den Prozess der Institutionalisierung verinnerlicht und verkörperlicht. Die Illusio ist zugleich ein Merkmal des jeweiligen Verwaltungsfeldes. Aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus ist die Analyse des Prozesses der

---

<sup>158</sup> Geiger, Theodor: a.a.O., S. 5.

<sup>159</sup> Hasse, Rainmund und Krücken, Georg: a.a.O., S. 91.

Institutionalisierung möglich. Neo-Institutionalisten unterteilen die Institutionen in zwei Arten. In diesem Zusammenhang sprechen sie von äußeren Institutionen, die sich auf formale gesellschaftliche Regeln und administrative Organisationen beziehen. Hierunter fallen beispielsweise Verfassungsrechtsnormen, Gesetze, Gerichte, Parlamente, Regierungen und anderes. Die äußeren Institutionen sind in diesem Sinne Instanzen einer symbolischen Darstellung.<sup>160</sup> Die inneren Institutionen grenzen sich hiervon ab. Hierbei handelt es sich um Denkgewohnheiten und Verhaltensweisen. Anders als die äußeren Institutionen werden die inneren Institutionen nicht durch eine administrative Ordnung legitimiert.<sup>161</sup> Die inneren Institutionen beziehen sich stets auf die Stabilität und zwar im doppelten Sinne. Auf der einen Seite sind die inneren Institutionen selbst stabil. Die Stabilität in diesem Sinne erfolgt durch dauerhafte Strukturierungen. Auf der anderen Seite geben die inneren Institutionen dem menschlichen Zusammenleben eine Form und gehen über die Situationsbedingtheit hinaus. Der Sinn ergibt sich aus dieser Perspektive daraus, dass die inneren Institutionen ermöglichen die Handlungen der anderen bis zu einem gewissen Grade vorauszusehen. Dies erfolgt durch die Erkennung von Gemeinsamkeiten. Dies wird im Prozess der Internalisierung durch die Individuen verinnerlicht. Insgesamt stellen die Institutionen nicht nur äußere Ordnungselemente der Gesellschaft dar, sondern darüber hinaus strukturieren sie durch den Sinn. Der Sinn wird durch die Individuen objektiviert und zum Ausdruck gebracht.<sup>162</sup>

Der Prozess der Institutionalisierung wird durch diese beiden Dimensionen von Institutionen erfasst. Institutionalisierung im Verwaltungsfeld bedeutet, dass Verwaltungstätige ihre äußeren Institutionen verkörpern und verinnerlichen. Institutionalisierung ist demnach ein Prozess, in dem äußere Institutionen des Verwaltungsfeldes in die inneren Institutionen der Verwaltungstätigen übergehen. Die inneren Institutionen der Verwaltungstätigen äußern sich in ihren Denkgewohnheiten, Verhaltensweisen und Lebenshaltungen. Anders ausgedrückt handelt es sich um die Mentalität von Verwaltungstätigen.

Die paradigmatischen und komplementäre Theorieansätze, die hier zugrunde gelegt werden, bilden den Untersuchungsrahmen für die Analyse zweier deutscher Verwaltungssysteme, samt der Mentalität der Verwaltungstätigen. Die Analyse erfolgt auf der Grundlage eines eklektischen Modells zwischen dem Neo-Institutionalismus und Bourdieus Praxistheorie.

---

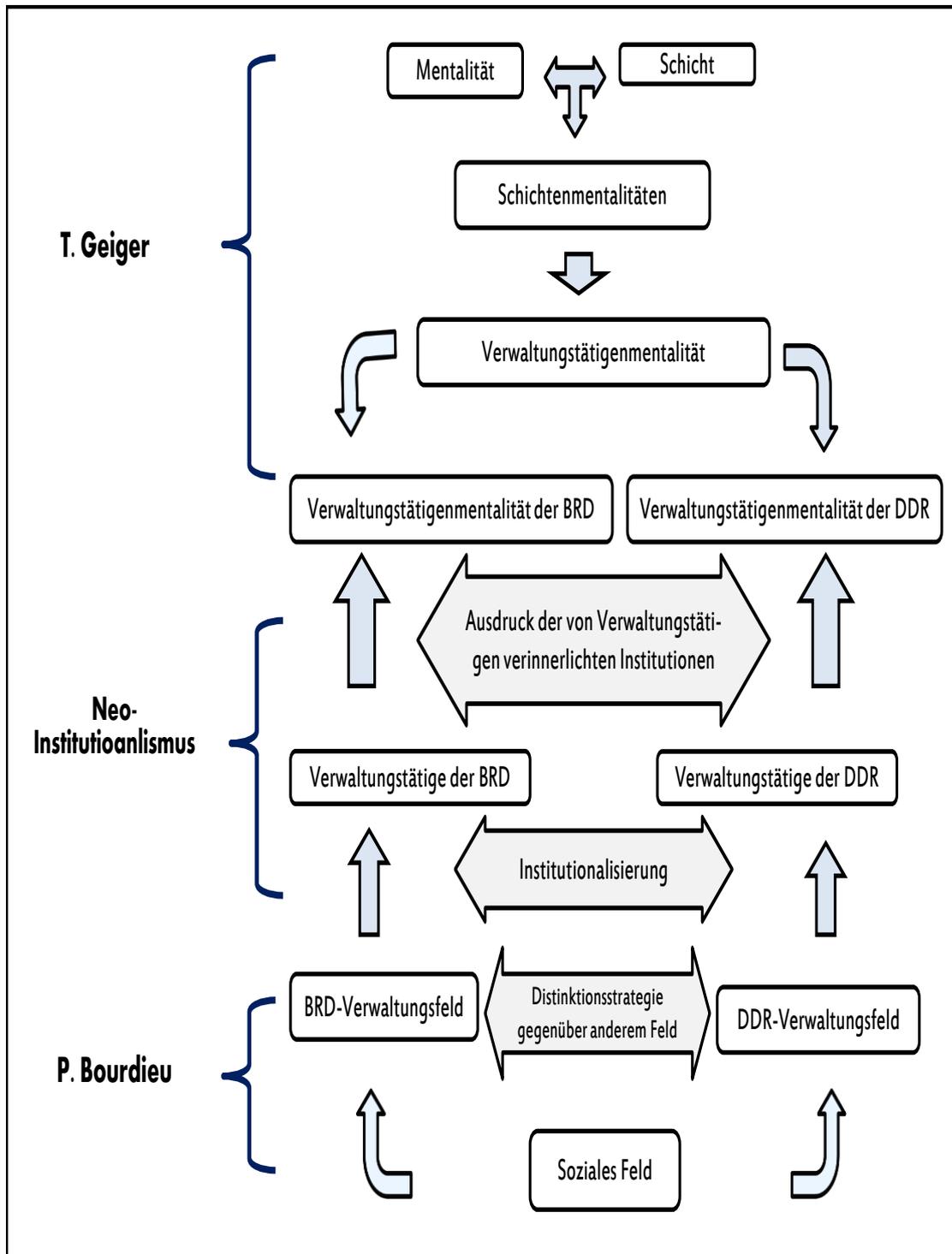
<sup>160</sup> Böhmer, Robert: a.a.O., S. 63.

<sup>161</sup> Ebda.

<sup>162</sup> Göhler, Gerhard (1997): „*Wie verändern sich Institutionen?*“. In: Göhler, Gerhard: *Institutionenwandel* (=Band 16 Leviathan). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1997, S. 28.

Eine Übersicht über den Zusammenhang zwischen dem Verwaltungssystem und der Mentalität von Verwaltungstätige soll dies verdeutlichen.

Abbildung 1: Modell über den Zusammenhang zwischen dem Verwaltungssystem und der Mentalität von Verwaltungstätigen<sup>163</sup>



<sup>163</sup> Eigene Darstellung.

Auf der Grundlage dieser Eklektik werden in den Kapiteln drei und vier die Verwaltungsfelder der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik behandelt. Dabei wird zunächst auf die historische Entwicklung des jeweiligen Verwaltungsfeldes eingegangen unter Berücksichtigung des Verwaltungspersonals und der Verwaltungsorganisationen. Im fünften Kapitel folgt eine Interviewanalyse von Interviews mit Verwaltungstätigen aus beiden Verwaltungsfeldern. Dies geschieht vor dem Ziel unterschiedliche Mentalitäten zu erkennen.

### **3. Das Verwaltungsfeld in der BRD**

#### **3.1. Die Entwicklung der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland**

##### **3.1.1. Die Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland als ein klassisches Verwaltungssystem**

In einem interkulturellen Vergleich erscheint die Öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland (BRD) als ein klassisches Verwaltungssystem. Die Wurzeln dieser Verwaltungsordnung liegt in der Bürokratie, wie diese beispielsweise von Max Weber beschrieben und interpretiert wurde. Charakteristisch für diese Verwaltungsordnung sind generell geordnete behördliche Kompetenzen, Amtshierarchien, Aktenbetrieb, Regelgebundenheit der Amtsführung, Berufsbeamtentum etc. Der Öffentlichen Verwaltung der BRD obliegt eine Leistungsaufgabe und sie ist einem Funktionsmuster unterworfen. In ihr kommt der Gedanke des liberalen und sozialen Rechtsstaates zum Ausdruck. Der Aufbau und die Funktionsweise dieses klassischen Verwaltungs-systems finden wir nicht nur in der BRD, sondern auch in Frankreich und Österreich. Auch diese Länder folgen einer Verwaltungstradition, wie sie zuvor beschrieben wurde.<sup>164</sup>

Die Entwicklung der Verwaltung in der BRD sowie jene der klassischen Verwaltungssysteme, beziehen sich auf die Herausbildung und Entwicklung des modernen Staates in Europa. Aus diesem Grund soll im Folgenden zunächst auf die Entstehung des modernen Staates in Europa eingegangen werden.

##### **3.1.2. Entstehung des modernen Staates und Selbsterkenntnis der Verwaltung als Subsystem**

Die Öffentliche Verwaltung der BRD, so wie wir sie heute als Mitglieder dieser Gesellschaft erleben, muss als Ergebnis einer langen historischen Entwicklung betrachtet werden. Sie ist nicht als solche zu betrachten, die unmittelbar nach dem Ausgang des Nationalsozialismus entstand oder implementiert wurde. Vielmehr finden wir ihre Vorläufer in einigen historischen Großreichen. Die Existenz der Öffentlichen Verwaltung als gesellschaftliches Subsystem geht jedoch zurück auf die Entwicklungen in Europa im 19. Jahrhundert. Diese Entwicklungen gehen zurück auf die entscheidende Veränderung in der Struktur des sozialen Systems innerhalb der Gesellschaft, so wie diese auch in Preußen stattgefunden hatte. Die

---

<sup>164</sup> König, Klaus (1991): „Zum Verwaltungssystem der DDR“. In: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 9f.

Strukturveränderung, wie sie eben beschrieben wurde, wird in der Sozialwissenschaft als Differenzierung bezeichnet. Allgemein betrachtet, bedeutet Differenzierung zunächst Arbeitsteilung. Damit impliziert wird die Herausbildung von sozialen Subsystemen, die sich funktional unterscheiden. Hierunter fällt die Entstehung eines Wirtschaftssystems, eines Bildungssystems, eines Wissenschaftssystems, eines Politischen Systems sowie nicht zuletzt auch die des Verwaltungssystems.<sup>165</sup>

Der Begriff der Verwaltung steht in einer engen gedanklichen Verbindung zur Idee der Gewaltenteilung. Die Idee der Gewaltenteilung impliziert eine interne Differenzierung der staatlichen Institutionen. Über diese Begriffliche Beziehung ist es möglich die Öffentliche Verwaltung als einen separaten Erkenntnis-gegenstand zu betrachten. Die Öffentliche Verwaltung ist komplementär zur willensbildenden Legislative. Sie ist insofern komplementär als ihr die Aufgabe obliegt den Willen der Legislative auszuführen. Sie ist die Exekutive. Allein durch diese Betrachtung ist es jedoch nicht möglich die öffentliche Verwaltung als ein Subsystem analytisch zu erfassen. Als Subsystem ist die Öffentliche Verwaltung an zwei wichtige Bedingungen geknüpft.

Die erste Bedingung der Öffentlichen Verwaltung als Subsystem ist die Zentralisierung der Herrschaft innerhalb eines Territoriums. Damit wird die Existenz eines territorialen Staates vorausgesetzt. Die Zentralisierung der Herrschaft setzt im Prozess ihrer Entwicklung voraus, dass innerhalb eines Territoriums eine Instanz hierzu legitimiert wird. Als wesentliche Elemente der Legitimation sind die Sicherung der politischen Gemeinschaft nach außen sowie die Erhaltung einer Ordnung nach innen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe sind Herrschaftsmittel erforderlich. Hierzu zählt insbesondere das Gewaltmonopol. Der Prozess der Zentralisierung der Herrschaft unterlag in Laufe seiner historischen Entwicklung einer Gegenteilendenz. Diese Gegenteilendenz umfasst Bestrebungen zur Dezentralisierung von Macht. Die Beziehung zwischen Zentralisierung der Herrschaft und ihren Dezentralisierungsbestrebungen kann als ein Kräfteverhältnis betrachtet werden, welches sich zeitlich gesehen ständig verändert.<sup>166</sup>

Die Entstehung moderner Staatsverwaltung geht auf Zentralisierungs-bestrebungen innerhalb der mittelalterlichen feudalen Struktur zurück. Die Herrschaftsordnung des Absolutismus und

---

<sup>165</sup> Mayntz, Renate: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: Müller Juristischer Verlag, 3. Auflage, 1985, S. 12.

<sup>166</sup> Ebd. S. 14f.

die daraus hervorgehende Herrschaftsordnung eines territorialen Staates bedurften beiderseits historischer Voraussetzungen, ebenso wie die Feudalisierung, die auf dezentralisierenden Kräften gründete. Die Entstehung absoluter Monarchien in Europa gründet auf Bestrebungen zur Zentralisation der Macht. Sie setzt sich zunächst mit Beginn des 17. Jahrhunderts in Frankreich durch und entwickelt sich im weiteren Verlauf überall in Europa. Voraussetzung zur Etablierung einer absoluten Monarchie lag darin, sich im Machtkampf mit vielen Fürstenhäusern zu behaupten. Erst mit dem Überwinden dieses Machtkampfes konnte es gelingen in einem größeren Gebiet eine Hegemonie zu etablieren. Als wesentliches Merkmal der Zentralisierung der Macht ist demnach, dass innerhalb eines Herrschaftsgebietes ausschließlich eine Instanz die Macht darüber besitzt, entscheiden zu dürfen über Krieg und Strafen. Diese Bestrebung setzte in einer Zeit ein, in der sich Vasallen von Fürsten untereinander bekriegten und jeder freie und waffentragende Mann selbst Rache übte und über Recht und Unrecht entschied. Die Durchsetzung der zentralisierten Macht konnte aus diesem Grund nur mit Gewalt erfolgen.<sup>167</sup>

Die zweite Bedingung der Öffentlichen Verwaltung als Subsystem ist die Notwendigkeit zur Erfüllung wichtiger Daueraufgaben. Diese Bedingung ist mit der ersten Bedingung, der Zentralisierung der Herrschaft eng verflochten. Zu diesen Aufgaben zählten die Einführung und der Betrieb eines Steuersystems, die Mobilisierung von Verteidigungskräften zum Schutz des eigenen Territoriums etc. Diese Aufgaben können auch als Triebfedern der Zentralisierung der Herrschaft gelten und genau hierin liegt die Verflechtung dieser beiden Bedingungen. Zugleich können die Aufgaben der Verwaltung auch als Folgen der Herausbildung eines Territorialstaates angesehen werden. Beide Interpretationen beziehen sich auf eine stets gleiche Funktion, nämlich die Erhaltung des Staates.<sup>168</sup>

In diesem Sinne ist der moderne Staat mit seinem Subsystem der Öffentlichen Verwaltung ein Nachkomme des Fürstlichen Absolutismus. Seine Quelle finden wir in der Entstehung bürokratischer Verwaltungen im Absolutismus. Seine Merkmale bilden die Ausschaltung der politischen Macht der Stände, Zentralisierung der politischen Gewalt, Monopolisierung der sachlichen und personellen Herrschaftsmittel, Egalisierung der Untertanen zu einem einheitlichen durchgeformten und sozial disziplinierten Verband, Konzentration der Rechtssprechungsgewalt und nicht zuletzt die Errichtung einer effektiven Verwaltung. Der

---

<sup>167</sup> Ebda. S. 17.

<sup>168</sup> Ebda. S. 15.

Moderne Staat ersetzt die mittelalterliche Polyarchie und den frühneuzeitlichen Ständestaat. Der Moderne Staat ist demnach eine selbstständige militärische, wirtschaftliche und politische Wirkungseinheit.<sup>169</sup>

Die Absolute Monarchie, aus der heraus der moderne Staat sich herausbildete, kennt bereits die Trennung zwischen Hof- und Landesverwaltung. Zugleich grenzt sich die Absolute Monarchie in ihrem Steuersystem von ihrem Vorgänger ab. Die Staatseinnahmen gehen stärker auf das Steuerwesen zurück und nicht mehr ausschließlich auf den Grundbesitz. Hierzu wird eine eigene Finanzverwaltung aufgebaut. Ferner übernimmt die Verwaltung Vorbereitungsaufgaben von der Justiz. Dies ist ein Indiz für immer größere Professionalisierung der Verwaltung, d.h. des Verwaltungspersonals. Verstärkt wird dies durch das ehrenamtliche Personal. Auf diese Weise erscheint die Absolute Monarchie mit einer geschlossenen und dichten Verwaltung.<sup>170</sup> Die Verwaltung spielt demnach eine wichtige Rolle im Prozess der Entstehung eines neuen Staatstypus, des Modernen Staates. Diese Rolle wird bereits in den Entstehungsprozessen der Absolutistischen Monarchie, d.h. in der Überwindung des Feudalismus deutlich.<sup>171</sup>

In der Absolutistischen Monarchie bildet sich die Verwaltung erstmals als solche heraus. Sie dient auf dem Weg der Überwindung des dualistischen Ständestaates. Zu ihren Charakteristika zählt die Einheitlichkeit der Untertanen auf einem geschlossenen Territorium, Ansätze von Rechtsgleichheit durch Einheitlichkeit im Verwaltungsvollzug trotz regionaler und traditionaler Unterschiede.<sup>172</sup>

Ein Moderner Staat wird insbesondere durch eine umfassende Verwaltungsstruktur gekennzeichnet. Dieses Merkmal ist eine Konstante in den Gegenwartsgesellschaften und charakteristisch ihre politische Ordnung.<sup>173</sup> Die Zentralisierung der Herrschaft geht mit neuen Abhängigkeiten einher. Die Stände erlangen das Bedürfnis nach Einflussnahme auf Entscheidungen der Zentralmacht. Dies äußerte sich im zunehmenden Verlust an Autonomie

---

<sup>169</sup> Dreier, Horst: *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*. Tübingen: Mohr Paul Siebeck, 1991, S. 36.

<sup>170</sup> Ellwein, Thomas: „*Geschichte der Öffentlichen Verwaltung*“. In: König, Klaus; von Oertzen, Hans-Joachim; Wagener, Frido: *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1981, S. 40f.

<sup>171</sup> Ebda. S. 41.

<sup>172</sup> Ebda.

<sup>173</sup> Benet, Wolfgang und König, Klaus: *Verwaltungsstaat im Übergang*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1992, S. 9.

privater Grundherren und später auch der freien Städte. Diese Entwicklung hinterlässt einen bleibenden Effekt auf die Zentrale Herrschaft. Sie ist nunmehr bestrebt einen Minimalkonsens zwischen den Erwartungen der sozialen Masse und ihren eigenen politischen Zielen herzustellen. Dies äußert sich im Entstehen von Institutionen. Diese Institutionen erfüllten eine wichtige Vermittlungsfunktion zwischen Zentraler Herrschaft und den Erwartungen der sozialen Masse. Diese Logik findet im Begriff der Input-Strukturen des Politischen Systems ihren Niederschlag.<sup>174</sup>

Die Intensität der Bindung zwischen der Verwaltung und der Absoluten Monarchie als Willensbildungsinstanz darf jedoch nicht unterschätzt werden. Die Absolute Monarchie war nicht an Rechtsnormen, Verfahrensregeln oder an Mitregierungsansprüche gebunden. Die Absolute Monarchie konnte jede beliebige Sache an sich ziehen, diese kontrollieren und darüber entscheiden. Innerhalb dieser Beziehung dominiert die Absolute Monarchie. Der Verwaltung obliegt die Rolle eines mechanischen Apparates, welcher zentral gesteuert werde. Er ermöglicht die Steuerung aller Teile und Branchen des Staates von einem zentralen Punkt aus.<sup>175</sup>

Das Maschinenmodell ist eine hervorragende Analogie für die Funktionsweise der absoluten Fürstenmonarchie. In diesem Modell erscheint die Verwaltung als ein Vollzuginstrument des zentralen Willens. Dieses Modell setzt eine hierarchische Struktur der Gesellschaft voraus, ohne die das Modell nicht funktionieren kann. Jede Form des Zentralismus setzt bestehende Hierarchien voraus. Die Hierarchie findet ihren Niederschlag im Beamtentum. Das Beamtentum reagiert in diesem Modell auf Dienstbefehle durch die zentrale Gesetzgebungsgewalt. Im Übrigen finden sich auch im aktuellen Beamtenrecht Momente dieser rigiden Logik.<sup>176</sup>

Die Entprivatisierung des Herrschaftsapparates gilt als ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Weg hin zur Vergesellschaftung der Zentralen Herrschaft. Sie wird an dieser Stelle jedoch nicht als Notwendigkeit erachtet. In der Absolutistischen Monarchie war es der Fürst, der die zuvor private Herrschaft vereinte. Er wurde dadurch zum Staatsoberhaupt. Der Fürstendiener erscheint hierin als Staatsdiener. Diese Interpretation ist möglich aufgrund der Unterscheidung

---

<sup>174</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 19.

<sup>175</sup> Dreier, Horst: a.a.O., S. 39f.

<sup>176</sup> Ebda. S. 40ff.

zwischen Fürsteneigentum und Staatseigentum. Im Laufe der Entwicklung der Absoluten Monarchie wurde die Verfügung des Monarchen über den Staatsapparat und den Staatsbesitz immer mehr eingeschränkt.

Zwei wichtige Aspekte sind in diesem Zusammenhang hervorzuheben. Mit der Beschränkung der Verfügungsmacht des Monarchen tritt die zunehmende Rechtsbindung der Staatsverwaltung einher. Diese Rechtsbindung äußert sich in politischen Vertretungskörperschaften mit Entscheidungs- und Kontrollrechten. Diese Entwicklung führt schließlich zur Herausbildung der modernen parlamentarischen Demokratie.<sup>177</sup>

Im Rahmen dieses Kapitels sollte deutlich geworden sein, dass die Geschichte der Öffentlichen Verwaltung zugleich die Entwicklungsgeschichte des Modernen Staates ist. Die Öffentliche Verwaltung lässt sich demnach analytisch nicht von den Entwicklungsbedingungen des Modernen Staates trennen.<sup>178</sup> Der Moderne Staat ist ein Verwaltungsstaat.<sup>179</sup>

### **3.1.3. Die Entwicklung der Verwaltung in Deutschland im 17. bis 18. Jahrhundert unter Berücksichtigung der Entwicklung der Verwaltung in Preußen**

Die Auflösung der ständischen Gesellschafts- und Staatsordnung führte zwangsläufig zur Entwicklung der modernen Verwaltung. Die Auflösung ging mit einer größeren Machtfülle einher. Die Verwaltung ermöglichte die Durchführung und Bewahrung der staatlichen Herrschaftsordnung. Die Zünfte und der Landadel konnten in dieser neuen Situation den Lebensstandard in Stadt und Land nicht mehr anheben. Diese Aufgabe oblag nun dem Landesherrn. Der Landesherr repräsentierte den Staat und galt gewissermaßen als sein Antrieb des Fortschritts. Dies wurde durch den aufgeklärten Absolutismus möglich. Durch Verwaltungsmaßnahmen konnte der Landesherr die Wohlfahrt seiner Untertanen fördern. Diese Entwicklung setzte mit der Überwindung des Dreißigjährigen Krieges ein. Die katastrophalen Folgen dieses Krieges konnten nur durch Inanspruchnahme landesfürstlicher Verwaltung beseitigt werden. Auch die stehenden Heere verlangten nach einer Verwaltungslösung. Die Verwaltung ermöglichte in diesem Zusammenhang den Sach- und

---

<sup>177</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 19f.

<sup>178</sup> Ebda. S. 14.

<sup>179</sup> Benet, W. und König, K.: S. 9.

Finanzbedarf des Heeres zu befriedigen und die Rekrutierung neuer Soldaten zu organisieren. Nicht zuletzt stellte die Versorgung der neuen stehenden Heere die Verwaltung vor besondere Herausforderungen.<sup>180</sup>

Die Entwicklung der Verwaltung und des Territorialstaates auf deutschem Boden verlief je nach Region unterschiedlich. Diese Entwicklung begann im 16. Jahrhundert und verlief bis zum Ende des 18. Jahrhunderts. Die Professionalisierung der Verwaltung ging auch auf dem deutschen Boden mit dem Aufbau der stehenden Heere einher. Den Verwaltungen oblag insbesondere die Aufgabe der Steuerverwaltung. Aus diesem Grund können die Kriegskammern in Preußen als Vorläufer der Öffentlichen Verwaltung bezeichnet werden. Ermöglicht wurde diese Entwicklung in erster Linie durch die Einführung der Geldwirtschaft.<sup>181</sup>

Die Entwicklung der preußischen Verwaltung bekam auf deutschem Boden einen Modellcharakter und ist für das Verständnis der Öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik relevant. Auf einem relativ großen Gebiet verlief ein sehr ausgeprägter Zentralisierungsprozess.<sup>182</sup> Die Auseinandersetzung zwischen den Ständen und den Fürsten führte zur Errichtung und dem Ausbau des brandenburgisch-preußischen Gesamtstaates. Die ständisch-territorialen Behörden wurden zunehmend durch neue Institutionen verdrängt.<sup>183</sup> Diese Entwicklung setzte mit dem Großen Kurfürst Wilhelm von Brandenburg (1648-1688) ein. Mit dem Kurfürst begann die Vereinigung von Brandenburg-Preußen voranzuschreiten. Als Meilenstein gilt hierbei der Aufbau eines stehenden Heeres. Zunächst kamen die Stände für die Finanzierung dieses Heeres auf. Dies begründet sich daraus, da sie zunächst über das Recht zur Steuerwilligung verfügten. Die Finanzierung der Heeresunterhaltung hing demnach zunächst von den Ständen ab. Diese war unzureichend und unregelmäßig. Der Kurfürst von Brandenburg musste sich mit Waffengewalt gegen die Stände durchsetzen um über das Steuermonopol zu verfügen. Die Abschaffung des Rechts der Steuerbewilligung wurde im Jahr 1660 in Preußen bereits abgeschafft.<sup>184</sup> Das Recht auf Führungsposition des Adels blieb zunächst garantiert. Als Gegenleistung für die Erhaltung dieses Privilegs wurde der Adel zum

---

<sup>180</sup> Thieme, Werner: *Verwaltungslehre*. Hamburg: Heymann Verlag, 1984, S. 34.

<sup>181</sup> Buse, Michael und von Dewitz, Dina: *Einführung in die politische Verwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer Verlag, 1975, S. 28f.

<sup>182</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 22.

<sup>183</sup> Thiele, Willi: *Die Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums: Preußen als Ausgangspunkt modernen Berufsbeamtentums*. Hamburg: Maximilian Verlag, 1981, S. 15.

<sup>184</sup> Ebd. S. 23.

Staatsdienst verpflichtet. Den Staatsdienst hatte er mit seinem Gut und Blut zu leisten. Aus dem Adel rekrutierten sich die Offiziere des preußischen Heeres. Damit wurde auch die Grundlage für das spätere Beamtentum geschaffen.<sup>185</sup> Diese Entwicklung setzte sich soweit durch, bis auch die Steuereinnahmen durch preußische Beamte eingetrieben wurden.<sup>186</sup> Die Verwaltung der Steuern wurde den kurfürstlichen Kommissariaten oder Kriegskammern übertragen. Diese Institutionen können als Behörden bezeichnet werden, weil ihnen auch in Friedenszeiten die Verwaltung des Heeres oblag. Parallel zur Heeresverwaltung baute der Kurfürst eine Domänenverwaltung auf. Diese wurde ab 1689 der Geheimen Hofkammer, die als Zentralbehörde fungierte, unterstellt. Sie verwaltete die Domänen und Regalien und war ausgerichtet auf eine Vermehrung von Einnahmen. Aus diesem Grund geriet sie zunehmend in Konflikte mit der Heeresverwaltung. Um diesen Konflikten vorzubeugen legte Friedrich Wilhelm der Erste (1713-1740) beide Behörden, die Geheime Hofkammer sowie Kriegsverwaltung, zusammen. Im Rahmen dieses Zentralisierungsprozesses wurden in den Provinzen Behörden der kombinierten Kriegs- und Zivilverwaltung eingerichtet. Der Geschäftsbereich des Generaldirektoriums wurde in vier Provinzialdepartemente eingeteilt. Jedes Provinzialdepartement wurde von einem Minister geleitet. Analog zur Entwicklung in Frankreich sind preußische Minister und französische Sekretäre vergleichbar. Neben ihrer regionalen Zuständigkeit waren sie für bestimmte Sachgebiete zuständig.<sup>187</sup>

Friedrich Wilhelm der Erste grenzte sich in seiner Art insofern von seinem Vorgänger ab, als er ein sparsamer und strenger Landesherr galt. Vom Tage seines Amtseintritts bemühte er sich um den Aufbau eines leistungsfähigen Beamtenstandes. Dabei unterlag die Auswahl von Beamten einem strengen Regelement. Entscheidend war ihre Vorbildung. Sie musste sich mit den Amtspflichten vereinen und eine Kontrolle über die obliegenden Pflichten ermöglichen. Vor diesem Hintergrund wurde Bestellungen, Diensteide, Instruktionen und Dienstbefehle vorher exakt festgelegt. Sie dienten als Fundament für die Herstellung von Verantwortlichkeit seitens der Beamten.<sup>188</sup>

Das Generaldirektorium war nicht die einzige zentrale Behörde. Es existierten weitere zentrale Behörden. Diese waren zum einen ausgegliederte Funktionseinheiten aus dem Generaldirektorium, zum anderen waren es ausgegliederte Funktionseinheiten aus dem

---

<sup>185</sup> Ebd. S. 15.

<sup>186</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 23.

<sup>187</sup> Ebda.

<sup>188</sup> Thiele, Willi: a.a.O., S. 16.

Geheimen Rat. Die Angelegenheiten des Geheimen Rates wurden bereits zuvor nach einem Kollegialprinzip ausgeführt. Die Abstimmungen über die Entscheidungen wurden Plenum getroffen. Im Jahr 1728 wurde aus dem Geheimen Rat ein Kabinettsministerium ausgegliedert. Diesem oblag die Aufgabe zur Erledigung auswärtiger Angelegenheiten. Im Laufe der Zeit wurden immer mehr Aufgaben aus dem Geheimen Rat ausgegliedert. Hierzu zählen beispielsweise Justiz-, Schul- und Kirchenangelegenheiten. Auf diese Weise verlor der Geheime Rat immer deutlicher seine Einflussphäre.<sup>189</sup> Die Ausgliederung verlief zunächst auf der oberen Ebene, d.h. diesen neuen Verantwortungsressorts fehlte ein regionaler Unterbau. Bis ins 18. Jahrhundert hielten die Landstände die Verantwortung für regionale Verwaltung und Gerichtsbarkeit in ihren Händen. Diese Verantwortung musste zunächst noch zentralisiert werden. Dies war insofern erforderlich, als ohne diesen Schritt keine herunterreichende Staatsverwaltung existieren konnte. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Zentralisierung der Verwaltung in Preußen von oben nach unten einherging und keinesfalls andersherum.<sup>190</sup>

In diesem Prozess kristallisierte sich ein neuer Beamtentypus heraus. Im späteren Verlauf wurde dieser Typus als preußisch bezeichnet. Charakteristisch war für diesen Beamtentypus, dass der Beamte in seinem Amt nicht ein Recht und keine Erwerbquelle gesehen hatte. Er war zum geregelten Dienst verpflichtet und hatte pünktlich, sparsam und genau zu sein.<sup>191</sup>

Sogenannte Regierungen nahmen die Aufgaben der ständischen Verwaltung in den einzelnen Landesteilen in Preußen wahr. Diese Regierungen umfassten die oberste Gerichtsbarkeit und Finanzbehörden. Auf der überregionalen Ebene waren sie der zentralen Justizbehörde unterstellt. Dieses Unterstellungsverhältnis führte zuweilen auch zu Konflikten. Diese Konflikte konnten zugunsten der zentralen Behörden nicht durch einen administrativen Akt überwunden werden, sondern bedurften harter Kämpfe. Sie wurden in ihren Funktionen nach und nach beschnitten und stets den Oberbehörden des Königs direkt unterstellt. Auf der zentralen Ebene vollzog sich parallel hierzu die Trennung zwischen Verwaltung und Justiz. Dies äußerte sich auch in den nachgeordneten Stellen wider. Dieser Prozess führte schließlich dazu, dass im Jahr 1808 die Regierungen in reine Justizbehörden umgewandelt wurden. Sie wurden den Oberlandgerichten unterstellt. Die Verwaltungsaufgaben wurden in diesem

---

<sup>189</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 23.

<sup>190</sup> Ebda.

<sup>191</sup> Thiele, Willi: a.a.O., S. 19.

Zusammenhang an neue Institutionen übertragen. Kreisdirektoren ersetzen auf der unteren Ebene die Landstände. In den Städten wurden festbesoldete königliche Magistraträte geschaffen.<sup>192</sup> Mit der Vollendung des Aufbaus einer mehrstufigen Zentralverwaltung wurden durch die Stein-Hardenbergischen Reformen Ministerialbereiche geschaffen. Diese Reform umfasste eine Neugliederung von Oberbehörden in fünf Ministerien. Dadurch wurde das unübersichtliche System von Oberbehörden neu gestaltet. Die internen Strukturen wurden analog zur französischen Ministerialordnung gegliedert. Auch die Anzahl und Ressortverteilung richtete sich nach diesem Modell. So wurde zwischen Sachbereichen Krieg, Finanzen, Justiz, Auswärtiges und Innen unterschieden.<sup>193</sup>

Die Entwicklungen förderten auch das Berufsbeamtentum.<sup>194</sup> Das Berufsbeamtentum in Preußen setzte sich überwiegend aus akademisch gebildeten Bürgern zusammen. Die Herkunft war repräsentativ für die höheren Beamten.<sup>195</sup> Kennzeichnend war für diese Gruppe, dass sie anders als die ständischen Beamten im Beamtentum ihre Lebenswelt fanden. Regelungen zum Eintritt in das Beamtenverhältnis finden wir bereits im 18. Jahrhundert. Als Voraussetzung galt ein Universitätsexamen in Kameralistik. Die Ernennung zum Beamten erfolgte nicht mehr traditionell nach Kooptation, sondern erfolgte nach festen Kriterien hinsichtlich ihrer Fähigkeit.<sup>196</sup> Diese neue Gruppe von Beamten bemühte sich stets ihre Position in der Gesellschaft zu festigen. Mit dieser Zielsetzung war die Bestrebung verbunden, sich vom Monarchen unabhängiger zu machen. Dies konnte durch eine stärkere Bindung an den Staat erfolgen. Die Verwaltung förderte demnach die Idee des Staates.<sup>197</sup>

Im 18. Jahrhundert wurde aus dem Fach Kameralistik die sogenannte Policywissenschaft gegründet. Dies geschah an nahezu allen deutschen Universitäten. Die Notwendigkeit für dieses neue universitäre Fach ergab sich aus den Erfahrungen im Aufgeklärten Absolutismus. Mit ihm ging die Einsicht einher, wonach Beamte nicht nur Kenntnisse in Jura, sondern auch in Wirtschaft und Verwaltungstechnik besitzen müssten.<sup>198</sup> Reflektionsobjekt war stets der Ausgang des Dreißigjährigen Krieges und daraus erwachsene Bedürfnis nach einem guten

---

<sup>192</sup> Ebd. S. 25.

<sup>193</sup> Ebda.

<sup>194</sup> Bogumil, Jörg und Jann, Werner: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2. Auflage, 2009, S. 29.

<sup>195</sup> Ellwein, Thomas: a.a.O., S. 42.

<sup>196</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S. 25.

<sup>197</sup> Ebd., S. 42.

<sup>198</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 29.

Leben. Dieses gute Leben sah man durch die Staatsgestaltung möglich zu machen. Der Begriff Policey impliziert in erster Linie die staatliche Hilfe.<sup>199</sup> Daraus resultierte ein umfassender Anspruch an den Staat und zugleich an seine Verwaltung. Die Verwaltung wurde in die Aufgabe versetzt, die Wirtschaft nach den Grundsätzen des Merkantilismus zu fördern und zu leiten. Auf diesem Weg erhielt die Policey umfassende Ordnungs- und Gestaltungsbefugnisse in allen Bereichen.<sup>200</sup>

Das staatliche Handeln erlangte in diesem Zusammenhang an Ansehen und sah sich mit einer hohen Nachfrage konfrontiert. Die Fachbereiche der Kameralistik wurden immer deutlicher ausgedehnt. Eine Spezialisierung und Differenzierung dieser Disziplin erscheint vor diesem Hintergrund nachvollziehbar.<sup>201</sup> Insgesamt erscheint der Prozess, wie diese hier geschildert wurde, als ein Zentralisierungsprozess. Dieser Prozess verlief dabei keineswegs ohne Autonomiebestrebungen, die ja der Idee der Zentralisierung entgegenwirkten. Dank dieser Dezentralisierungsbestrebungen konnte sich eine Reihe von dezentralistischen Elementen etablieren.<sup>202</sup> Die Macht der Dezentralisierungsbestrebungen blieb bis ins 18. Jahrhundert in der deutschen Verwaltungsgeschichte erhalten. Dadurch kann man erklären, weshalb im 18. Jahrhundert immer noch einzelne Verwaltungslandschaften existierten. In der Macht der Dezentralisierungsbestrebungen wird deutlich, dass die Bindung der Verwaltung stark von der sozialen Umwelt abhängt. Die Macht der Verwaltung ist nicht nur in der Obrigkeit sichtbar, sondern auch im Volkstum, in der Gewohnheiten, den Rechtsbräuchen, den Sozialen Bedingungen und Landeskulturen etc. Trotz dieser Unterschiede waren die Verwaltungen funktional vergleichbar. Zu den Verwaltungsaufgaben zählte die Rechtswahrung, die Friedens- und die Herrschaftssicherung, die Katastrophenabwehr. Aus diesen Funktionsbereichen ergab sich eine weitere Differenzierung des Beamtenapparates.<sup>203</sup>

Im 18. Jahrhundert verfügte nicht nur Preußen über eine markante Verwaltungsstruktur, sondern auch Bayern, Württemberg und Baden. Die ersten Impulse bezüglich der Errichtung von Verfassungsstaaten gehen auf die Verwaltungen zurück.<sup>204</sup> Die Rationalität der Verwaltung erwuchs nicht ausschließlich aus ihrem Zweck, sondern stets immer auch aus

---

<sup>199</sup> Ebd.

<sup>200</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 29.

<sup>201</sup> Ebd.

<sup>202</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 26.

<sup>203</sup> Ellwein, Thomas: a.a.O., S. 44f.

<sup>204</sup> Ebd.

ihrer Verwurzelung ihrer sozialen Umwelt. Diese Bindung an die soziale Umwelt äußerte sich in den Unterschieden zwischen deutschen Verwaltungen. Begünstigt wurden sie auch durch die staatlich-politische Zersplitterung der deutschen Landschaft.<sup>205</sup>

Wie an einer anderen Stelle bereits erwähnt war ein besonderes Kennzeichen der absolutistischen Verwaltung des 18. Jahrhunderts, dass sie über unbeschränkte Staatsgewalt verfügte. Der Landesfürst konnte durch seine Daseinvorsorge und Fürsorge gegenüber seinen Untertanen seine politische Macht aufrechterhalten.<sup>206</sup>

Zusammenfassend lässt sich für die deutsche Verwaltungslandschaft des 18. Jahrhunderts festhalten, dass sie anders als ihre französische Analogie, nicht im Liberalismus mündet, sondern vielmehr patriarchalische Strukturen verfestigt und demnach den Aufgeklärten Absolutismus konserviert. Ein Vergleich zwischen dem Obrigkeits-Wohlfahrtsstaat nach deutschem Modell des 18. Jahrhunderts und dem modernen Wohlfahrtsstaat ergibt, dass sich beide in einigen Elementen unterscheiden. Wesentlicher Unterschied liegt zum einen in den technischen Möglichkeiten, die im 18. Jahrhundert weitestgehend beschränkt waren. Zum anderen kann man im 18. Jahrhundert kein Konzept der Differenzierung zwischen Staats- und Freiheitsräumen unterscheiden. Deutliche Ähnlichkeiten bestehen im Hinblick auf das Rechtsstaatsverständnis.<sup>207</sup>

### **3.1.4. Weitere Entwicklung der Verwaltung im 19. Jahrhundert in Deutschland**

Im 19. Jahrhundert wird die Öffentliche Verwaltung zum durchgehenden Merkmal aller europäischen Staaten. Die Entwicklung der Öffentlichen Verwaltung ist in diesem Zusammenhang Ausdruck einer grundsätzlichen Veränderung der sozialen Systeme.<sup>208</sup> Im 19. Jahrhundert beschleunigte sich die Entwicklung der Verwaltungen. Dies äußerte sich in der Zentralisierung und Spezialisierung von Verwaltungsbehörden.

Die Zentralisierung der Verwaltungsbehörden wurde nach dem preußischen Modell vorangetrieben. Zugleich führte die Zentralisierung der Verwaltung auch zu einer Vereinfachung ihrer Strukturen.<sup>209</sup> Der Prozess der Zentralisierung erfolgte im 19. Jahrhundert nicht mehr unter Beachtung von historischen und sozialen Bedingungen, wie

---

<sup>205</sup> Ebda.

<sup>206</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 28.

<sup>207</sup> Ebd.

<sup>208</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 12.

<sup>209</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 66f.

beispielsweise Gewohnheiten der Bevölkerung, sondern ausschließlich nach quantitativen und geografischen Kriterien. Das Ausmaß der Nichtbeachtung von historischen und sozialen Bedingungen unterschied sich jedoch je nach Region. Ausgerechnet in Preußen war die Nichtbeachtung dieser Bedingungen weniger ausgeprägt. Trotz dieser Unterschiede kann man festhalten, dass im 19. Jahrhundert auf dem deutschen Territorium neue Organisationen implementiert wurden. Diese Organisationen wurden zu einem wichtigen Machtmittel des Staates. Die Überlappung von Zuständigkeiten führte zuweilen dazu, dass die Verwaltungsbehörden untereinander konkurrierten und je nach ihren Zuständigkeiten bestrafen oder belohnen konnten.<sup>210</sup>

In diesem Prozess spielte die Wissenschaft eine wichtige Rolle. Dank der Wissenschaft konnte sich die Öffentliche Verwaltung auf deutschem Territorium vergleichsweise schnell ausdehnen. Zunehmend konnten Gemeinsamkeiten hergestellt werden zwischen bayrischen, preußischen, württembergischen oder sächsischen Verwaltungstraditionen. Die Herstellung der Gemeinsamkeiten erfolgte durch die Wissenschaft. Die Wissenschaft prägte den Begriff der Verwaltung und aus sich das Verwaltungspersonal hervor. Damit nahm die Wissenschaft auch Einfluss auf die Organisation und den Ausbau der Verwaltungen. Die Herstellung der Gemeinsamkeiten spiegelt sich auch in der sprachlichen Dimension wieder. So werden die Gesetze und Vorschriften von Verwaltungen im 19. Jahrhundert sich immer ähnlicher. Dies führte nun dazu, dass trotz der regionalen Zuständigkeiten zwischen deutschen Ländern sich die Verwaltungen immer mehr ähnelten.<sup>211</sup>

Die Entwicklung der Öffentlichen Verwaltung hatte auch ihre Spuren im Bezug auf die Ausgestaltung der Staatsordnung hinterlassen. Wo der dynamische Fürstenstaat in der Person des Landesherren keine Unterscheidung zwischen höchstem Staatswillen und administrativer Gewalt kannte, kam es im 19. Jahrhundert, im Zeitalter der konstitutionellen Monarchie, zunehmend zu einer dualistischen Aufspaltung der Staatsgewalt. Diese Entwicklung war ein wichtiger Meilenstein zur Entstehung eines bürgerlichen Rechtsstaates. Darin finden wir das Grundphänomen des Konstitutionalismus. Die Trennung zwischen politischer und administrativer Gewalt führte zugleich zur Verdoppelung von bestehenden Problemen. Es konkurrierten nunmehr beispielsweise das parlamentarische und das monarchische Prinzip. Ferner galt dies auch im Bezug auf die Volkssouveränität und Fürstensouveränität. Fragen der

---

<sup>210</sup> Ellwein, Thomas: a.a.O., S. 47.

<sup>211</sup> Ebda. S. 49.

Legitimität und Repräsentation blieben demnach zunächst ungeklärt.<sup>212</sup>

Trotz der nach wie vor starken Gültigkeit des monarchischen Prinzips, welches sich als Gegenkonzept zur Volkssouveränitätslehre und der Lehre der Gewaltenteilung darstellte, wurde immer mehr deutlich erkennbar, dass sich die absolute Konzentration der gesamten staatlichen Macht in der Hand eines Monarchen nicht längerfristig behaupten kann. Hier hinterließ die französische Revolution ihre Spuren auch auf dem deutschen Territorium.<sup>213</sup>

Die Präambeln der deutschen Verfassungen im 19. Jahrhundert stellen den Monarchen nach wie vor an der obersten Stelle der Macht dar, jedoch wird darin auch erkennbar, dass seine Position von der Gnade an der Ausübung der staatlichen Gewalt abhinge. So enthalten diese Verfassungen auch Momente der Partizipation nach der Volkssouveränitätslehre. Änderungen der Verfassungen bedurften der Zustimmung der Volksvertretungen. Auch diese Weise ändert sich die tatsächliche Macht des Monarchen insofern, als diese auch in eine Abhängigkeit versetzt wurde. Das monarchische Prinzip wurde zunehmend auch in anderen Bereichen aufgeweicht. Es wurde zunehmend die Unabhängigkeit der Gerichte ersichtlich. Demzufolge kann man in dieser Entwicklung einen Automatismus erkennen, wonach sich die Partizipationsanteile nach und nach erweiterten. Dieser Prozess stellte sich als irreversibel dar. Die Regelungsmacht des Monarchen wurde zunehmend aufgespaltet. Das monarchische Prinzip verblasste zu einem allgemeinpolitischen Postulat, welches in der Realität in seiner ursprünglichen Bedeutung kaum noch existierte.<sup>214</sup> Der Gedanke des Rechtsstaates spielte sich in diesen Entwicklungen zunehmend.

Zu den negativen Folgen dieser Entwicklungen zählte aber auch eine Abkehr vom absolutistischen Wohlfahrtsstaat. Immer mehr trat die Idee des Staatszwecks in den Vordergrund. Der Zweck legitimierte nunmehr die Mittel der Macht. Als Erscheinung tritt der sogenannte Polizeistaat hervor.<sup>215</sup>

Die Öffentliche Verwaltung entwickelt sich zu einem rational konstruierten und streng hierarchisch strukturierten Gefüge. Konsequenterweise fand hierdurch eine Trennung zwischen Staat und Gesellschaft ihren Höhepunkt. Die Trennung erfolgte in den süddeutschen Ländern relativ schnell und konsequent. Die norddeutschen Länder waren anfangs sehr

---

<sup>212</sup> Dreier, Horst: a.a.O., S. 75f.

<sup>213</sup> Ebda. S. 77.

<sup>214</sup> Dreier, Horst: a.a.O., S. 77f.

<sup>215</sup> Ebda.

zögerlich, jedoch blieben auch sie nicht von dieser Entwicklung befreit. Preußen als Ursprung der Öffentlichen Verwaltung in Deutschland war in dieser Hinsicht zwar langsam, jedoch preußisch konsequent.<sup>216</sup> Die Leistungsfähigkeit der neuen Verwaltungen erwies sich als sehr groß und es wurden mehr Bereiche als je zuvor von Verwaltungen geregelt und kontrolliert.<sup>217</sup>

Gewissermaßen kann man den Staat des 19. Jahrhunderts als Verwaltungsstaat bezeichnen. Dies ist möglich, weil dieser sich hinsichtlich seines Zweckes und im Bezug auf seine Möglichkeiten stets an der Leistungsfähigkeit seiner Verwaltungen orientierte. Die Verwaltung wurde zum wichtigsten Instrument des Staates. Das Verhältnis zwischen Gesetz und Verwaltung war ambivalent. Die Rolle des Gesetzes erwies sich im Zuge dieser Entwicklung als Instrument der Verwaltung.<sup>218</sup>

Die Spezialisierung und Professionalisierung der Verwaltungen erreichte im 19. Jahrhundert ein bislang unbekanntes Maß. Aus dieser Situation ergeben sich weitere Ansprüche an das Verwaltungspersonal. Es wird zunehmend höhere Bildung des Beamten vorausgesetzt. Zugleich wird die Dienstbarkeit des Beamten mehr und mehr verregelt. Der Eintritt in den Staatsdienst setzte ein Staatsexamen voraus.<sup>219</sup> Allen voran waren es die höheren Beamten, die als Tragsäule der Verwaltungsentwicklung im 19. Jahrhundert fungierten. Ihre Vorbildung verlagerte sich zunehmend zum Bereich der Rechtswissenschaft. Dies ist ein entscheidender Unterschied zu den Beamten des 17. Und 18. Jahrhunderts, die über ein breiteres Vorbildungsspektrum verfügten. Die juristische Qualifikation der Beamten spiegelt den deutschen Rechtsstaat wider. Verwaltungshandlungen werden zu dieser Zeit bereits als Rechtsanwendungen verstanden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für ein juristisch vorgebildetes Personal. Die juristische Ausbildung erfolgte dabei sehr allgemein. Auf diese Weise konnte gewährleistet werden, dass das Personal Verhaltensgemeinsamkeiten ausbilden konnte. Das Selbstverständnis der Verwaltung im 19. Jahrhundert reflektiert ihre Rolle bei der Anwendung von Rechtsprinzipien. Das Verhältnis zur Politik wird zunehmend distanziert.

In diesem Rechtsstaat hatte der Beamte zuvor explizit formulierte Zuständigkeiten und Pflichten zu erfüllen. Sein Amt ist idealtypisch schriftlich formuliert und lässt sich auf

---

<sup>216</sup> Ellwein, Thomas: a.a.O., S. 46f.

<sup>217</sup> Ebda.

<sup>218</sup> Ebda.

<sup>219</sup> Ebda. S. 47.

Gesetze zurückführen.<sup>220</sup> Die Professionalisierung der Verwaltung spiegelte sich darin wider, als dass die Beamten sich von ihrem gesellschaftlichen Umfeld stark unterschieden. Zugleich führte diese Tendenz auch zu einem zunehmend erschweren Zugang der Gesellschaft zu den Ämtern der Verwaltung. Der von der Verwaltung deutlich getrennte Bürger hatte nunmehr nicht mit einer Verwaltung sondern mit vielen Verwaltungen zu tun. Dies lässt sich auf die Spezialisierung der Verwaltung zurückführen.<sup>221</sup>

### **3.1.5. Das deutsche Kaiserreich und die Organisation der Verwaltung**

Das deutsche Kaiserreich übernimmt mit dem Jahr 1871 das preußische Modell der Zentralverwaltung. Aus diesem Grund lassen sich auch im aktuellen Verwaltungsmodell der Bundesrepublik die Grundzüge der preußischen Verwaltung erkennen. Anders als in Frankreich wurde das deutsche Kaiserreich nicht zu einem Einheitsstaat. Das deutsche Kaiserreich blieb ein Bundesstaat. Im Zuge der Ausdehnung des deutschen Kaiserreiches wurden zunehmend zentrale Verwaltungsbehörden in Berlin installiert.<sup>222</sup>

Im Verlauf der nahezu fünfzigjährigen Existenz des deutschen Kaiserreiches blieb das Modell der konstitutionellen Monarchie erhalten. Weder das Organisationsrecht, noch das Beamtenrecht des deutschen Kaiserreiches wurden entscheidend verändert. Trotz der technologischen Entwicklung und des demografischen Wandels blieb die Zusammensetzung der Beamtenschaft unverändert und ihre enge Beziehung zur Krone konstant. Hingegen dieser Entwicklung stieg die Effizienz und Effektivität der Verwaltung permanent an. Die Verwaltungsstrukturen wurden erweitert, differenziert, perfektioniert und durch gezielte parteipolitischen Selektionen dahingehend stabil erhalten, als dass es die Beziehung zur Krone zu erhalten galt.<sup>223</sup>

Das deutsche Kaiserreich blieb aufgrund dieser Entwicklungen ein autoritärer Verwaltungsstaat, der seine Legitimation aus dem Staatszweck oder aus göttlicher Kraft schöpfte. Demnach war das deutsche Kaiserreich nicht auf der Idee der Volkssouveränität gegründet und die individuellen und wirtschaftlichen Freiräume blieben während seiner Existenz stets beschränkt. An dieser Situation vermochte auch nicht die Bürgerliche

---

<sup>220</sup> Ebda.

<sup>221</sup> Ebda. S. 47f.

<sup>222</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 25.

<sup>223</sup> Dreier, Horst: a.a.O., S. 90f.

Revolution etwas zu verändern. Insofern kann dieses Moment eines Befreiungsversuchs durch das Bürgertum als gescheitert erklärt werden. Zwar existierten Volksvertretungen. Jedoch blieb ihr Einfluss stark eingeschränkt. Ganz deutlich wird dies vor dem Hintergrund der Prerogative des Herrschers, der den Kanzler und seine Minister bestellte und damit über die Richtlinien der Politik allein entschied.<sup>224</sup>

Das bürokratische Modell setzte sich demnach auf deutschem Boden durch. Charakteristisch blieben geregelte Strukturen, klare Kompetenzgliederungen, starke Institutionalisierungen aller vertikalen Beziehungen und feste Hierarchien. Alle Momente des Kollegialprinzips, wie dieses beispielsweise in Preußen existierte, wurden durch das monokratische Prinzip ersetzt. Die Umgestaltung der Bezirksregierungen ist ein hervorragendes und sehr bekanntes Beispiel für diese Tendenz. Zugleich muss in Betracht gezogen werden, dass sich der Staat mit einer Vielzahl an neuen Aufgaben konfrontiert sah und diese auch bewältigen musste. Hierzu war er gezwungen den Verwaltungsapparat zu rationalisieren, was er auch tat. Aus diesem Grund wurden sowohl die allgemeine Landesverwaltung, als auch alle neuen Sonderverwaltungen, beispielsweise der Bahn, der Post etc, strikt nach Prinzipien der bürokratischen Organisation geführt.<sup>225</sup> In dieser Zeit entstehen erste mittlere Verwaltungsebenen. Bis heute gilt das Landratsamt als die unterste staatliche Verwaltungsinanz.<sup>226</sup>

Diesen Entwicklungen wurde versucht durch rechtsstaatliche Mittel entgegen zu wirken. Jedoch konnte sich das Rechtsstaatsprinzip nicht durchsetzen. Diese Versuche setzten bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein. Eine absolute Gesetzesbindung der Politik und Verwaltung konnte sich nicht durchsetzen. Die Sphäre der Politik blieb weitestgehend autonom, weil beispielsweise die Minister keiner parlamentarischen Kontrolle bzw. Verantwortung unterzogen werden konnte. Auch bemühten sich diese Versuche die Verwaltung an Gesetze zu binden und auf diese Weise ein Minimum an Rechtsstaatlichkeit herzustellen. Dies war jedoch nur möglich, wenn die Verwaltung von der Politik getrennt würde. Das dies im Verlaufe der Zeit gelungen ist, ist heute noch sichtbar. Zugleich ist festzuhalten, dass diese Trennung zwischen Politik und Verwaltung insofern willkürlich ist, als diese auf den Umstand zurückzuführen ist, wonach die Verwaltung als einzige Sphäre verblieb, dies es ermöglichte rechtsstaatliche Prinzipien ansatzweise herzustellen und die

---

<sup>224</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 31f.

<sup>225</sup> Ebd. S. 91.

<sup>226</sup> Ebd.

Politik ja nicht greifbar war.<sup>227</sup>

In dieser politischen Lage dominierte der Positivismus. Das Staatsrecht des Kaiserreiches war das höchste Gesetz. Charakteristisch für das Staatsrecht des Kaiserreiches wurde eine nie zuvor wahrgenommene begriffliche Schärfe und wissenschaftliche Strenge. Es setzte eine Epoche der Anwendung von juristischen Methoden ein. Der Staat wurde nunmehr nicht mehr als ein Organismus begriffen, sondern als ein Willensverband verstanden. Der Staat wurde zum höchsten Willen und zum absoluten Zentrum der Gesellschaft. Die Macht des Staates gründete auf seinem Gewaltmonopol. Zum Kardinalsatz dieser Zeit wurde der Satz, wonach der Staat aus Willensverhältnissen bestehe, als Sondereinheit zwischen Herrscher und Beherrschten, demnach aus Herrschaftsverhältnissen.<sup>228</sup> An dieser Stelle wird die Nähe zum Untertanen-verhältnis im Feudalismus ersichtlich.

Die Beschreibung dieses Staates stützte sich nicht mehr auf sittliche Vernunftsargumentationen, sondern ausschließlich indem man den Staat als grenzenloses, allumfassendes, überempirisches Willenskonstrukt deklarierte. Als Willenszentrum wurde der Staat auch als juristische Personen definiert. Zugleich war der Staat rational konzipiert und organisiert. Dieser radikale Positivismus, der im Staat dieser Art seinen Niederschlag fand, hat sehr stark die sozialen Verhältnisse und gesellschaftliche Strukturen beeinflusst. Zum neuen Ziel avancierte eine rationale Verkehrsgesellschaft.<sup>229</sup> Diese Entwicklung hinterließ auch ganz deutliche Spuren im Bezug auf den Begriff des Beamten. Zuvor galt ein Beamter samt seiner geistigen und sittlichen Existenz als Bestandteil des staatlichen Organismus. Aus dieser Perspektive oblag ihm eine ethische Treuepflicht. Im Zuge positivistischer Veränderungen des Begriffes Staat hatte der Beamte nicht mehr treu zu sein, sondern dieser musste dem Staat gegenüber Gehorsam leisten.<sup>230</sup>

Kennzeichnend für den staatsrechtlichen Positivismus ist, dass alle Verwaltungsfragen ausschließlich juristisch abgehandelt werden. Fragen der Legalität, beispielsweise jene nach Sittlichkeit, traten in den Hintergrund. Alle Verwaltungsfragen mussten in Übereinstimmung mit geltendem Recht stehen. Aus diesem Grund erscheint die Verwaltung des 19. Jahrhunderts des deutschen Kaiserreiches als eine Verwaltung, die absolut einer juristischen

---

<sup>227</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 32.

<sup>228</sup> Dreier, Horst: a.a.O., S. 91.

<sup>229</sup> Ebda. S. 95.

<sup>230</sup> Ebda. S. 99.

Betrachtung obliegt. Dies führte mitunter auch zur einseitigen Zusammensetzung des Beamtenapparates. Die Ausbildung von Beamten verlagerte sich noch weiter in den Fachbereich der Rechtswissenschaften. Auch findet aus diesem Grund nach und nach eine soziale Abkapselung der Verwaltung vom Rest der Gesellschaft statt. Die Homogenität des Beamtenapparates war charakteristisch durch juristische Vorbildung, militärischer Offiziersrang, bürgerliche Herkunft.

### **3.1.6. Übergang zur Demokratie: Die Verwaltung in der Weimarer Republik**

Die wichtigste Veränderung für die Entwicklung der Öffentlichen Verwaltung, die sich in der ersten deutschen Republik vollzog, ist die Ersetzung der persönlichen Bindung und Loyalität an den Monarchen durch die nicht-persönliche Bindung an den Staat und seine Verfassung.<sup>231</sup> Dies war jedoch in der Weimarer Republik nur partiell möglich. Die Staats- und Verfassungslehre der Weimarer Republik enthielt monarchistische Momente. Besonders das Verwaltungsrecht konnte nur schwerlich demokratisiert werden. Obwohl die Konstruktion demokratischer Ordnung theoretisch einfach erschien, kann man anhand der Umstände in der Weimarer Republik deutlich erkennen, dass die Realisierung theoretischer Überlegungen nur schwer zu bewältigen war. Theoretisch galt es lediglich die höchste Stelle im Staat zu ersetzen, d.h. an die Stelle des Monarchen werde ein demokratisch legitimiertes Organ gesetzt. Die Verwaltung der Weimarer Republik erwies sich als weniger anpassungsfähig an die neuen demokratischen Bedingungen.<sup>232</sup> Die inhaltlichen Konsequenzen im Bezug auf das Beamtenverhältnis wurden bei diesen Entwicklungen nicht berücksichtigt.<sup>233</sup>

Die besondere Situation der Weimarer Republik ergab sich daraus, als sie einem inneren und äußeren Druck ausgesetzt war. Demokratisierung der Weimarer Republik wurde bereits in ihrer Entwicklungsphase stark reduziert. Die Masse stand ablehnend der neuen Staatsform gegenüber. Konservative Momente nahmen die Stelle neuer Ideen ein. Es galt die mächtige Wehrmacht und die Bürokratie zu konservieren.<sup>234</sup>

In diesem Sinne vollzog sich die Demokratisierung auf symbolischer Ebene. Die Beamten hatte ihren Diensteid nicht mehr dem Monarchen, sondern der Weimarer Verfassung zu

---

<sup>231</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 33.

<sup>232</sup> Dreier, Horst: a.a.O., S. 103.

<sup>233</sup> Ebd.

<sup>234</sup> Ebda.

leisten. Dennoch blieben die Beamten der Weimarer Republik in ihrem Glauben an die konstitutionelle Monarchie behaftet. Dies ist unter anderem darin ersichtlich, dass auch die Herkunft und Sozialisation der Beamten unverändert homogen blieb. Auch neu geschaffenen Garantien für die Beamten vermochten daran nichts zu verändern. Das Beamtentum wurde in der Verfassung der Weimarer Republik verankert und das Berufsbeamtentum eingeführt.<sup>235</sup>

Die Weimarer Verfassung sah erstmals die Zusicherung von wohlverordneten Rechten der Beamten vor. Dies ist im Artikel 128 ff der Weimarer Verfassung niedergeschrieben. Es galt darüber hinaus das Beamtenrecht auf dieser Grundlage neu zu gestalten. Hierzu kam es jedoch nicht vor 1933. Hervorzuheben ist, dass die Öffentliche Verwaltung den Niedergang des deutschen Kaiserreiches ohne grundlegende Veränderungen überstanden hatte. Auch die ersichtlich kurzen Regierungszeiten und labile parlamentarische Mehrheitsverhältnisse der Weimarer Republik haben die Kontinuität der Öffentlichen Verwaltung nicht beeinflusst. Die durchschnittliche Amtsführungszeit von Kabinetten betrug in der Weimarer Republik circa achteinhalb Monate. Die längste Amtsperiode betrug einundzwanzig Monate. Die labilen politischen Verhältnisse ermöglichten der Öffentlichen Verwaltung einen Machtvorsprung.<sup>236</sup>

Eine neue demokratische Verwaltungskultur in der Weimarer Republik konnte unter diesen Verhältnissen nicht entstehen. Die öffentliche Verwaltung musste sich sogar von der parlamentarischen Parteiendemokratie distanzieren.<sup>237</sup> Die Rolle der Verwaltung in der Weimarer Republik erwies sich im Nachhinein als bedeutsam für die Konservierung des geistigen Erbes eines altliberalen Konstitutionalismus. Der Rechtspositivismus von Carl Schmitt, insbesondere seine These über den Absolutheitsanspruch des Fürsten, verlieh der Öffentlichen Verwaltung einen Status oberhalb jener Ebene, auf der eine politisch-gesellschaftliche Auseinandersetzung stattfand. Es wurde das Primat der juristischen Betrachtung der Verwaltung eingeführt. In dieser Philosophie wurde weder der Zweck, noch das Ziel der Staatstätigkeit in Frage gestellt. Alles das, was sich auf formale Regeln zurückführen lässt, galt war demnach als rechtmäßig.<sup>238</sup>

Dies führte schließlich zur Instrumentalisierung der Öffentlichen Verwaltung im

---

<sup>235</sup> Dreier, Horst: a.a.O., S. 103f.

<sup>236</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 34.

<sup>237</sup> Böhret, Carl: „*Öffentliche Verwaltung in der Demokratie*“. In: König, Klaus; von Oertzen, Hans-Joachim; Wagener, Frido: *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1981, S. 54.

<sup>238</sup> Ebd.

Nationalsozialismus. Kennzeichnend für diese Zeit war die Anwendung des Prinzips der formalen Legalität. Verstärkt wurde diese Missentwicklung durch das Versäumnis der Öffentlichen Verwaltung sich mit demokratischen Formen während der Zeit der Weimarer Republik auseinander zusetzen.

### **3.1.7. Die Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland**

Mit dem Zusammenbruch des Dritten Reiches gab es keine zentrale Staatsgewalt. Das westdeutsche Gebiet wurde in drei West-Zonen unterteilt. Hieraus ergab sich für die Öffentliche Verwaltung eine besondere Situation. Diese Situation unterschied sich wesentlich von jener im Jahr 1918/1919. Die Kontinuität der Öffentlichen Verwaltung wurde hierdurch in Frage gestellt.

Die alliierten Militärverwaltungen bedienten sich in ihrem jeweiligen Besatzungsgebiet der örtlichen sowie der mittleren Verwaltungsbehörden. Trotz personeller Konsequenzen im Zuge der Entnazifizierung zeichnete sich dennoch eine Kontinuität der Verwaltung ab. Die Rechtsstellung, die Aufgaben und Zuständigkeiten blieben erhalten.

Von den Militärregierungen wurden die Verwaltungsstrukturen größtenteils beibehalten. Dies stand im absoluten Gegensatz zu politischen Strukturen, die gänzlich verändert wurden. Die Neubildung der Länder geschah auf der Grundlage der Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung und des föderativen Aufbaus. Diese Prinzipien wurden ebenso wie die Verwaltungsstrukturen nicht verändert. Die Verwaltung blieb ein entscheidendes Instrument für den deutschen Wiederaufbau. Ihre Leistungsfähigkeit galt aufrecht-zuerhalten. Eine grundlegende Reform der Verwaltung konnte sich nicht in den ersten Nachkriegsjahren vollziehen, da ein sehr hoher Anteil an Beamten an den verfassungsgebenden Versammlungen der Länder beteiligt war. Das neu geschaffene Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland konservierte vielmehr das bereits existierende Beamtenrecht, als dass es dieses reformierte. Im Artikel 33 des Grundgesetzes finden wir traditionelle Grundsätze des Beamtentums, die genauso in der Weimarer Republik Verfassungsrang besaßen. Dadurch wurden auch spätere Reformen insofern erschwert, als dass diese eine Verfassungsänderung darstellen würden. Beim Aufbau der Landesregierungen und den allgemeinen Verwaltungen in den Ländern stützte man sich auf vorhandene Modelle der deutschen Verwaltungstradition. Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg finden wir Geschäftsordnungen aus der Bismarck Zeit, die nach wie vor Gültigkeit besaßen. Anders als die Kontinuität der Verwaltungs-

strukturen, haben die Funktionen der Verwaltung nach dem Krieg durchaus Veränderungen vorzuweisen.<sup>239</sup>

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland konnte sich die Demokratisierung der Öffentlichen Verwaltung endlich durchsetzen. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wird vor dem Hintergrund der Idee einer parlamentarischen Demokratie niedergeschrieben. Eine Anknüpfung an monarchische, extraparlamentarische und präsidentdemokratische Verfassungsinstitute fand nicht statt. Dies geschah vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung, nach der beispielsweise der Reichspräsident als demokratisch unmittelbar legitimiertes Organ sich gegen das Parlament stellen konnte. Der Bundestag, als unmittelbar vom Volk gewählte Repräsentativkörperschaft, wurde anders als der Reichstag in die ausschließliche Gesetzgebungspflicht genommen. Artikel 80 des Grundgesetzes unterstreicht den Parlamentsvorbehalt. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland erhält insofern eine besondere Rolle, als dass die Verwaltung besonders strikt und konsequent an dieses Gesetz gebunden wird.<sup>240</sup>

Die demokratische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland wird insofern bemüht, als sie Merkmale erfasst, wie das allgemeine, geheime, freie, unmittelbare und gleiche Wahlrecht, sie den Minderheitenschutz garantiert, ein Mehrparteiensystem, Gewaltenteilung, die Auswechselbarkeit der Regierung gemäß der Wählermehrheiten vorsieht. Ferner zählt zu diesen Merkmalen auch die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Die Parteien werden in die Pflicht gesetzt, als Träger und Vermittler demokratischer Prozesse zu fungieren. Sie tragen zur politischen Willensbildung des Volkes bei. Der Staatsbürger wird in die politischen Prozesse involviert, insbesondere als Wähler oder als Parteimitglied. Hierdurch wird das Modell einer modernen, repräsentativen Demokratie verwirklicht. Die Parteien, das Parlament und die Regierung formieren den politischen Willen. Alle drei beteiligen sich an der politischen Zielsetzung und des Programms sowie an Gesetzen. Als in einem föderalistischen Staat vollziehen sich diese Prozesse innerhalb der Bundesrepublik auf mehreren Ebenen. Dabei haben die Länder prinzipiell Vorrang. Dies gilt sowohl bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben durch differenzierte Zuständigkeit, als auch bei der Gesetzgebung. Die Gemeinden werden mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattet. Sie erledigen nach staatlicher Anweisung staatliche Aufgaben. Hieraus ergibt sich für die Bundesrepublik Deutschland ein mehrstufiges

---

<sup>239</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 35f.

<sup>240</sup> Dreier, Horst: a.a.O., S. 108f.

Verwaltungssystem.<sup>241</sup>

Die Verwaltungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland vollziehen sich in mehreren Phasen. Zunächst können die Verwaltungsreformen unter der Zielsetzung der Verwaltungsvereinfachung und Rationalisierung genannt werden. Diese Reformen begannen bereits in den fünfziger Jahren und wurden bis in die sechziger Jahre weiterverfolgt. Seit Mitte der sechziger Jahre standen diese Reformen unter einem Einfluss von Verwaltungswissenschaften. Diese haben sich mit Fragen zum Verhältnis zwischen Verwaltung und Demokratie auseinandergesetzt.<sup>242</sup>

Als zweite Phase kann die Zeit der Erprobung von pluralistischen Demokratie-modellen angesehen werden. Dies vollzog sich in den siebziger und achtziger Jahren. Als Auslöser für diese Erprobungsphase galt mitunter die Kritik am nicht adäquaten Verwaltungshandeln. Es galt den Willensbildungsprozess der repräsentativen Konkurrenzdemokratie zu verbessern. Dies sollte durch Motivation von Staatsbürgern hinsichtlich ihres politischen Engagements erfolgen.<sup>243</sup>

Die Erfahrungen aus dem Nationalsozialismus und seinen Folgen haben in der Bundesrepublik eine liberalorientierte und pluralistische Leistungsgesellschaft geschaffen. Diese Gesellschaft wurde geprägt durch den Wiederaufbau. Sie verfügte durchgehend über breit gestreute Interessenvertretungen und wies Unterschiede hinsichtlich der Leistungs- und Sozialorientierung auf. Dies spiegelte sich auch in den Regierungen, der Verwaltung und im Parlament wider. Als Grundorientierung galt die Unterteilung der Gesellschaft je nach Leistung und Fähigkeit wobei der Verteilungsgerechtigkeit ein Vorrang zu geben war.<sup>244</sup>

Diese hier zuletzt genannte Reformphase der siebziger und achtziger Jahre, hat sich besonders auf das Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland ausgewirkt. Die Schärfung des demokratischen Bewusstseins der Staatsbürger hatte Auswirkungen auf das Verhalten der Verwaltung gegenüber den Bürgern, als auch der Bürger gegenüber der Verwaltung. Es fand eine Entbürokratisierung durch die Einführung einer bürgernahen Verwaltung statt. Die Verwaltungs-organisation gestaltete sich nicht mehr nach Herrschaftsstrukturen, sondern

---

<sup>241</sup> Böhret, Carl: a.a.O., S. 55.

<sup>242</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 37.

<sup>243</sup> Ebd., S. 67.

<sup>244</sup> Ebda., S. 70.

folgte der Zielsetzung von Kooperation, Diskussion und Selbstbestimmung. Als positiven Nebeneffekt dieser Demokratisierungsreformen der Verwaltung erhoffte man sich ihrer Leistungssteigerung. Einigkeit bestand jedoch nicht hinsichtlich der Frage, wie die Weisungsbefugnis seitens der Politik gegenüber der Verwaltung aufrechterhalten werden konnte. Man war bemüht eine Eigenkontrolle der Verwaltung zu vermeiden.<sup>245</sup>

### **3.2. Merkmale der BRD-Verwaltung**

#### **3.2.1. Gewaltenteilung**

Gewaltenteilung ist ein Grundprinzip jeder modernen politischen Herrschaftsordnung.<sup>246</sup> Dieses Prinzip wird im Artikel 20 des Grundgesetzes (GG) für die Bundesrepublik Deutschland umgesetzt. Im Artikel 20 Absatz 2 GG wird geregelt, dass die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtssprechung auszuüben sei. Hierbei handelt es um eine klassische dreiteilige Einteilung der Staatsgewalt. Impliziert wird hierdurch die Trennung der Staatsgewalt in die Legislative, die Exekutive und Judikative. Hintergrund dieser Trennung ist die Notwendigkeit der gegenseitigen Kontrolle der Staatsgewalten mit dem Ziel die menschliche Freiheit zu sichern.<sup>247</sup> Die Sicherung erfolgt durch die Beschränkung und Mäßigung der Staatsgewalt. Diese Einsicht folgt der Auffassung von Montesquieu, wonach es keine Freiheit gibt, solange in der selben Person, oder der gleichen obrigkeitlichen Körperschaft die gesetzgebende Gewalt mit der vollziehenden vereinigt ist. Sind die Staatsgewalten in einem Monarch oder einem Fürst vereint, so bestehe die Gefahr, dass dieser sie missbraucht indem er tyrannische Gesetze einführe. Ferner gebe es keine Freiheit, solange die richterliche Gewalt mit der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt vereint ist. Nach Montesquieu geht es darum einen freiheitlichen Staat zu gründen, indem die Staatsgewalten getrennt, geordnet und gemäßigt werden, so dass man diesen widerstehen könne.<sup>248</sup> Gestützt wurde dieses Argument stets auf jene zahlreichen Erfahrungen, die den Machtmissbrauch nur bestätigen konnten.

Vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Erfahrung galt dieses Argument umso stärker erwiesen. Die erfahrene Konzentration aller Macht in der Hand des Führers führte in

---

<sup>245</sup> Ebda. S. 66f.

<sup>246</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 74.

<sup>247</sup> Jarass, Hans D.: *Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung*. (=Band 31 von Münchner Universitätschriften). München: Beck Verlag, 1975, S. 1f.

<sup>248</sup> Ebda. S. 5.

ein Desaster eines noch nie dagewesenen Ausmaßes. Es verwundert also nicht, dass nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur das Grundgesetz das Prinzip der Gewaltenteilung ausdrücklich verankerte, sondern die meisten Landesverfassungen dieser Notwendigkeit folgten.<sup>249</sup>

Die traditionelle Gewaltenteilungstheorie umfasst nähere Bestimmungen zu den Begriffen Legislative, Exekutive und Judikative. Danach ist das Parlament das erste Organ der Legislative. Die Regierung sowie die Verwaltung bilden Organe der Exekutive. Die Gerichte sind allesamt Organe der Judikative. Die Funktion der Gesetzgebung bestehe demnach ausschließlich in der Tätigkeit Gesetze zu erlassen. Die Exekutive umfasst demnach alle anderen Bereiche der Staatstätigkeit, wenn man die Funktion der Judikative an dieser Stelle nicht näher erläutert.<sup>250</sup>

Demnach ist das primäre Ziel der Gewaltenteilung nicht die schlichte Trennung zwischen staatlichen Organen, sondern ihr Sinn bestehe darin totale Machtkonzentrationen zu verhindern. Dies geschieht durch Zuordnung und Ausbalancierung explizit festgelegter Kompetenzen. Diese Tradition ist in den Legitimationstheorien stets enthalten. Es geht hier demnach nicht darum, eine ursprünglich effizientere wirkungsmächtigere Staatsorganisation gleichsam künstlich zu brechen und in ihrer Wirksamkeit zu schwächen. Es ist vielmehr eine funktionale Ausdifferenzierung eines komplexen staatlichen Systems moderner Gesellschaften, ohne die diese gar nicht erst existieren könnten. Diese Ausdifferenzierung umfasst sowohl die horizontalen, als auch die vertikalen Ebenen. Aus dieser Perspektive hat die Gewaltenteilung einen, im Gegenteil zum zuvor Gesagtem, Effizienz steigernden, die Herrschaft rationalisierenden, die staatliche Einheit wahren und nicht absichtlich zerstörenden Effekt. Die Absicht der Gewaltenteilung besteht nicht in einer nachträglichen Hemmung und Bändigung einer ursprünglichen Einheit der Staatsgewalt, sondern sie stellt vielmehr ein Ordnungsprinzip menschlichen Zusammenwirkens dar. Dieses Ordnungsprinzip konstituiert die Kompetenzen der Staatsgewalt, bestimmt und begrenzt ihre Organe, regelt ihre Zusammenarbeit und bildet die Einheit des Staates. Die Eigenständigkeit der Verwaltung ergibt sich demnach nicht aus einer Zuordnung zu einer Gewalt, sondern aus ihrer Ausdifferenzierung. Hier folgt man nicht einem allgemeinen und abstraktem Dogma sowie nicht einer Volkssouveränitätstheorie, sondern den Ursprüngen ihrer gesellschaftlichen Funktion. Diese Funktion wird vielmehr in einer Verfassung manifest. Vor diesem Grund

---

<sup>249</sup> Ebda. S. 2.

<sup>250</sup> Ebda. S. 3.

stellen sich vier komplexe Fragestellungen. Die erste Frage hierzu lautet, inwiefern die Vorstellung einer eigenständigen Verwaltung aufrechtzuerhalten sei. Die zweite Frage lautet, inwiefern die Rechtsverordnungen als delegierte Rechtssetzungsmacht gelten. Als dritte Frage schließt sich an, inwiefern Verwaltungsvorbehalte als Kürzel für einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gelten. Ferner die letzte Frage, inwiefern die administrativen Entscheidungsspielräume in Form von Verwaltungsvorschriften als Binnenrechtssätze betrachtet werden sollen, durch die die Verwaltung sich selbst programmiert.<sup>251</sup>

Zu primären Instrumenten der Gewaltenteilung zählen Aufgliederungen von Kompetenzen, Institutionalisierungen von Kontrollinstrumenten sowie von Verfahren zur Gemeinschaftsaktivierung.

### **3.2.2.Föderalismus**

Ein zentrales Merkmal der BRD-Verwaltung und tragendes Element der deutschen Verfassung ist der Föderalismus. Die Bundesrepublik Deutschland ist in Bund und Länder unterteilt.<sup>252</sup>

Der Begriff Föderalismus umfasst die Organisation eines Staates bestehend als Einheit aus mehreren territorialen politischen Teilen. Die Besonderheit dieser Organisationsform ist, dass einzelne Teilgewalten nicht in einer Zentralgewalt aufgehen. Ferner sie weder ihre Legitimation von der zentralen Gewalt erhalten, noch nach einem Befehl-Gehorsam Modell organisiert sind. Beispiele für Zentralverwaltungsstaaten sind Großbritannien, Frankreich sowie die ehemalige DDR. Die Verwaltungsorganisation der Bundesrepublik Deutschland grenzt sich hierzu ab. Als föderalistischer Staat verfügt die Bundesrepublik nicht über eine zentrale unabhängige politische Instanz, sondern sie besteht aus einer bestimmten Anzahl politischer Teilgewalten. Diese Teilgewalten werden durch Verfassungsbestimmungen zur selbständigen Erledigung ihrer Angelegenheiten legitimiert und verpflichtet. Zugleich zählt die Kompetenzkonkurrenz zwischen den Teilgewalten als Charakteristikum im Föderalismus.<sup>253</sup>

Aus dieser Perspektive erscheint der Föderalismus als Analogie zur Gewaltenteilung auf

---

<sup>251</sup> Dreier, Horst: a.a.O., S. 175ff.

<sup>252</sup> Ebda. S. 216ff.

<sup>253</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 46.

vertikaler Ebene. Im Föderalismus wird eine selbständige Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf regionalen Ebenen ermöglicht, wobei die regionale Ebene nach landmannschaftlichen, historischen und kulturellen Faktoren definiert wird.<sup>254</sup> Zugleich ist es wichtig den Föderalismus von der Theorie der absoluten Herrschaft der Mehrheit nach Rousseau abzugrenzen. Im Föderalismus werden die Prinzipien des Minderheitenschutzes berücksichtigt. Ferner beinhaltet der Föderalismus das Recht auf regionale Vertretung der Interessen staatlicher Herrschaft durch mehrstufige, differenzierte und untereinander konkurrierende Machtzentren. Die Legitimation dieser Machtzentren ist dabei nicht einheitlich.<sup>255</sup>

Insofern kann die Organisationsstruktur der BRD-Verwaltung nicht nach dem Modell einer Zentralverwaltung analysiert werden. Es finden sich kaum durchlaufende Hierarchien, abgesehen von einigen wenigen Sachbereichen. Die Hierarchiestränge müssen je nach Landesebene und Ortebene unterschieden werden. Charakteristisch ist die Selbstverwaltung. Sie stellt ein wichtiges Element politischer Dezentralisierung dar. In föderalistischen Modellen, wie beispielsweise in den Vereinigten Staaten von Amerika, finden wir auch Verwaltungsorganisationsformen, die eher einer Logik der Aufgabenteilung folgen. In solchen Modellen bildet jede Ebene, je nach Aufgabenzuständigkeit, eine mehrstufige Verwaltungshierarchie bis zur Ortsebene. Diese Logik findet sich weniger im Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland wider. Hiervon weichen einige Bundesministerien und Bundesoberbehörden ab, die über voll ausgebildete nachgeordnete Verwaltungen verfügen.<sup>256</sup> Insgesamt ist die Öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik bundesstaatlich zerteilt und besteht demnach aus mehreren Verwaltungskörpern. Besonders wichtig für diesen Verwaltungsaufbau ist die institutionelle Garantie der Gemeinden und Kreise, die das Prinzip der Selbstverwaltung schützt. Im internationalen Vergleich erweist sich dieses Merkmal als modellhaft und charakteristisch für die Bundesrepublik. Die staatliche Dezentralisation in der Bundesrepublik wird durch die Prinzipien des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung umgesetzt. Die Staatseinheit samt ihres demokratischen Gesetzgebers und ihrer Verwaltung wird im Modell der Bundesrepublik in mehrere Teile zerlegt. Zu diesen Teilen gehören Länder und Kommunen sowie die des

---

<sup>254</sup> Wagener, Frido: „Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung“. In: König, Klaus; von Oertzen, Hans-Joachim; Wagener, Frido: Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1981, S. 75.

<sup>255</sup> Ebd. S. 46.

<sup>256</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S. 90.

Bundes. Nach dieser Perspektive lassen sich demnach drei Verwaltungsebenen erkennen. Hierzu zählen die Bundesebene, die Landesebene sowie die Kommunalebene. Alle drei Ebenen erscheinen horizontal organisiert, da sie unabhängig von einander existieren. Aus diesem Grund erscheint es legitim zu behaupten, dass die Bundesrepublik über kein politisch-administratives Zentrum besitzt. Gestützt wird dieses Argument durch die Existenz einer besonders fragmentierten politisch-administrativen Struktur. Es ist umso wichtiger zu betonen, dass die BRD-Verwaltung sich nicht als eine einheitliche und in sich geschlossene Größe darstellt, sondern vielmehr als eine Vielzahl an Subsystemen, die sich je nach Aufgabe und Funktion unterscheiden.<sup>257</sup>

Es finden sich starke Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen der Bundes- und Landesebene. Im Verlauf des Bestehens der Bundesrepublik kann man eine Tendenz ausmachen, wonach der Bund seine Gesetzgebungsbefugnisse zunehmend ausweitet und im übrigen auch nutzt. Dies lässt sich durch zahlreiche Verfassungsänderungen feststellen. Als exklusive administrativ-politische Bereiche der Länder konnten sich bislang Kultur- und Bildungsbereiche behaupten. Ferner zählen zu den Domänen der Länder die Bereiche wie beispielsweise Rundfunk, soweit es sich nicht um die Übertragungstechnik handelt, das Polizeirecht, das Kommunalverfassungsrecht und partiell auch das Sozialwesen.

Die exekutive Staatsgewalt obliegt weitestgehend den Ländern, die auch für die Durchführung von Bundesgesetzen zuständig sind. Die Durchführung von Bundesgesetzen wird innerhalb der Länder als eigene Angelegenheit verstanden. Zur Bundesebene der BRD-Verwaltung zählen in den achtziger Jahren die Behörde des Auswärtigen Dienstes, die Bundeswehrverwaltung, die Bundesfinanzverwaltung, die Bahn- und Postverwaltung, das Bundeskriminalamt sowie die Zentrale Notenbank.<sup>258</sup> Im Zuge der Privatisierung der Bundesbahn und der Bundespost entfallen heute die Post und Bahn Behörden. Im Zuge der Europäischen Integration existiert die Zentrale Notenbank in ihrer ursprünglich nationalen Form ebenfalls nicht mehr.

Diese Verwaltungsstruktur wurde partiell historisch vorgegeben. Veränderungen fanden meist dadurch statt, dass die Bundesebene vom ihrem Recht, selbstständige Bundesbehörden,

---

<sup>257</sup> Dreier, Horst: a.a.O., S. 216ff.

<sup>258</sup> Schreckenberger, Waldemar: „Regierungsbeziehungen im Bundesstaat“. In: König, Klaus; von Oertzen, Hans-Joachim; Wagener, Frido: Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1981, S. 93f.

Bundeskörperschaften und Anstalten des Öffentlichen Rechts zu errichten, Gebrauch gemacht hat. Trotz dieser Entwicklung fällt die Bundesebene im Verhältnis zu der Landes- und Kommunalebene nicht entscheidend dominant aus. Die Bundesauftragsverwaltung räumt dem Bund zwar klare Weisungsrechte ein, aber die Einrichtung der Behörden unterliegt der Kompetenz der Länder. Die Bundesebene der BRD-Verwaltung übt ihren Einfluss auf die Durchführung von Bundesgesetzen eher durch allgemeine Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften aus. Der Bundesrat funktioniert hierbei als Wehrinstrument der Länder gegen diesen verfassungsrechtlichen Einflusskanal. Da die Länder von diesem Instrument auch permanent Gebrauch machen, erweist sich in der Praxis die Aufgabenverteilung zwischen der Bundes- und Landesebene als durchgehend variabel. In dieser Konkurrenzbeziehung verfügt die Bundesebene über eine weitreichende Gesetzgebungskompetenz, insofern ihr die Festlegung der Themenpräferenzen obliegt. Andererseits ist die Bundesebene auf die Verwaltungserfahrung der Länder angewiesen, ohne die eine effektive Gesetzgebung nicht garantiert werden kann.<sup>259</sup>

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Gesetzgebungsbefugnis der Bundesebene nicht gleichbedeutend ist mit der Steuerungs- und Beaufsichtigungskompetenz auf Landes- und Kommunalebene. Die Vollzugskompetenz obliegt der Landesebene. Die Bindung der Landesebene an die Bundesebene ergibt sich durch die Gesetzesbindung und nicht durch Weisungskompetenz der Bundesebene. Daraus ergeben sich für die Landesebene Ermessensspielräume bei der Implementierung von normativen Vorgaben durch die Bundesebene. Aus dieser Beziehungskonstellation ergeben sich einige Probleme für beide Ebenen. Die Länder setzen beispielsweise die Forderung bei der Gesetzgebung auf der Bundesebene mit zu entscheiden ständig auf ihre Agenda. Als Schlüsselinstitution erweist sich nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland der Bundesrat. Auf der Bundesebene ergibt sich ein Steuerungsproblem, weil diese keinen Einfluss auf den Gesetzesvollzug hat. Dadurch sieht sich die Bundesebene in der Gefahr die Einheitlichkeit zu verlieren. Das wird in Momenten deutlich, wenn die Bundesministerien in den Landesbehörden ihre Anweisungen nicht durchsetzen können und insofern die Landesbehörden nicht direkt steuern können. Selbst in Sachbereichen, über die die Bundesebene konkrete Weisungskompetenzen verfügt, kann man davon ausgehen, dass auf der Landesebene innerhalb der Länder diese unterschiedlich umgesetzt werden. Dieser Steuerungsmangel wird besonders bei bundesweiten Entwicklungs- und Gestaltungsaufgaben

---

<sup>259</sup> Ebda. S. 94.

sichtbar, die nicht auf der Grundlage einer Prioritäten-reihenfolge durchgeführt werden können. Die Festlegung von Prioritäten setzt voraus, dass die Bundesebene direkte Weisungsbefugnisse inne hat, was durch das Instrument der Gesetzgebung jedoch nicht garantiert ist.<sup>260</sup>

Hieraus resultiert für die Bundesebene die Notwendigkeit zur indirekten Steuerung um dennoch ihre Vorgaben durchzusetzen. Als Instrumente indirekter Steuerung setzt die Bundesebene finanzielle Anreize ein, oder zweckgebundene Finanzaufweisungen und Subventionen. Durch die Festlegung der Steuerhoheit auf der Landes- und Kommunalebene durch die Bundesebene wird die Wirkung dieser Instrumente gesteuert. Besonders für die Kommunalverwaltung, die über kaum ausreichende Mittel zur Deckung ihres finanziellen Bedarfs aus Steuern verfügt, erweist sich die indirekte Steuerung durch die Bundesebene als besonders wirkungsvoll.<sup>261</sup>

Der Mechanismus der indirekten Steuerung durch das steuerpolitische Instrument ermöglicht der Bundesebene die Erfüllung ihrer Vorgaben auf der Landes- und Kommunalebene durchzusetzen. An dieses steuerpolitische Instrument schließt sich eine weitere Möglichkeit der indirekten Steuerung an. Die Schaffung von Anreizen wird beispielsweise durch Förderprogramme gewährleistet. Hier ergeben sich für die Bundesebene beispielsweise Momente für besondere Städtebauförderung, Krankenhausfinanzierungen sowie jene im Grundgesetz niedergeschriebene Gemeinschaftsaufgaben. Diese Gemeinschaftsaufgaben erfolgen gemäß dem Grundgesetz in Kooperation zwischen der Bundes- und Landesebene. Als Gemeinschaftsaufgabe lässt sich beispielsweise die Verbesserung der regionalen Wirtschafts- und Agrarstruktur anführen. Ferner zählt hierzu auch der Küstenschutz. Die Teilnahme der Länder an diesen Förderprojekten erfolgt entweder unmittelbar über den Bundesrat, oder im Rahmen informeller Vorverhandlungen direkt mit den zuständigen Ministerien auf der Bundesebene.

Aus dieser Perspektive erzwingt das dezentrale, föderalistische Modell des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland insbesondere bei Entwicklungs- und Gestaltungsaufgaben eine Kooperation zwischen der Bundesebene und den darunterliegenden Ebenen. Aus der Sicht der Bundesebene haben die Förderprojekte zum Ziel strukturelle

---

<sup>260</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S. 91f.

<sup>261</sup> Ebda.

Effekte zu erzielen. Aus der Sicht der Landes- bzw. der Kommunalebene haben die Förderprojekte zum Ziel Entwicklungen zu realisieren. Die Besondere Rolle der Bundesebene besteht dabei darin, Unterschiede zwischen Bundesländern abzubauen.<sup>262</sup>

### **3.2.3. Rechtsstaat**

Gemäß des Artikels 20 Absatz 1 des Grundgesetzes ist die Bundesrepublik Deutschland ein sozialer Bundesstaat. Gemäß des Artikels 28 Absatz 1 bindet das Grundgesetz die Bundesrepublik Deutschland an die republikanischen, demokratischen und sozialen Prinzipien eines Rechtsstaates.<sup>263</sup>

Der Begriff des Rechtsstaates meint, dass alle Staatsgewalten an eine in ihren Grundzügen und im Ganzen auf dauerhafte und objektive Wert- und Rechtsordnung gebunden werden. Die Gesetzgebung der BRD-Verwaltung wird demzufolge durch unabhängige Verwaltungsgerichte gesichert und unterliegt zugleich ihrer Kontrolle.

In diesem Sinne hat der Begriff Rechtsstaat zwei Bedeutungen. Zum ersten impliziert dieser Begriff die Kontrollierbarkeit des staatlichen Tuns. Denn politische Entscheidungen, die mit Erfolg ihre rechtliche Legitimität ohne zureichende Möglichkeit der Kontrolle beanspruchen, können nicht als rechtsstaatlich angesehen werden. Ein Rechtsstaat ist demzufolge auf formale Strukturen angewiesen, die die Anwendbarkeit rechtsstaatlicher Prinzipien ermöglichen. Wenn also die politische Führung kontrolliert werden kann, ist sie durch die Öffentlichkeit und die Rationalität ihres Tuns rechtsstaatlich legitimiert. Öffentlichkeit in diesem Zusammenhang meint Transparenz politischer Führung. Rationalität bedeutet nicht etwa die Berufung auf das Gewissen, sondern mehr als das. Es müssen der Zweck und das Mittel einer politischen Entscheidung für alle nachvollziehbar sein. Die Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen ist also eine Grundvoraussetzung von Rechtsstaatlichkeit. Die Anforderung durch das Postulat der Rechtsstaatlichkeit an die Gesetzgebung ist eindeutig. Gesetze müssen eindeutig sein in ihrer Bestimmung. Wird diese Anforderung missachtet, so besteht die Gefahr eines Missbrauchs durch einen großen Ermessens-spielraum.<sup>264</sup>

---

<sup>262</sup> Ebd. S. 92f.

<sup>263</sup> Hesse, Joachim-Jens und Ellwein, Thomas: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1989, S. 120.

<sup>264</sup> Ebda. S. 450.

Die zweite Bedeutung des Begriffs Rechtsstaat liegt in der Idee der Gerechtigkeit. In Zusammenhang versteht sich Gerechtigkeit nicht als erreichbares Ziel, sondern impliziert politische Ausrichtung auf ein Ideal von Gerechtigkeit. Ideale sind keine Spiegelbilder der Realität, sondern ihr Sinn bestehe darin, dass die Realität sich diesen Idealvorstellungen möglichst angleicht ohne es je zu erreichen. Ein demokratischer Staat setzt voraus, dass es nicht nur ein Ideal existiert, sondern vielmehr eine Pluralität davon. In Verbindung mit dem ersten Inhalt des Rechtsstaatsbegriffs ergeben sich zwei sinngemäß identische Forderungen, wonach der Staat unter dem Recht stehen soll und der Staat der Gerechtigkeit dienen soll. Begrifflich präziser ist die Gerechtigkeitsforderung im Vergleich zur Rechtsbindungsforderung als Inhalt des Rechtsstaatsprinzips.

Bislang wurden Elemente des Rechtsstaatsbegriffs beschrieben, zu denen die Rechtsbindung, Öffentlichkeit, Rationalität, Gerechtigkeit zählen. Diese Elemente weisen im Bezug zu einander jedoch greifbare Wirkungen. Diese Wirkungen entfalten sich immer dort, wo politische Entscheidungen motiviert werden und auf der Grundlage rechtsstaatlicher Voraussetzungen kontrolliert werden.

Legt man diese Kategorien auf das politische System der Bundesrepublik Deutschland an, so handelt es sich offensichtlich um einen Rechtsstaat. Folgt man bei dieser Einschätzung jedoch einer anderen Tradition, die auch als deutsche Tradition bezeichnen werden darf, so fällt diese Einschätzung nicht mehr so leicht. Gemeint ist hier das liberale Rechtsstaatsverständnis. Dieses impliziert in Abgrenzung zu dem zuvor Beschriebenen, dass der Schutz der individuellen Freiheit das Oberste im Rechtsstaat sei.<sup>265</sup>

Das Rechtsstaatsverständnis ist vergleichsweise sehr jung, wenn man bedenkt, dass bestimmte Merkmale des abendländischen Rechts viel älter sind.<sup>266</sup> Das Aufkommen des neuzeitlichen Begriffes Rechtsstaat lässt sich bis an Ende des 18. Jahrhunderts zurückverfolgen. Entstehungsgeschichtlich sind an diesen Begriff normativ-rationale Fragen zur Macht und Eigenständigkeit der Öffentlichen Verwaltung geknüpft. Dieses Rechtsstaatsverständnis ist in allen angelsächsischen Ländern anzutreffen, die einer demokratisch-partizipatorischen Zivilkultur folgen. Eine absolute Autonomie der Verwaltung scheint mit dieser Idee nicht

---

<sup>265</sup> Ebda. S. 450.

<sup>266</sup> Brand, Jürgen und Hattenhauer, Hans: *Der europäische Rechtsstaat: 200 Zeugnisse seiner Geschichte*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 1994, S. 9.

vereinbar. Vielmehr ist die Verwaltung im ihren Handeln an jene Grenzen gebunden, die ihr Kraft der parlamentarischen oder präsidentialen Regierung gegeben sind. Es wird demnach eine Trennung suggeriert, zwischen legitimierter Handlungssphäre und nicht legitimierter Sphäre, die dem Handeln der Verwaltung verwehrt bleibt. In der Praxis sind es weniger die Bürger, sondern insbesondere die Gerichte die darüber wachen, wann diese Grenzen von der Verwaltung womöglich überschritten werden. Diese Logik ist als Dogma in der BRD-Verwaltungskultur enthalten. Dies ist eine wichtige Errungenschaft vor dem Hintergrund der Entwicklungen der deutschen Verwaltungskultur.<sup>267</sup>

Der Rechtsstaatsbegriff deutscher Prägung meint nicht die Bemächtigung des Staates durch das Bürgertum, auch lässt sich dieser nicht mit dem Liberalismus vereinen. Während der Entwicklung Deutschlands konnte sich lange Zeit keine parlamentarische Mehrheitsherrschaft etablieren. Der Staat und Gesellschaft waren entzweit. Diese Staatskultur war demzufolge nicht mit der Idee der Demokratie zu vereinen.<sup>268</sup>

Die heute geltende Bedeutung des Rechtsstaatsbegriffs geht auf Überlegungen Kants zurück und entwickelte sich über die Rechts-Staat-Lehre im 18. Jahrhundert bis diese im 19. Jahrhundert ihre Spezifik erlangte.<sup>269</sup> Im Rahmen einer Auseinandersetzung mit dem Rechtsstaatsbegriff im Verlauf des 19. Jahrhunderts erfolgte eine gedankliche und schließlich realisierte Abkehr vom absolutistischen Verwaltungsstaat. Dies erfolgte in Richtung eines liberalen Verfassungsstaates. Wichtig ist es zu betonen, dass beide Modelle rational begründet wurden. Das Modell des absolutistischen Verwaltungsstaates geht von der Autonomie des Ganzen aus und leitet diese von der Idee kollektiver Wohlfahrt ab. Der Wohlfahrt wegen gilt es nach diesem Modell einen zentralen Machtapparat aufzubauen. Hiervon grenzt sich der Rechtsstaat als Modell entschieden ab. Die Idee des Rechtsstaates geht von der Autonomie des Individuums aus und nicht des Staates. Im Gegenteil sollte vielmehr die Autonomie des Staates weitestgehend reduziert werden. Der Staatszweck definiert sich nicht aus der Wohlfahrt, sondern sein Zweck liege nach diesem Modell vielmehr darin, die Wahrung des Rechts zu garantieren. Aus dieser Idee heraus entwickelte sich auch das Subsidiaritätsprinzip.<sup>270</sup>

---

<sup>267</sup> König, Klaus: *Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft*. (=Band 195 Schriftenreihe der Hochschule Speyer) Berlin: Duncker & Humboldt, 2008, S. 12f.

<sup>268</sup> Hesse, J.J. und Ellwein, T.: a.a.O., S. 448.

<sup>269</sup> Brand, J. und Hattenhauer, H.: a.a.O., S. 9.

<sup>270</sup> Ebd. S. 120.

Der Machtanspruch des Staates wird im Rechtsstaat durch seine Bindung an Gesetz begrenzt. Die Gesetze definieren sich aus den Rechten der Bürger. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wird diese Idee partiell umgesetzt. Erstmals wird ein gerichtlicher Rechtsschutz des Bürgers gegenüber dem Staat implementiert.<sup>271</sup>

Dennoch blieb die Vorrangstellung der Verfassung gegenüber anderen Staatsgewalten oder dem Staatsgesetz im 19. Jahrhundert unbekannt. Die Grundrechte der Staatsbürger stellten keine Schranken gegenüber der Gesetzgebung dar. Vielmehr wurde die Verfassung von oben herab implementiert und bemühte sich um Konservierung des monarchischen Prinzips. In diesem Verständnis galt der Monarch als erste Staatsgewalt und erste Instanz der Gesetzgebung. In Konfliktfällen wurde diese Stellung sogar übertroffen. Der Monarch stand im Falle eines Konfliktes sogar über der Verfassung.<sup>272</sup>

Der erste Versuch die Verfassungstradition zu brechen scheiterte in der Paulskirche zu Frankfurt im Jahr 1848. Es gelang nicht einen Grundrechts-katalog zu verankern, ferner keine Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie kein Reichsverfassungsgericht zu implementieren. Diese Versammlung knüpfte an die Forderungen des Vormärzes an. Die Kernidee war die Verfassung als säkulare Bidel neu zu definieren. Dieses Denken gewann an Popularität. Ein neuer Rechtsstaatsbegriff wurde aus der vernunftrechtlichen Staatstheorie abgeleitet. Neu waren Forderungen zu bürgerlichen Rechten, Verfahrensrechten und zur Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Die Formulierung dieser Rechte sollte aus der Vernunft erfolgen. An dieser Stelle grenzte sich der Rechtsstaat von der Theokratie und der Despotie ab. Im Zuge weiterer Entwicklungen wurde der Rechtsstaatsbegriff rechtspositivistisch begründet und mündete in der Forderung nach seiner Implementierung im Deutschen Reiche und später in der Weimarer Republik. Der Rechtsstaatsbegriff impliziert demnach nicht mehr die Form des Politischen, sondern wird gar unpolitisch oder überpolitisch definiert. An dieser Stelle wird der Begriff formaler Rechtsstaat eingeführt.<sup>273</sup>

Auf dem Gebiet des Arbeitsverfassungsrechts wurden die wichtigsten Entwürfe der Paulskirchenversammlung nach dem Scheitern der Revolution von 1848/1849 nicht mehr

---

<sup>271</sup> Ebd.

<sup>272</sup> Lauth, Hans-Joachim: „Rechtsstaat Rechtssysteme und Demokratie“. In: Lauth, Hans-Joachim; Becker, Michael; Pickel, Gert (Hrsg.): Rechtsstaat und Demokratie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001, S. 30.

<sup>273</sup> Ebda. S. 30f.

weiterverfolgt. Ideengeschichtlich hatten sie jedoch durchaus ihre Spuren hinterlassen. Die Sozialgesetze Bismarcks knüpften an die wohlfahrtstaatliche Tradition an. Dies wird besonders deutlich in der berühmten kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881. Dadurch kam Bismarck den Forderungen seitens der Wissenschaft ansatzweise nach und weitete den Rechtsstaatsbegriff über die formale Gleichheit hinaus auf die materielle Gerechtigkeit aus. Die Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien erfolgte jedoch nach wichtigen Vorarbeiten während der Weimarer Republik erst mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat.

Das Subsidiaritätsprinzip umfasst das moderne Verständnis von Rechtsstaat und Sozialstaat. Geprägt wurde dieses Prinzip durch die katholische Soziallehre nach dem Jesuiten Nell-Breuning. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die von ihm verfasste encyklika quadragesimo anno.<sup>274</sup>

Die Weimarer Verfassung von 1919 ersetzte erstmals das monarchische Prinzip durch das demokratische Prinzip. Die Verfassung erlangt zwar einen demokratischen Charakter, der jedoch sich nicht als verbindlich erwies. Liberale Individualrechte konnten durch den Gesetzgeber eingeschränkt werden. Diese Tatsache war durchaus Gegenstand von Verfassungsdiskussionen. Die Diskussion verlief zwischen einer positivistischen und einer formalistischen Argumentation.

Die Verfassung implizierte die Möglichkeit einer legalen Revolution. Diese Möglichkeit wurde jedoch zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung durch die Versammlung nicht als real eingeschätzt. Hier überwog also der Glaube an die Unfehlbarkeit der *volonte generale*. Der Mehrheitswille galt in diesem Sinne als unfehlbar. Die Funktion des Staatsgerichtshofes lag im Wesentlichen darin, Streitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern beizulegen. In diesem Sinne überwog das formalistische Denken, welches den Rechtsstaatsbegriff der Weimarer Republik letztlich prägte. Als Rechte der Bürger galten ihre Freiheit und ihr Eigentum und für den Staat galt es diese zu sichern. Weitere Grundrechte wurden schwächer interpretiert.<sup>275</sup>

Nach der Überwindung des NS-Regimes wurde in Westdeutschland der Begriff des

---

<sup>274</sup> Brand, J. und Hattenhauer, H.: a.a.O., S. 42.

<sup>275</sup> Lauth, H. J.: a.a.O., S. 31.

Rechtsstaates nach zwei Traditionen fortgeführt. Zum einen hatte man sich im Grundgesetz für einen sozialen Staat entschieden und nicht für einen bürgerlich-liberalen Rechtsstaat. Zum anderen sollte die Bundesrepublik Deutschland ein materieller Staat werden und nicht ein bloß formeller Rechtsstaat.

Alle Prinzipien des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland erschließen sich aus diesen zwei Rechtsstaatsdefinitionen. Hier zum einen aus dem Begriff des demokratischen Rechtsstaates und zum anderen aus dem Begriff des sozialen Rechtsstaates. Der Bezug zu den Grundrechten wird nun endlich durchgesetzt. Dies zeigt sich deutlich in der Ewigkeitsklausel nach Artikel 79 GG. Das Prinzip des materiellen Staates liegt ferner im Schutz und der Achtung der Menschenwürde.<sup>276</sup>

Das Grundgesetz legte fest, wonach der Staat für den Menschen da sei. Dies wird im Artikel 1 des GG festgeschrieben. Zunächst impliziert dieser Artikel die Universalität unveräußerlicher Menschenrechte, die sich aus dem Begriff der Würde des Menschen ableiten lassen. Die Würde des Menschen umfasst das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf seine individuelle Freiheit im Rahmen des Zusammenlebens mit anderen Menschen. Hierbei handelt es nunmehr um ein überpositives Recht. Die Formulierung indes lässt Interpretationen zu. Dies wurde auch so gewollt. Denn eine Präzisierung dieser Rechte würde zwangsläufig die ausschließliche Gültigkeit einer Interpretation von vielen nach sich ziehen.<sup>277</sup>

Hieraus ergibt sich nun die Bindung des Staates an die Funktion des Grundrechtsschutzes. Um dieser Funktion nachzukommen, orientiert sich die Bundesrepublik am Modell des materiellen Rechtsstaates. Die Bundesrepublik Deutschland definiert sich nicht nur als formaler Rechtsstaat, weil eine Ausdifferenzierung der Grundrechte möglich und gewollt ist. Auch werden nicht nur die klassischen liberalen Individualrechte übernommen, wie beispielsweise das Religions-, Meinungs-, Presse-, Informations-, Versammlung- und Organisationsrecht, sondern darüber hinaus werden auch politische Partizipationsrechte und soziale Rechte im Grundgesetz umgesetzt.<sup>278</sup>

Insgesamt bedeutet der Begriff des Rechtsstaates für die Bundesrepublik Deutschland zum

---

<sup>276</sup> Ebda. S. 30f.

<sup>277</sup> Hesse, J.J. und Ellwein, T.: a.a.O., S. 449.

<sup>278</sup> Lauth, H. J.: a.a.O., S. 31f.

einen, dass der Staat unter dem Recht steht, und zum anderen, dass er durch das Recht und im Recht legitimiert wird. Hier wird der Überzeugung gefolgt, wonach eine politische Gemeinschaft in Form eines Staates eine echte Rechtsgemeinschaft voraussetzt. Dabei sind die Eigenständigkeit und der Eigenwert des Rechtes von der politischen Gemeinschaft zu respektieren. Zugleich wird das Recht keinesfalls als konstante Größe aufgefasst, sondern dieses muss ständig neu erkannt, formuliert und realisiert werden.<sup>279</sup>

### **3.3. Aufbau von Verwaltungsorganisationen**

#### **3.3.1. Zwei Prinzipien des Aufbaus der Verwaltung und Verwaltungsorganisation**

Der Aufbau der Öffentlichen Verwaltung kann nach zwei Prinzipien erfolgen. Diese Prinzipien unterliegen jeweils unterschiedlichen Sichtweisen. Je nach Neigung favorisiert man einen eher horizontalen oder vertikalen Aufbau. Die Betonung des horizontalen Aufbaus liegt auf dem Ausmaß des Gebietes und der Integration mehrerer Aufgaben. Die Betonung des vertikalen Aufbaus liegt auf den Fachaufgaben und der Funktion der sektoralen Erfüllung von Einzelaufgaben.<sup>280</sup>

Diese Unterscheidung entstand zum einen aus einem vordemokratischen, obrigkeitsstaatlichen Verständnis, welches eine unmittelbare Verwaltung als hierarchisch und zentralistisch betrachtet. Dies grenzt sich von einer Gegenposition ab, wonach verschiedene Instanzen der Verwaltung in einer nicht-staatlichen, sondern in einer autonomen Selbstverwaltung von Bürgern organisiert sein müssen. Diese Argumentation ist stark an Organisationsmodelle der Kirche, der Stiftungen und der Universität angelehnt. Nach wie vor finden wir Umsetzungen beider Aufbaumodelle vor. Zum einen in der Verfassungswirklichkeit der kommunalen Selbstverwaltung auf der Kommunalebene im Verwaltungssystem der BRD, zum anderen im Bereich der Universitäten.<sup>281</sup>

Die horizontale Aufbauorganisation bedeutet, dass es keinen durchgängigen Behördenapparat von der Bundesebene bis zur Kommunalebene gibt. Statt dessen sind die jeweiligen Verwaltungsebenen von einander abgegrenzt und verfügen über gebündelte

---

<sup>279</sup> Hesse, J.J. und Ellwein, T.: a.a.O., S. 449.

<sup>280</sup> Wagener, Frido: a.a.O., S. 76.

<sup>281</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 45.

Aufgabenbereiche.<sup>282</sup> Bestimmte Aufgaben werden in bestimmten Regionen von jeweils nur einer Verwaltungsinstanz erfüllt. Diese Verwaltungsinstanz bündelt alle Aufgaben, die sich auf ihr Verantwortungsterritorium erstrecken. Die Umsetzung dieser Verwaltungsorganisationsform finden wir auch im Feudalismus. Dort übernahmen gebietsbezogene Organisationen Verwaltungstätigkeiten, wobei der König oder der Fürst der absolute Hochheit über das Gebiet besaß. Die Organisationsform der BRD-Verwaltung ist nicht durchgehend identisch hierzu. Obwohl sich Gemeinsamkeiten finden lassen, ist die horizontale Aufbauform geschwächt umgesetzt. Die Gebietshochheit obliegt in der BRD den Bürgermeistern, den Landräten und den Regierungspräsidenten. Ihre Weisungsbefugnis erstreckt sich jedoch auch nicht auf alle Sachgebiete. Bestimmte Sonderbehörden oder Fachorganisationen der Öffentlichen Verwaltung obliegen nicht ihrem Weisungsrecht.<sup>283</sup>

Der Begriff dieser gebietsbezogenen Aufbauform der Öffentlichen Verwaltung umfasst die Universalität des kommunalen Wirkungskreises und die Einheit der Verwaltung. Darauf gründet die Idee der kommunalen Selbstverwaltung in der BRD. Dieser Idee folgt auch die gebündelte Verwaltung des Präsidenten. Diese Perspektive impliziert eine Unterscheidung zwischen besiedeltem Gebiet und einem Freiraum. Dem Bürger wird zugleich erleichtert nachzuvollziehen, wie seine unmittelbare Verwaltung aufgebaut ist und wie sie funktioniert. Insofern ist dieses Aufbaumodell hervorragend mit der Idee einer repräsentativen Demokratie kompatibel. Der Bürger beteiligt sich parteipolitisch an der Gestaltung der Politik und sieht zugleich wie diese umgesetzt wird.<sup>284</sup>

Die vertikale Aufbauform impliziert eine besondere räumliche Organisation. Der Aufbau der Öffentlichen Verwaltung nach diesem Modell orientiert sich nach einer partiellen, sektoralen und aufgabenbezogenen Perspektive.<sup>285</sup> Die funktionale Organisationsform der BRD-Verwaltung wird zum Teil aus der historischen Entwicklung übernommen. Der Auswärtige Dienst, die Eisenbahn, Forst und Militär waren bereits vorher funktional organisiert. Auch auf der Landesebene finden sich Beispiele für dieses Aufbaumodell. So sind auf dieser Ebene die Fortwirtschaft, die Gewerbeaufsicht, die Polizei oder die Schule nach diesem Prinzip organisiert.<sup>286</sup> Die Einzelaufgaben unterscheiden sich hier. Es können Aufgaben der

---

<sup>282</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 86.

<sup>283</sup> Wagener, Frido: a.a.O., S. 77.

<sup>284</sup> Ebda.

<sup>285</sup> Ebda. 76f.

<sup>286</sup> Ebda. S. 86.

Schulträger, der Feuerwehrbehörden, der Hafenverwaltungen, der Straßenverwaltungen, der Bauverwaltungen etc. voneinander unterschieden werden. Das funktionsorientierte Aufbaumodell ist aus einer historischen Perspektive jünger als das gebietsorientierte Aufbaumodell. Die Umsetzung von funktionsorientierten Aufbaumodellen fand historisch erstmals in menschenleeren Räumen bzw. in Streusiedlungen statt. In der modernen, hochentwickelten und komplexen Gesellschaft wird dieses Aufbaumodell stets dort angewandt, wo eine optimale Erfüllung von öffentlichen Teilfunktionen erwartet wird. Die funktionale Organisation ist im Vergleich zur territorialen Organisation tendenziell unübersichtlich.<sup>287</sup>

Nach demokratischen Gesichtspunkten stellt sich die territoriale Organisationsform als harmonisch dar, weil ein Ausgleich störender Aufgaben durch eine demokratische Kontrolle möglich erscheint. Zugleich wird die Leistungsfähigkeit beeinträchtigt, weil suboptimale Aufgabenerfüllung unterstellt wird. Die funktional ausgerichtete Organisationsform führt zur Spezialisierung und Professionalisierung. Zugleich sind damit auch Zentralisation und erschwerte Kontrolle verbunden.<sup>288</sup>

Charakteristisch stellt sich der Aufbau der BRD-Verwaltung als eine Form abgeschwächter Gebietsorganisation dar. Zugleich finden sich eine Anzahl an Sonderbehörden und Fachorganisationen, die funktional organisiert sind. Das Grundschema der Organisation der BRD-Verwaltung wird in drei Hauptebenen eingeteilt, darunter die Bundesebene, die Landesebene und die Kommunalebene. Im Prinzip sind diese Ebenen horizontal organisiert, d.h. sie sind unabhängig von einander, obwohl sie sich vertikal darstellen.<sup>289</sup> Zusammenfassend soll auf die Abbildung der Verwaltungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland verwiesen werden.

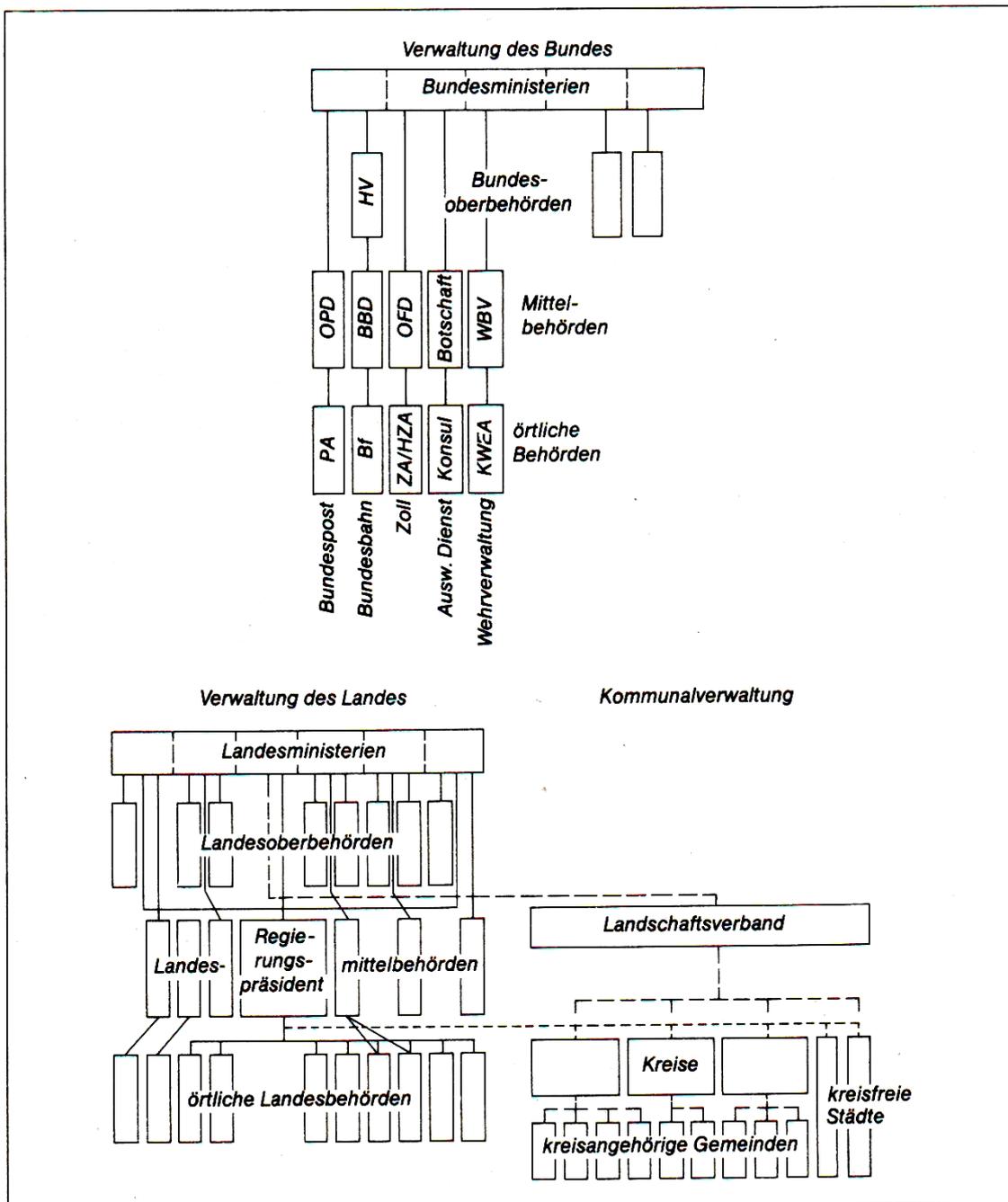
---

<sup>287</sup> Wagener, Frido: a.a.O., S. 77.

<sup>288</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 86.

<sup>289</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 76.

Abbildung 2: Verwaltungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland<sup>290</sup>



Legende: OPD = Oberpostdirektion  
 PA = Postamt  
 HV = Hauptverwaltung  
 BBD = Bundesbahndirektion  
 Bf = Bahnhof

OFD = Oberfinanzdirektion  
 ZA = Zollamt  
 HZA = Hauptzollamt  
 WBV = Wehrbereichsverwaltung  
 KWEA = Kreiswehrrersatzamt

<sup>290</sup> Wagener, Frido: a.a.O., S. 80.

Die Komplexität des Aufbaus der BRD-Verwaltung ergibt ist aus der Tatsache, dass drei verschiedenen Ländertypen in der BRD existieren.<sup>291</sup> Für die großen Bundesländer gilt mehr als die klassische dreiteilige Aufbauform der Verwaltungsebenen. Die Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden Württemberg und Bayern verfügen über Regierungsbezirke, die unterhalb der Landesministerien platziert sind. Zugleich finden wir oberhalb der untersten Kommunalebene die Landkreisverwaltungen und kreisfreie Städte, die über der örtlichen Verwaltung platziert sind. Die staatliche Mittelinstanz in Form von Regierungsbezirken finden wir nicht in kleineren Flächenländern, wie Schleswig-Holstein und Saarland. Letztlich sind die Stadt-Staaten, Berlin, Hamburg und Bremen einerseits kreisfreie Städte und andererseits Bundesländer. Dies soll nochmals anhand eines Schemas vereinfacht dargestellt werden.

Tabelle 2: Aufbauschema der Verwaltungsorganisation in der BRD<sup>292</sup>

<b>1. Ebene</b>	Bund	1 Bund
<b>2. Ebene</b>	Länder	11 Länder (mit 3 Stadtstaaten)
<b>3. Ebene</b>	Regierungsbezirke	25 Regierungsbezirke
<b>4. Ebene</b>	Landkreise und Kreisfreie Städte	237 Landkreise und 87 kreisfreie (ohne Stadtstaaten)
<b>5. Ebene</b>	Kreisangehörige, Gemeinden und Gemeindeverbände	3,417 örtliche Verwaltungseinheiten (Verwaltungsrundeinheiten der Ortsstufe ohne Städte) = 2, 376 kreisangehörige Einheitsgemeinden Und 1,041 engere Gemeindeverbände mit hauptamtlicher Verwaltung(Ämter, Samtgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften) mit 6,026.

### 3.3.2. Bundesregierung und Bundesverwaltung

#### 3.3.2.1. Bundesregierung

Die Bundesregierung stellt mit der Bundesverwaltung zusammen die Exekutive in der Bundesrepublik Deutschland dar. Die Bundesregierung setzt sich zusammen aus dem

<sup>291</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 87.

<sup>292</sup> Wagener, Frido: a.a.O., S. 78f.

Bundeskanzler und den Bundesministern.<sup>293</sup>

Eine zentrale Stellung in der Bundesregierung nimmt der Bundeskanzler ein. Gemäß dem Grundgesetz der BRD schlägt der Bundeskanzler die Bundesminister vor. Diese werden vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen. Dabei ist keine Zustimmung durch den Bundestag erforderlich. Insofern obliegt dem Bundeskanzler das Kabinettsbildungsrecht. Im Falle eines Rücktritts des Bundeskanzlers treten seine Minister zugleich auch zurück.<sup>294</sup> Ferner legt der Bundeskanzler grundsätzlich die Anzahl seiner Minister fest.

Die Ministerien können als Hilfsorgane des Ministers begriffen werden. Sie helfen dem Minister bei der Erledigung seiner politischen Regierungsaufgaben gegenüber dem Bundestag, dem Bundesrat und der Öffentlichkeit. Sie bilden den Arbeitsstab des Ministers, der ihn informiert und Entscheidungen vorbereitet. Diese Funktion erfüllen die Ministerien auch im Hinblick auf die Vorbereitungen von Kabinettsbeschlüssen. Im Rahmen ihres Ressorts planen die Ministerien die politischen Absichten des Ministers gegenüber den Öffentlichkeit, der Presse, den Verbänden und einzelnen Personen.<sup>295</sup>

Zugleich sind die Ministerien auch Verwaltungsbehörden mit einem eigenen Behördenunterbau. Insofern bilden sie die Spitze der deutschen Verwaltungshierarchie. Ihre Sachleitungskompetenz erfüllen die Ministerien durch Erlasse von Verordnungen, allgemeinen Verwaltungsvorschriften, Grundsatzentscheidungen, organisatorischen und personellen Maßnahmen. Ferner erfüllen die Ministerien Aufsichtsmaßnahmen. Entscheidungen zu Einzelfällen werden nicht durch die Ministerien getroffen. Diese zählen nicht zu den Aufgaben von Ministerien, obwohl einzelne Fälle durchaus große Bedeutung haben und in diesem Rahmen auch sachgerecht entschieden werden könnten. Die Entscheidungskompetenz von Einzelfällen obliegt vielmehr den Mittelbehörden. In Zweifelsfällen können die Mittelbehörden durchaus eine Weisung aus dem Ministerium erbitten. Solche Situationen führen mitunter dazu, dass der Grundsatz, wonach die Regierungen regieren sollen und nicht verwalten, durchbrochen. Es lässt sich die Tendenz feststellen, dass die Ministerialbürokratie dazu neigt, Entscheidungen nach oben zu ziehen. Dies erfolgt trotz des internen Weisungsvorbehaltes von zuständigen Behörden. Diese Tendenz lässt sich auch aus dem Umstand erklären, wonach die Ministerialbeamten durchaus

---

<sup>293</sup> Ebd. S. 90.

<sup>294</sup> Ebd.

<sup>295</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 194.

auch Einfluss auf Einzelentscheidungen ausüben gewillt sind. Letztlich führt auch die Tatsache zu dieser Tendenz, wonach die Zahl von Vorgängen mit politischem Einschlag durchaus gewachsen ist. Die politische Zentrale wird zu einer größeren Zahl an Entscheidungen gedrängt.<sup>296</sup>

Als Mitglieder des Kabinetts leiten die Minister ihr Ressort selbstständig und in eigener Verantwortung. Das Ressortprinzip ist für die BRD-Verwaltung charakteristisch und bildet ein entscheidendes Strukturmerkmal. In der politischen Praxis interveniert der Kanzler nicht in die Arbeit der einzelnen Ressorts. Dem Kanzler obliegt die Richtlinienkompetenz, die ihn ermächtigt im Ausnahmefall eine Richtlinienbestimmung an den Minister zu binden. Der jeweilige Minister ist verpflichtet diese Entscheidung zu realisieren. Die Anzahl an Richtlinienbestimmungen durch den Bundeskanzler ist in der Verwaltungs-geschichte der BRD sehr gering. In der politischen Praxis erweisen sich die Minister als verantwortlich für ihre Ministerialverwaltung. Zugleich beaufsichtigen Sie alle untergeordneten Verwaltungen in Eigenregie. Im Rahmen ihrer Ressortkompetenz können die Minister darüber entscheiden, ob eine Aufgabe von ministerialer Ebene oder von nach geordneten Behörden erledigt wird. Die Minister verfügen ferner über die Organisations- und Personalhoheit.<sup>297</sup>

Zu den klassischen Ressorts nach der deutschen Verwaltungstradition zählt das Auswärtige Amt und das Verteidigungsministerium. Im Grundgesetz der BRD werden drei Ministerien ausdrücklich erwähnt. Hierzu gehört das Ministerium der Verteidigung gemäß Artikel 65 GG, das Ministerium für Finanzen gemäß Art 112 GG nach der Fassung von 1969 sowie das Ministerium für Justiz gemäß Artikel 96 GG nach der Fassung von 1969.<sup>298</sup> Weitere Bundesministerien sind nachkriegs- oder koalitionsbedingt. Bis in die sechziger Jahre war eine Tendenz des ständigen Wachstums der Anzahl an Bundesministerien festzustellen. Die erste Reduktion der Anzahl an Bundesministerien wurde 1969 vollzogen. Mit der Regierung von 1972 und 1986 wurde die Anzahl an Bundesministerien wieder erhöht. Seither existieren etwa 16 Ressorts. Dies ist im Vergleich zu anderen Staaten eine eher geringe Zahl.<sup>299</sup>

Der Umfang des Arbeitsstabes eines Ministeriums variiert je nach Ressort. Grundsätzlich setzt sich ein Arbeitsstab in einem Ministerium aus einem persönlichen Referent, einem

---

<sup>296</sup> Ebda. S. 194.

<sup>297</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 94.

<sup>298</sup> Deutsche Verwaltungspraxis. München: Maximilian Verlag, aktuelle Fassung.

<sup>299</sup> Hesse, J.J. und Ellwein, T.: a.a.O., S. 300.

Pressereferent und dem Kabinettsreferat zusammen. Diese bilden das Ministerbüro bzw. den Leitungsstab des Ministers. Nicht unüblich sind auch Zentralabteilungen für Personal- und Haushaltsangelegenheiten sowie für innere Organisation. In der Regel werden die Ministerialaufgaben auf die jeweiligen Fachreferate verteilt. Diese setzen sich wiederum aus Unterabteilungen zusammen. Politische Beamte stehen in diesem Zusammenhang verbindend zwischen dem Minister und den Beamten aus den Referaten. Zu politischen Beamten zählen unter anderem Staatssekretäre und leitende Beamten. Dabei zeichnen sie sich dadurch aus, dass sie vorzeitig in den Ruhestand versetzt werden können. Die Laufbahnbestimmungen des Beamten-rechts finden auf politische Beamte nur bedingt Anwendung.<sup>300</sup>

Tabelle 3: Bundesministerien am 1. April 1980<sup>301</sup>

Auswärtiges Amt
Bundesministerium der Justiz
Bundesministerium der Finanzen
Bundesministerium für Wirtschaft
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
Bundesministerium für Verteidigung
Bundesministerium für Verkehr
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen
Bundesministerium für Forschung und Technologie
Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen
Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

### 3.3.2.2. Bundesverwaltung

Im Artikel 20 GG wird bestimmt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Gemäß des Artikels 79 ist diese Regelung konserviert und kann nur durch eine gänzlich neue Verfassung geändert werden.<sup>302</sup>

Verfassungsrechtliche Bestimmungen zur Verwaltungsorganisation der BRD-Verwaltung werden im Artikel 83 ff GG genannt. Die Bedeutung dieser Bestimmungen umfasst nicht nur die föderative Abgrenzung gegenüber den Landeskompetenzen, sondern umfasst darüber

---

<sup>300</sup> Ebda. S. 302.

<sup>301</sup> Wagener, Frido: a.a.O., S. 91.

<sup>302</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 50.

hinaus ein breites Regelungsspektrum. Darin genannt werden sowohl unmittelbare, als auch mittelbare Verwaltungen. Ferner auch obligatorische und fakultative Bundesverwaltungen, sowohl mit, als auch ohne Unterbau. Erwähnt werden sowohl einstufige, zweistufige oder dreistufige Verwaltungsorganisationsformen.<sup>303</sup>

Eine Besondere Regelung wird im Artikel 83 GG festgeschrieben, wonach auch die Länder über Kompetenzen haben, Bundesgesetze auszuführen. Hierbei übt die Bundesaufsichtsverwaltung die Aufsicht über die Tätigkeit der Länderverwaltungen im Bezug auf die Bundesgesetze aus. Diese Funktion stellt sich als wichtig heraus hinsichtlich der politischen Führungshilfe für die Regierung, weil die Bundesaufsichtsverwaltung eine Fachverwaltung und Ministerialverwaltung ist. Zugleich wird ihre Bedeutung dadurch klar, weil zur bundeseigenen Verwaltung gemäß des Artikels 86 GG lediglich das Auswärtige Amt, die Bundesfinanzverwaltung, Wasserstraßen, Schifffahrt und Luftverkehr, die Bundespost und Bundesbahn, Eichwesen, Bundesgrenzschutz und Bundeswehrverwaltung zählen. Die Planung und Durchführung von Verwaltungsaufgaben erfolgt in diesen Bereichen auf Bundesebene.<sup>304</sup> In diesen Bereichen verfügt die Bundesebene über eigene Verwaltungsbehörden, die sich bis auf die Kommunalebene erstrecken.<sup>305</sup>

Die Bundesverwaltung setzt sich aus Obersten Bundesbehörden, Oberbehörden, Mittelbehörden und Unterbehörden zusammen.<sup>306</sup>

#### **3.3.2.2.1. Oberste Bundesbehörden**

Zu Obersten Bundesbehörden zählen das Bundespräsidialamt, die Verwaltungen des Bundestages und Bundesrates, das Bundeskanzleramt, das Presse- und Informationsamt sowie der Bundesrechnungshof. Charakteristisch für diese Verwaltungsbehörden ist, dass sie keiner anderen Verwaltungsbehörde unterstellt sind, sondern unmittelbar einem Verfassungsorgan bzw. einer sonstigen politischen Spitze. Die Obersten Bundesbehörden sind allesamt nach einem dreistufigen Behördenaufbau organisiert. Dieser Aufbau umfasst die Oberste Bundesbehörde, die Bundesmittelbehörde sowie die Bundesunterbehörde. Auf diese Art sind

---

<sup>303</sup> Dreier, Horst: a.a.O., S. 264f.

<sup>304</sup> Ebd. S. 50.

<sup>305</sup> Thedieck, Franz: *Verwaltungskultur in Frankreich und Deutschland: dargestellt am Beispiel von französischen und deutschen Gemeindeverwaltungen und unteren staatlichen Verwaltungsbehörden.* (=Band 1 Schriften des Instituts für regionale Zusammenarbeit und Europäische Verwaltung) Baden-Baden: Nomos Verlag, 1992, S. 18.

<sup>306</sup> Ebd. S. 19.

die Bundesfinanzverwaltung, die Wasser- und Schifffahrtverwaltung, die Bundeswehrverwaltung und zur Hälfte auch die Bundespolizei organisiert.<sup>307</sup>

#### **3.3.2.2.2. Oberbehörden**

Die Oberbehörden sind der jeweiligen Obersten Bundesbehörde unmittelbar nach geordnete Verwaltungsbehörden. Ihnen obliegt ein spezieller Aufgabenbereich der sich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt.<sup>308</sup> Oberbehörden zählen nicht zur unmittelbar den Ministerien unterstellten Bundesverwaltung. Sie gliedern sich ebenfalls nach einem dreistufigen Behördenaufbau. Diese Aufbauform umfasst die Gliederung in Bundesoberbehörden, Bundesmittelbehörden und untere Bundesbehörden.<sup>309</sup> Gemäß Artikel 87 Absatz 3 GG kann die Bundesebene Angelegenheiten innerhalb ihrer Verwaltungskompetenz durch selbstständige Bundesoberbehörden regeln. Diese sogenannten selbstständigen Oberbehörden sind zwar unmittelbar einer Obersten Bundesbehörde unterstellt, sie üben jedoch einen speziellen Aufgabenbereich von einem Dienstsitz über das ganze Bundesgebiet aus. Sie verfügen grundsätzlich über keine nach geordneten Behörden. Als selbstständige Oberbehörden können genannt werden, das Bundeskriminalamt, das Bundesversicherungsamt, das Kraftfahrtbundesamt sowie das Luftfahrtbundesamt.<sup>310</sup>

#### **3.3.2.2.3. Bundesmittelbehörden**

Bundesmittelbehörden sind nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bundeseigene Verwaltungsbehörden mit eigenem Verwaltungsaufbau.<sup>311</sup> Als Beispiele sind die Oberpostdirektionen, die Bundesbahndirektionen, die Wasserstraßen- und Schifffahrdirektionen, die Grenzschutzdirektionen sowie die Wehrbereichsverwaltungen.<sup>312</sup>

#### **3.3.2.2.4. Untere Bundesbehörden**

An dieser Stelle ist es nicht möglich alle vorhandenen unteren Bundesbehörden aufzuzählen. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle ein Beispiel gezeigt werden, wann untere Bundesbehörden zum Einsatz kommen. So wurden untere Bundesbehörden bei den drei

---

<sup>307</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 94.

<sup>308</sup> Thedieck, F.: a.a.O., S. 19.

<sup>309</sup> Ebd. S. 95.

<sup>310</sup> Wagener, F.: a.a.O., S. 82.

<sup>311</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 96.

<sup>312</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 201.

großen Verkehrsverwaltungen eingesetzt. Bei der Bundesbahn, der Bundespost sowie der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung. Ferner kommen untere Bundesbehörden bei der Finanzverwaltung zum Einsatz. Hierbei sind es die Hauptzollämter. Bei der Bundeswehrverwaltung sind als untere Bundesbehörden die Kreiswehrrersatzämter sowie Standortverwaltungen zu nennen. Ferner sind Grenzschutzbehörden und Arbeitsämtern unmittelbare Bundesbehörden.<sup>313</sup>

### **3.3.2.3. Landesverwaltung**

Die Bundesländer sind selbstständige Bundesstaaten. Ihre Verwaltungsbehörden zählen zur Landesebene.<sup>314</sup> In Angrenzung zu bundeseigenen Verwaltungsbehörden, ist der Aufbau und Organisation von Landesverwaltungsbehörden nicht im Grundgesetz festgeschrieben. Ferner kann man dies auch nicht aus dem Grundgesetz ableiten. Es lassen sich zwei Gründe für diesen Umstand anführen. Zunächst bestimmen sich die Länderkompetenzen aus der negativen Formulierung des Grundgesetzes, wonach die Länder jene Kompetenzen besitzen, die der Bund nicht besitzt. Ferner gilt als Grund die Länderneugründung und Länderverfassungsgebung, die bereits vor 1947/1948 stattfanden. Daraus ergibt sich auf der Landesebene eine außerordentliche Kontinuität der Verwaltungstradition. Darauf wurde bereits hingewiesen. Für die Länder gilt eine im Voraus gegebene umfassende Zuständigkeit.<sup>315</sup> Der Verwaltungsaufbau der Länder obliegt demnach der Länderkompetenz. Aus diesem Grund ergeben sich im Vergleich zwischen mehreren Ländern durchaus Unterschiede im Verwaltungsaufbau. Die Unterschiede bestehen in der Anzahl an Ressorts, Sonderverwaltungszweigen sowie Fachbehörden. Ferner unterscheidet sich das Ausmaß an Dekonzentration von Aufgaben je nach Bundesland. Auch gibt es Unterschiede im Verwaltungsaufbau, je nachdem ob ein dreistufiges Aufbaumodell angewendet oder nicht angewendet wird. Letztlich lassen sich Differenzen feststellen hinsichtlich der internen Organisation von Landesministerien und Fachbehörden sowie der Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung.<sup>316</sup>

Abgesehen von den Bundesländern Saarland und Schleswig-Holstein sowie der Stadt-Staaten Berlin, Bremen und Hamburg gelten in allen übrigen Ländern die Landratsämter oder die

---

<sup>313</sup> Ebda. S. 204f.

<sup>314</sup> Thedieck, F.: a.a.O., S. 20.

<sup>315</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 52.

<sup>316</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 100.

Kreisbehörden als Mittelbehörden zwischen der Ministerialverwaltungsebene der Länder und der untersten Ebene des Verwaltungsvollzugs. Diese Formen finden sich bereits am Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland und können daher als deutsche Verwaltungstraditionen bezeichnet werden.<sup>317</sup>

Trotz der hier genannten Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich des Verwaltungsaufbaus können allgemeine Grundsätze im Verwaltungsaufbau beschrieben werden. Innerhalb der genannten Bundeslandtypen, wie bereits zuvor näher beschrieben, lassen sich Ähnlichkeiten feststellen. So weisen kleine Flächenländer durchaus Gemeinsamkeiten auf. Dies gilt auch innerhalb der Gruppe der großen Flächenländer und der Stadt-Staaten. Die Landesregierungen bestehen jeweils aus dem Ministerpräsidenten. Diese hat in den Stadt-Staaten einen jeweils anderen Namen. So wird der Ministerpräsident in Berlin als Regierender Bürgermeister bezeichnet, in Bremen als Bürgermeister und in Hamburg als Erster Bürgermeister. In den Stadt-Staaten besitzen die Ministerpräsidenten über Richtlinienkompetenz, ähnlich dem Bundeskanzler auf der Bundesebene. Ferner zählen zum Grundmuster im Aufbau der Länder die Landesministerien. Die Landesminister bilden das Regierungskollegium. Sie sind selbständige Leiter ihres Ministeriums.<sup>318</sup> Grundsätzlich gilt ein dreistufiger Verwaltungsaufbau der Länder.<sup>319</sup>

Zu den eigenständigen Kompetenzen der Länder, d.h. zu ihrem Regierungsbereich, zählt in erster Linie die Kulturhoheit. Die Kulturhoheit umfasst die Bereiche Schulwesen, Förderung von Wissenschaft und Kunst, Bau und Unterhaltung von Hochschulen. Ferner zählen zu den eigenständigen Kompetenzen die Bereiche innere Sicherheit sowie Gesetzgebung für Presse, Funk und Fernsehen. Die Komplexität dieser Aufgaben führt zuweilen dazu, dass eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen der Bundesebene und Landesebene partiell nicht möglich ist.<sup>320</sup>

Als Oberste Landesbehörden gelten Landesministerien und Landesoberbehörden für spezielle Verwaltungsaufgaben. Beispielsweise sind darunter die Statistischen Landesämter. Die Landesmittelbehörden bilden die mittlere Stufe der Landesverwaltungshierarchie. Zugleich wird die untere Ebene der Landesverwaltung von unteren Landesverwaltungsbehörden

---

<sup>317</sup> Ebd. S. 52.

<sup>318</sup> Ebd. S. 100.

<sup>319</sup> Ebda.

<sup>320</sup> Ebda. S.97.

ausgeführt.<sup>321</sup> An dieser Stelle lassen sich durchlaufenden Hierarchien entdecken. Die Landesministerien werden nicht nur als Entscheidungsvorbereitungsinstanzen aufgefasst, sondern sie stellen die Spitze der Vollziehenden Verwaltung der Länder dar. Die zuständigen Referenten in den Landesministerien sind den Behördenleitern nach geordneter Verwaltungsbehörden Weisungsbefugt. Die überwiegende Anzahl an Einzelfallentscheidungen wird jedoch in den untergeordneten Verwaltungsbehörden getroffen. Die Landesministerien entscheiden überwiegend in Angelegenheiten von Förderprogrammen zentral.<sup>322</sup>

### **3.3.2.3.1. Obere Behörden der Länder**

Die Zentralstufe der Verwaltungsbehörden auf der Landesebene bilden die Obersten Landesbehörden und die Landesoberbehörden. Zu den Obersten Landesbehörden zählen die Landesministerien und der Landesrechnungshof. Ihre Organisation ist analog zu den Bundesoberbehörden. Hierzu zählen beispielsweise die Landesämter für Verfassungsschutz, die Landesarchive, die Statistischen Landesämter sowie Landesämter für Besoldung. Je nach Bundesland kommen weitere Landesämter oder Landesbetriebe hinzu.<sup>323</sup>

Die Bedeutung von Landesoberbehörden für die Landesebene ist jedoch nicht analog zu Bundesoberbehörden für die Bundesebene. Die meisten Bundesländer haben die Möglichkeit Aufgaben partiell auf Mittelinstanzen zu verlagern und sind nicht gezwungen diese durch Landesministerien oder Mittelbehörden zu erledigen. Dennoch ist die Anzahl an Oberbehörden auf der Landesebene nicht unerheblich. Grund hierfür ist die Tatsache, dass eine Verteilung mancher Aufgaben auf die Regierungspräsidenten zu einer starken Zersplitterung führen würde. Auch wird die Bündelungsfunktion von Regierungspräsidenten nicht angestrebt. Einige Behörden werden auf der Landesebene als Oberbehörden geführt, weil sie auf der Landesebene nur einmal vorkommen. Im Vergleich dazu werden die gleichen Verwaltungsfunktionen in anderen Bundesländern von Mittelbehörden wahrgenommen. Entscheidend ist hierbei die Größe des Landes und die Bedeutung der Aufgabe, die je nach Situation eine Aufteilung auf mehrere Behörden erfordert.<sup>324</sup>

---

<sup>321</sup> Thedieck, F.: a.a.O., S. 20.

<sup>322</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S. 94.

<sup>323</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 100.

<sup>324</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 199.

### 3.3.2.3.2. Mittelbehörden der Länder

Die Gruppe der Mittelbehörden auf der Landesebene bilden die Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien sowie die Oberfinanzdirektionen. Die Bezirksregierungen werden als Mittelinstanzen zwischen den Obersten Landesbehörden und den Unterbehörden eingesetzt. Insofern verbinden sie die Ministerien und Kommunen.<sup>325</sup> Die Anzahl an Bezirken unterscheidet sich je nach Bundesland. Hier ist die Größe des Landes sowohl im Bezug auf die Fläche oder Einwohnerzahl entscheidend. Im Bundesland Bayern finden wir sieben Bezirke, dagegen in Hessen lediglich drei. Die Zuständigkeit im Bezug auf die Einwohnerzahl schwankt ebenso erheblich. So sind es in Montabaur 0,3 Millionen Einwohner und in Düsseldorf 5,6 Millionen Einwohner. Ferner umfasst der Bezirk Oberbayern sechsundzwanzig Landkreise und sieben Kreisfreie Städte, dagegen umfasst Montabauer nur vier Landkreise. Die Variationsbreite stellt sich als sehr groß heraus. Dies begründet sich durch die Verwaltungsreformen im Rahmen der regionalen und kommunalen Neugliederung.<sup>326</sup>

Die Aufgaben der Mittelbehörden unterscheiden sich von den oberen Behörden und den unteren Behörden. Ihre zentrale Funktion erfüllen sie als Vermittlungsinstanzen zwischen diesen beiden Ebenen. Hierzu beaufsichtigen die Mittelbehörden die Verwaltungstätigkeit von Unterbehörden in ihrem Amtsbezirk. Die Aufsichtstätigkeit umfasst normative Vorgaben und Weisungen durch die Oberbehörden. In diesem Sinne sind Mittelbehörden zugleich auch die Widerspruchsinstanzen für die Unterbehörden. Darüber hinaus erfüllen die Mittelbehörden spezielle Vollzugsaufgaben, entweder weil dazu besonderes Personal erforderlich ist oder diese Aufgaben sonst durch die Unterbehörden nicht erledigt werden können, oder weil deren Erledigung einen großen Überblick verlangen würde. Partiiell sind es auch Aufgaben die selten wahrgenommen werden und keine Notwendigkeit ergeben auf der unteren Ebene hierfür eigene Behörden zu installieren. Insgesamt haben die Mittelbehörden eine Bündelungs- und Koordinierungsfunktion.<sup>327</sup>

Die Landesverwaltung gliedert sich in die Allgemeine- und Sonderverwaltung. Regierungspräsidien oder Bezirksregierungen zählen zur allgemeinen Verwaltung. Dies wird in nahezu allen Bundesländern angewandt, jedoch mit Ausnahme der Stadt-Staaten, Berlin, Hamburg und Bremen, ferner nicht in den Bundesländern Saarland und Schleswig-Holstein.

---

<sup>325</sup> Ebd. S. 100.

<sup>326</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 53.

<sup>327</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S. 95.

Im Zuge einer Gebietsreform beschloss das Bundesland Baden-Württemberg seine vier Bezirksregierungen durch Regionen zu ersetzen. Dies führte jedoch zurück zur Einteilung in Regierungsbezirke.<sup>328</sup> In den meisten Bundesländern finden sich kaum Mittelbehörden der Sonderverwaltung. Als Vermittlungsinstanzen zwischen den Ministerien und den Unterbehörden fungieren meist nicht Sonderverwaltungen, sondern Oberbehörden. Ausnahmen bildet die Justizverwaltung. Die Justizverwaltung setzt sich aus Oberlandesgerichtspräsidenten, Generalstaatsanwälten, Landesgerichtspräsidenten, Leitenden Oberstaatsanwälten zusammen. In diesem Sachbereich finden wir doppelte Mittelinstanzen.<sup>329</sup>

### 3.3.2.3.3. Unterbehörden der Länder

Die Landratsämter und Kreisverwaltungen bilden die Unterbehörden der Länder. Der Oberkreisdirektor leitet die Kreisverwaltung und damit die untere Vollzugsbehörde der Landesverwaltung. Zugleich ist der Oberkreisdirektor ein Ausführungsorgan des Kreistages, ein Organ der überörtlichen kommunalen Selbstverwaltung.<sup>330</sup>

Auf der Unterstufe der Landesverwaltung wird ebenfalls zwischen Allgemeiner- und Sonderverwaltung unterschieden. Behörden der allgemeinen Landesverwaltung sind eng mit der Kreisverwaltung verbunden. Die Verwaltungstätigkeit erfolgt hierbei von Hauptverwaltungsbeamten der Kreise.<sup>331</sup> Die Bundespost, die Bundesbahn und die Landespolizei bildeten Ausnahme hierzu. Diese haben auch in kreisangehörigen Gemeinden Unterbehörden. Dies begründet sich dadurch, da die Bundesverwaltung nur in wenigen Bereichen über eigene Unterbehörden verfügt. Auf der untersten Bundesebene finden sich aus diesem Grund meist Behörden der Landesverwaltung. Die Landesministerien haben hierzu geordnete Behörden, auch wenn hierzu keine Mittelbehörden vorhanden sind.<sup>332</sup> Die Leitung von solchen Behörden wird meist von Landräten oder Oberkreisdirektoren wahrgenommen.<sup>333</sup> Anders als auf der Mittelebene der Landesbehörden verfügen die Unteren Landesbehörden über zahlreiche Sonderverwaltungsbehörden. Die Sonderverwaltungsbehörden werden selbständig geführt und verstehen sich als autonome Verwaltungseinheiten. Sie sich auf

---

<sup>328</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 201.

<sup>329</sup> Ebda. S. 201.

<sup>330</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 53.

<sup>331</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 205.

<sup>332</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 94f.

<sup>333</sup> Ebd.

bestimmte Aufgaben spezialisiert.<sup>334</sup>

Die Finanzämter zählen zusammen mit den Forstämtern, den Katastrophenschutzämtern, den Straßenbauämtern, den Gesundheitsämtern zu staatlichen Sonderverwaltungsbehörden, sofern diese nicht in die Kommunalebene eingegliedert sind.<sup>335</sup> In den Bundesländern Saarland und Rheinland-Pfalz verfügt das Innenministerium auf Kreisebene eigene Unterbehörden der Kommunalverwaltung. Die Leitung von diesen Behörden übernehmen Landräte als staatliche Beamte. Ihre Funktion ist jedoch als Organe der Kreisebene, der Kreisverwaltung sowie als Organe der kommunalen Selbstverwaltung. Sie erledigen Auftragsangelegenheiten. Insgesamt lässt sich feststellen, dass auf der Kreisebene staatliche Sonderbehörden mit Behörden der kommunalen Selbstverwaltung koexistieren.<sup>336</sup>

#### **3.3.2.4. Kommunalverwaltung**

Die Gemeinden sind Träger der kommunalen Selbstverwaltung und sind ein wichtiger Teil des Staatsaufbaus. Staatsrechtlich sind die Gemeinden und Gemeindeverbände Teile der Länder. Demzufolge unterliegen sie dem Aufsichts- und Weisungsrecht der Länder. Diese Bindung impliziert jedoch nicht, dass die Kommunalverwaltungen von den Ländern insgesamt abhängig sind. Die Kommunalverwaltungen erfüllen örtliche Aufgaben in eigener Verantwortung. Die kommunale Selbstverwaltung ist ein wesentlicher Bestandteil des politischen Ordnungssystems der Bundesrepublik Deutschland. Bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben ist die Kommunalverwaltung gleichwertig zur Landesverwaltung und zur Bundesverwaltung. Kommunale Selbstverwaltung tritt im 19. Jahrhundert in Erscheinung und stellt ein wichtiges Prinzip der politisch-administrativen Dezentralisation dar. Das Prinzip des Föderalismus stellt eine wichtige Ergänzung zum Gewaltenteilungsprinzip dar und gewährleistet ein aus Stufen gebildetes demokratisches Gemeinwesen.<sup>337</sup>

Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ist im Grundgesetz verankert. Dieses Prinzip umfasst die allgemeine Zuständigkeit für die Erledigung von Gebietsaufgaben durch die Kommunen. Bei der Erledigung dieser Aufgaben ist die kommunale Selbstverwaltung jedoch

---

<sup>334</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 94f.

<sup>335</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 101.

<sup>336</sup> Ebd.

<sup>337</sup> Wagener, Frido: a.a.O., S. 76.

an Gesetze durch die Bundesebene und die Landesebene gebunden, sofern diese existieren.<sup>338</sup>

Im Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes finden wir eine grundsätzliche Trennung zwischen Landesverwaltung und Kommunalverwaltung. Die Gemeinden haben das Recht alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu erledigen.<sup>339</sup>

Der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung basiert im Prinzip auf zwei Stufen. Kreisfreie Städte bilden die Ausnahme, dort fallen Kreis- und Gemeindeebene zusammen. Die Kreise, die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreie Städte haben unmittelbar gewählte Vertretungskörperschaften. Diese Vertretungskörperschaften üben im Unterschied zu den klassischen Parlamenten kaum echte Legislativfunktionen aus. Die Legislativfunktionen der kommunalen Vertretungskörperschaften umfassen den Erlass von Benutzungs- oder Gebührenordnungen, Satzungen etc. Als besonderer Bereich obliegen ihnen Entscheidungen zur Infrastruktur. Hierzu zählen Fragen zu Straßenbau, öffentliche Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, zu Entwicklungsaufgaben sowie zu freiwilligen kommunalen Dienstleistungen im kulturellen und sozialen Bereich. Hierunter findet sich eine Reihe an gesetzlich übertragenen Pflichtaufgaben für die Kommunalverwaltung. Teilweise handelt es sich jedoch auch um überlassene oder freie Selbstverwaltungsaufgaben. Insgesamt unterscheiden sich diese Aufgaben hinsichtlich des Entscheidungsspielraums der Kommunalverwaltung. Der größte Ermessensspielraum ergibt sich in Fragen zu freiwilligen sozialen Dienstleistungen. Zu weiteren Ermächtigungen, die nach dem Gesetz der kommunalen Selbstverwaltung überlassen werden, zählt die Unterhaltung von bestimmten Ausbildungseinrichtungen. Die Kommunalverwaltung ist hierzu jedoch keineswegs verpflichtet. Kaum Ermessensspielraum haben Kommunalverwaltungen hinsichtlich der, ihnen per Gesetz aufgetragenen, Pflichtaufgaben. Hierbei wird jedoch nur bestimmt, dass bestimmte Aufgaben zu erledigen sind. Keine konkreten Angaben werden jedoch dazu gemacht, wie diese Aufgaben von der Kommunalverwaltung wahrgenommen werden müssen. Als dritter Typ erweisen sich reine Auftragsangelegenheiten. Darunter werden Aufgaben verstanden, die staatlich festgelegt und normiert werden. Diese Aufgaben werden durch die Kommunalverwaltung auf Kosten der Staatsverwaltung wahrgenommen. Zugleich untersteht die Erfüllung dieser Aufgaben der staatlichen Aufsicht. Besonders häufig sind es Ordnungsaufgaben, die durch die Kommunalverwaltung als Auftrag erledigt werden.

---

<sup>338</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 98f.

<sup>339</sup> Buse, M. und von Dewitz, D.: a.a.O., S. 54.

Innerhalb der Kommunalverwaltung wird diese Typisierung jedoch nicht angewandt. Die Kommunalverwaltung unterscheidet nicht zwischen Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten.<sup>340</sup>

#### **3.3.2.4.1. Der Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung**

Der Begriff Kommune geht auf ein Lateinisches Wort für Gemeinde zurück. In der Verwaltungswissenschaft werden hierdurch jedoch sowohl die Gemeinden, als auch die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und die Landkreise bezeichnet.<sup>341</sup>

Im Vergleich zum Föderalismus ist die kommunale Selbstverwaltung eine spätere historische Errungenschaft. In Preußen existierten erste städtische bürgerschaftliche Selbstverwaltungen bereits zu Anfang des 19. Jahrhunderts. Hier gilt die preußische Städteordnung von 1808 exemplarisch. Dieses Dokument versteht sich jedoch noch nicht auf dem Prinzip der Selbstverwaltung basierende Stadtverfassung. Es fehlte hierbei noch das kommunale Wahlrecht. Es erscheint möglich die kommunale Selbstverwaltung analog zur mittelalterlichen Tradition der Freien Städte zu sehen, jedoch muss man auch in Betracht ziehen, dass im Mittelalter die freien Städte keinem übergeordnetem System staatlicher Zentralverwaltung unterstanden. Im 19. Jahrhundert finden wir hingegen eine ganz andere Ausgangssituation. Diese Ausgangssituation bedingte zwangsläufig eine Trennung zwischen staatlicher Zentralverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung. Zur Ausgangssituation zählen Entwicklungen der Industrialisierung und damit einhergehendes Wachstum der Städte. Dies erforderte eine kommunale Selbstverwaltung und kommunales Berufsbeamtentum. Die kommunale Selbstverwaltung wird als wesentliches Merkmal der praktischen Demokratie bezeichnet. Im Prinzip richtet sich die Idee der kommunalen Selbstverwaltung gegen die Idee des absoluten Staates. Lange Zeit wurde die kommunale Selbstverwaltung als unpolitische Sachverwaltung aufgefasst.<sup>342</sup>

Der Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung änderte sich mit dem Übergang zur parlamentarischen Demokratie. Die Idee der kommunalen Selbstverwaltung wurde nicht mehr als das primäre Ziel der Demokratie angesehen, sondern als eine demokratische Ergänzungsform. Partiiell wird die kommunale Selbstverwaltung als eine Einschränkung der

---

<sup>340</sup> Ebd. S. 99f.

<sup>341</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 103.

<sup>342</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 27.

demokratisch legitimierten Zentralgewalt aufgefasst. Nach heutiger Auffassung ergänzen sich die Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung auf lokaler Ebene sinnvoll mit der parlamentarischen Demokratie auf nationaler Ebene. Die kommunale Selbstverwaltung vermehrt die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten und berücksichtigt örtliche Bedürfnisse. Partiiell wird ein Widerspruch zwischen der Idee einer Parteiendemokratie und kommunaler Selbstverwaltung propagiert. Die Kritik betont die überregionale Ausrichtung von politischen Parteien, die sozioökonomische Gruppen berücksichtigen, und kritisiert die kommunale Selbstverwaltung die dies meist nicht berücksichtigt. Hierbei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass die ersten Parteien in Deutschland in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf kommunaler Ebene entstanden. Ein zentrales Ziel dieser Entwicklungen war die Überwindung der absolutistischen Herrschaft.<sup>343</sup>

### **3.4. Verwaltungspersonal**

#### **3.4.1. Die Struktur des Öffentlichen Dienstes**

Zum Öffentlichen dienst zählt die Gesamtheit der Berufe, die staatliche Vollzugsaufgaben wahrnehmen. Diese Berufe sind in die Staatsorganisation eingegliedert. Der Öffentliche Dienst ist partiell legal definiert. Beispielsweise im Paragraph 158 des Bundesbeamtengesetzes. Diese Definition beschränkt sich jedoch auf den jeweilig speziellen Regelungsgegenstand. Der Begriff des Öffentlichen Dienstes steht nicht zur freien und selbstverständlichen Verwendung nach Artikel 33 Absatz 4 des Grundgesetzes. In diesem Artikel werden wesentliche Konturen dieses Begriffes vorgegeben. Nach dieser Regelung umfasst der Öffentliche Dienst jenen Personenkreis, der unmittelbar in einem Dienstverhältnis zu einer Öffentlich-rechtlichen Anstalt, Körperschaft oder Stiftung steht. Aus diesem Grund werden durch diesen Begriff nicht nur Beamtenverhältnisse umfasst, sondern auch weitere Sonderstatusverhältnisse der Richter, der Soldaten, der Angestellten und Arbeiter.<sup>344</sup>

Charakteristisch ist für die Realität des Öffentlichen Dienstes, dass dieser sowohl in Form als auch Inhalt zwischen Beamten und Angestellten und Arbeiter im Öffentlich-rechtlichen Staatsdienst unterscheidet.<sup>345</sup>

---

<sup>343</sup> Ebda. S. 27f.

<sup>344</sup> Lecheler, Helmut: „Die Gliederung des Öffentlichen Dienstes“. In: König, Klaus und Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1996, S. 501f.

<sup>345</sup> Ebda. S. 502.

### 3.4.1.1. Beamte

In Deutschland entwickelte sich die Beamtengruppe, die einen Sonderstatus besitzt, aus der preußischen Zentralverwaltung heraus. Erstmals findet im preußischen Allgemeinen Landrecht im Jahr 1794 eine rechtliche Regelung von Beamten statt.<sup>346</sup> In der Weimarer Reichsverfassung sind Beamtenregelungen enthalten, zur Anstellung auf Lebenszeit, zu Ruhegehalten und Hinterbliebenen-versorgung, ferner zur Haftung des Staates bei Amtspflichtverletzungen, sowie zur Gewährleistung der Freiheit der politischen Gesinnung.<sup>347</sup>

Jeder Beamte steht in der Bundesrepublik Deutschland in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zu seinem Dienstherrn. Daraus ergibt sich sein besonderer öffentlich-rechtlicher Status und ein besonderes öffentlich-rechtliches Pflichtverhältnis zum Dienstherrn. Die Regelungen zur Beamten-besoldung und Beamtenversorgung werden nicht durch einen Tarifvertrag getroffen, sondern diese werden durch den Gesetzgeber per Gesetz bestimmt. Dieser rechtliche Status des Beamten wird im Wesentlichen durch seine Beamtenpflichten geprägt. Pflichten des Dienstherrn umfassen die Pflicht zur sozialen Sicherung und die Pflicht zum Bestandsschutz von Beamten. Die Pflichten des Beamten ergeben sich aus seinem Beamtenverhältnis. Zum einen hat der Beamte seinen Dienstherrn gegenüber treu zu sein. Das bedeutet einerseits, dass er nicht die Interessen einer politischen Partei oder einer Interessengruppe dient, sondern den Interessen des ganzen Volkes. Ferner hat der Beamte gerecht zu handeln und nicht parteiisch zu sein. Bei seiner Amtsführung tritt der Beamte für die freiheitlich demokratische Grundordnung ein. Dabei ist er stets auf das Wohl der Allgemeinheit bedacht. Es ergeben sich darüber hinaus weitere Pflichten des Beamten aus seiner Dienst- und Treueverpflichtung. Zu diesen Pflichten zählen die Dienstleistungspflicht, die Beratungspflicht, die Unterstützungspflicht, die Gehorsamkeitspflicht sowie die Amtsverschwiegenheitspflicht. Verstößt ein Beamte gegen eine oder mehrere Pflichten so begeht er ein Dienstvergehen. Dienstvergehen werden disziplinar-rechtlich geahndet. Hierzu wird ein gesetzlich geregeltes Verfahrensrecht angewandt. Disziplinarstrafen umfassen eine Spanne vom Verweis bis zur Entfernung aus dem Dienst. Die Wirkung des Disziplinarrechts ist jedoch im Verlauf der Entwicklung geschwächt. Sie wird durch parallele Strafverfahren überlagert. Der Beamte hat ferner Anspruch auf Dienst- und Versorgungsbezüge, die ihm

---

<sup>346</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 138.

<sup>347</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 112.

nach dem Gesetz zustehen.<sup>348</sup>

### 3.4.1.2. Angestellte und Arbeiter im Öffentlichen Dienst

Der Öffentliche Dienst der Bundesrepublik Deutschland umfasst nicht nur und nicht überwiegend Beamte. Nicht einmal die Hälfte aller im Öffentlichen Dienst Beschäftigten sind Beamte. Besonders große Statusgruppen im Öffentlichen Dienst sind Angestellte und Arbeiter.<sup>349</sup>

Der Status des Beamten ergibt sich aus der Eigenart des Staates und seiner Verfassung. Hiervon grenzen sich die Angestellten und Arbeiter insofern ab, als sie der Eigenart der Privatwirtschaft entsprechen.<sup>350</sup> Der Status Angestellter setzt voraus, dass man entweder in der Rentenversicherung der Angestellten versicherungspflichtig ist, oder seine Vergütung nach dem Bundesangestellten-Tarifvertrages (BAT) erfolgt, oder seine Vergütung nach einem anderen Angestellten-Tarifvertrag erfolgt, beispielsweise nach dem Tarifvertrag für Angestellte der Deutschen Bundespost. Der Status Arbeiter setzt voraus, dass man entweder in einer Rentenversicherung für Arbeiter versicherungspflichtig ist, oder nach dem Manteltarifvertrag für Arbeiter des Bundes und der Länder oder eines anderen Arbeitertarifvertrages entlohnt wird. Beispielsweise nach dem Tarifvertrag für Arbeiter der Deutschen Bundespost.<sup>351</sup>

Sowohl auf der Bundesebene, auf der Landesebene, als auch auf der Kommunalebene werden zur Erledigung von Verwaltungstätigkeiten hilfstätige Arbeitnehmer eingesetzt. Diese Beschäftigtengruppe ist nicht verbeamtet, sondern wird in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis beschäftigt. Die besondere Bedeutung erlangte diese Beschäftigtengruppe während des ersten Krieges. Arbeitnehmer wurden hierbei vor allem zu zusätzlichen, kriegsbedingten Tätigkeiten herangezogen. Mit dem Anstieg der Anzahl an öffentlich-rechtlichen Arbeitnehmern wurde diese Beschäftigtengruppe auch zunehmend in die Pflicht genommen. Im Jahr 1917 wurde eine Verordnung gegen Bestechung und Geheimnisverrat für nicht-verbeamtete Personen verabschiedet. Es sollte verhindert werden, dass aus der

---

<sup>348</sup> Siedentopf, Heinrich: „*Der öffentliche Dienst*“. In: König, Klaus; von Oertzen, Hans-Joachim; Wagener, Frido: *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1981, S. 332.

<sup>349</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 138.

<sup>350</sup> Lecheler, H.: a.a.O., S. 502.

<sup>351</sup> *Personalentwicklung und Personalpolitik der öffentlichen Dienste in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 2.

Beschäftigung dieser Personen kein Schaden entstehe. Diese Verordnung bildet zugleich den ersten Tarifvertrag zwischen Arbeitnehmern und dem Öffentlichen Dienst, weil dadurch der Beginn eines besonderen Angestellten-Rechts eingeläutet wird. Dieses unterscheidet sich wesentlich vom Privatrecht und dem Beamtenrecht.<sup>352</sup>

Historisch betrachtet sind die Angestellten die jüngste Statusgruppe im Öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland. Angestellte werden erst nach der Jahrhundertwende in größerer Zahl beschäftigt. Dagegen waren Arbeiter von Anfang an im Öffentlichen Dienst beschäftigt. Dies geschah zumeist auf der Grundlage von Dienstverträgen. Im Zeitraum von 1927 bis 1967 stieg der Anteil an Angestellten im Öffentlichen Dienst von 13,5 Prozent auf 36,9 Prozent. Im selben Zeitraum ging der Anteil der Beamten von 66,7 Prozent auf 42,4 Prozent zurück. Der Anteil an Arbeitern im Öffentlichen Dienst blieb hierzu konstant auf ca. 20 Prozent von der Gesamtzahl aller im Öffentlichen Dienst Beschäftigten. Diese Entwicklung wird einerseits darauf zurückgeführt, dass die Aufgaben im Öffentlichen Dienst sich gewandelt haben. Hier spielt insbesondere ein Rückgang des Anteils an reinen Ordnungsverwaltungsfunktionen eine Rolle. Andererseits wird diese Entwicklung auch auf politische Entscheidungen zurückgeführt. Nach 1945 wurden bevorzugt Angestellte in den Öffentlichen Dienst aufgenommen. Dies erfolgte zum einen aufgrund politischer Belastungen mancher Beamter, andererseits war dies politisch-ideologisch begründet mit dem Ziel der Abschaffung des Sonderstatus von Beamten.<sup>353</sup> Die hier geschilderte Entwicklung soll in einer Abbildung im Folgenden dargestellt werden.

Tabelle 4: Statusgruppen im Öffentlichen Dienst<sup>354</sup>

	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>
Vollzeitbeschäftigte im unmittelbaren öffentlichen Dienst (in Tausend)	3,098,6	3,597,9	3,573,8
Davon:			
Beamte und Richter	1,402,1	1,672,5	1,938,7
Angestellte	900,2	1,125,5	2,010,7
Arbeiter	796,3	799,9	1,076,8

<sup>352</sup> Ebd. S. 502.

<sup>353</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S. 139.

<sup>354</sup> Lecheler, H.: a.a.O., S. 502.

### 3.4.1.3. Unterschiede im Recht zwischen Beamten und Angestellten

Aus rechtlicher Perspektive gibt es besondere Unterschiede zwischen dem Status des Beamten und dem Status des Angestellten.<sup>355</sup> Beamte werden entsprechend der jeweiligen Beamtenlaufbahnverordnung auf der Grundlage ihrer Vorbildung, die zumeist im Öffentlichen Dienst erworben wird, zunächst auf eine Probezeit eingestellt. Eine endgültige Verbeamtung erfolgt meist nach einer gewissen Zeit. Die Angestellten grenzen sich davon ab. Die Angestellten erwerben meist ihre Vorbildung und Fachkenntnisse nicht im Öffentlichen Dienst, sondern in allgemeinen Ausbildungseinrichtungen bzw. durch die Routine im Dienst.<sup>356</sup> Ein zweiter wesentlicher Unterschied zwischen diesen beiden Statusgruppen ist, dass bei Beamten innerhalb unterschiedlicher Laufbahnen entsprechend unterschiedliche Dienstposten existieren. Ferner können Beamte grundsätzlich nur auf der Grundlage eines Disziplinarverfahrens aus dem Dienst entfernt werden. Hingegen werden Angestellte auf einen vorgegebenen Dienstposten eingestellt und haben kein Anrecht auf Beförderung. Ferner sind Angestellte genauso wie Arbeiter jederzeit unter Beachtung von gültigen Kündigungsfristen kündbar. Jedoch haben Angestellte nach einer fünfzehnjährigen Dienstzeit ein Recht auf Unkündbarkeit.<sup>357</sup> Als dritter wesentlicher Unterschied lässt sich anführen, dass Beamte eine Besoldung erhalten. Die Höhe der Besoldung ergibt sich dabei aus der abstrakten Bedeutung des ausgeübten Amtes. Die Angestellten erhalten hingegen eine Vergütung, deren Höhe sich nach konkreten Tätigkeitsmerkmalen richtet. Die Höhe der Besoldung nimmt entsprechend der Dienstzeit des Beamten zu. Die Höhe der Vergütung nimmt entsprechend dem Lebensalter des Angestellten zu.<sup>358</sup> Als vierter Unterschied zwischen Beamten und Angestellten erweist sich die Versorgung beider Statusgruppen. So werden die Beamten auf Grund ihrer Tätigkeit im Öffentlichen Dienst versorgt. Die Versorgung von Angestellten erfolgt durch die Sozialversicherung. Mit dem Zeitpunkt der Beendigung des Beamtenverhältnisses verliert der Beamte sämtliche Versorgungsansprüche. Anders ist es bei Angestellten. Hier bleibt die Versorgung in der Sozialversicherung und Zusatzversicherung erhalten. Schließlich werden Regelungen von Beamtenverhältnissen durch Gesetz verabschiedet. Regelungen von Angestelltenverhältnissen erfolgen hingegen grundsätzlich durch Tarifverträge.<sup>359</sup> Wesentliche Unterschiede zwischen Beamten und Angestellten sollen zusammenfassend in einer Übersicht dargestellt werden.

---

<sup>355</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 369.

<sup>356</sup> Ebda. S. 369.

<sup>357</sup> Ebda.

<sup>358</sup> Ebda.

<sup>359</sup> Ebda.

Tabelle 5: Vergleich zwischen Beamten und Angestellten<sup>360</sup>

	<b>Beamte</b>	<b>Angestellte</b>
Unkündbarkeit (Lebenszeitprinzip)	Ja	Nein
Versorgung	Alimentation Pension	Gehalt Rente
Streikrecht	Nein	Ja
Besondere Treuepflicht	Ja	Nein
Regelung der Arbeitsverhältnisse	Gesetz	Tarifvertrag
Disziplinarrecht	Ja	Nein
Rekrutierung für	Laufbahn	Dienstposten

#### **3.4.1.4. Unterschiede in der Praxis zwischen Beamten und Angestellten**

In der Praxis erweisen sich die Unterschiede, die sich aus den Rechtstexten ergeben, als wesentlich geringer.<sup>361</sup> In der heutigen Verwaltungspraxis finden sich kaum Stellen, die keine fachliche Vorbildung erfordern. Dies gilt sowohl für die Beamten, als auch für die Angestellten. Spezifische Anforderungen werden im Laufe der eigenen Verwaltungsdienstzeit von beiden Statusgruppen gleichermaßen angeeignet.<sup>362</sup> Andererseits werden auch wesentliche Bereiche der Beamtenausbildung an Hochschulen erworben. Dies gilt insbesondere für den höheren Dienst und erfolgt bei Beamten meist außerhalb des Dienstes. Dadurch ergeben sich in der Praxis kaum Unterschiede hinsichtlich der universitären Ausbildung, da diese von beiden Statusgruppen meist an selben Hochschulen erfolgt. Ferner werden in der Praxis die Ämter der Beamten weitestgehend auch nach den Tätigkeitsanforderungen bewertet und nicht nach der abstrakten Bedeutung des Amtes, wie dies im Beamtenrecht suggeriert wird. Auch erweisen sich Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsplatzsicherheit zwischen Beamten und Angestellten als kaum relevant, weil die Altersversorgung von Angestellten im Öffentlichen Dienst durch Zusatzversicherungen abgesichert wird und die Kündigungsschutzregel auch die Angestellten vor Kündigungen besonders schützt. Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Besoldung und der Höhe der Vergütung erweisen sich in der Praxis als weniger ausgeprägt. So wird in die Tarifvertragsverhandlungen von Angestellten im Öffentlichen Dienst meist auch der

<sup>360</sup> Bogumil, J. und Jann, W.: a.a.O., S. 113.

<sup>361</sup> Mayntz, Renate: a.a.O., S 139f.

<sup>362</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 369.

Beamtenbund hinzugezogen.<sup>363</sup>

Durch diese Entwicklungen nähern sich beide Statusgruppen einander an. An diese Tendenzen knüpfen auch Regelungen zu Arbeitnehmern im Öffentlichen Dienst an. So werden Tarifverträge für Arbeitnehmer im Öffentlichen Dienst überwiegend auf beamtenrechtliche Bestimmungen bezogen. Ferner gibt es zahlreiche Gesetze, die für alle Statusgruppen gleichermaßen gültig sind.<sup>364</sup>

### **3.4.2. Die Laufbahnen**

Laufbahnen sind rechtlich geordnete Berufswege, die alle Ämter der jeweils selben Fachrichtung umfassen. Entscheidend sind jeweils die gleiche Vor- und Ausbildung.<sup>365</sup>

Beamtenverhältnisse unterstehen grundsätzlich dem Laufbahnprinzip. Dieses Prinzip ist neben dem Alimentationsprinzip, dem Lebenszeitprinzip, dem Schutz des Statusrechtlichen Amtes, der Treuepflicht, der Unparteilichkeit, der Fürsorgepflicht sowie der Hauptberuflichkeit ein wesentliches Charakteristikum von Beamtenverhältnissen. Es zählt zu den sogenannten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und ist nach dem Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes geschützt.

Seit der Einführung des Laufbahnprinzips steht dieses in einem Spannungsverhältnis zum Leistungsprinzip. Das Laufbahnprinzip erweist sich trotz dieses Spannungsverhältnisses im Beamtenrecht als wesentlich. Dieses Prinzip findet seine Erwähnung in den Paragraphen 5 und 11 des Beamtenrechtsrahmengesetz, in den Paragraphen 6, 15 sowie folgenden des Bundesbeamtengesetzes, im Paragraph 20 und folgende des Bundesbeamtenbesoldungsgesetz, im Paragraph 5 des Beamtenversorgungs-gesetz sowie in der Bundeslaufbahnverordnung. Konkret kann man das Laufbahnprinzip in zwei Unterprinzipien unterteilen. So ist zwischen Laufbahnprinzip im engeren Sinne und dem Laufbahngruppenprinzip zu unterscheiden.<sup>366</sup>

Es wurde bereits gesagt, dass das Laufbahnprinzip alle Ämter der selben Fachrichtung zusammenfasst, die die gleiche Vorbildung und Ausbildung erfordern. Diese

---

<sup>363</sup> Ebd. S. 140.

<sup>364</sup> Ebd. S. 370.

<sup>365</sup> Siedentopf, H.: a.a.O., S. 333.

<sup>366</sup> Lecheler, H.: a.a.O., S. 503.

Zusammenfassungen erfolgen nach dem Laufbahngruppen-prinzip. Ferner werden verschiedenen Laufbahngruppen gegenübergestellt. Es findet eine Unterscheidung zwischen dem Einfachen Dienst, dem Mittleren Dienst, dem Gehobenen Dienst und dem Höheren Dienst statt. Die jeweilige Laufbahngruppe knüpft an das Allgemeinbildungsniveau an. Die Allgemein-bildungsniveaus werden je nach Hauptschule, Realschule, Gymnasium und wissenschaftliches Studium unterschieden. Im Vergleich zu anderen Laufbahngruppen hat sich der Gehobene Dienst erst später in der Verwaltungsentwicklung ergeben. Dieser hat sich vom Mittleren Dienst abgespalten und steht zwischen dem Mittleren Dienst und dem Höheren Dienst. Dies kann als Folge von starker Zunahme an Staatsaufgaben angesehen werden. Erstmals wurde diese Laufbahngruppe vermehrt im Eisenbahnwesen, im Post- und Telegraphendienst, in kommunalen Versorgungseinrichtungen und bei der Bewältigung von Kriegslasten eingesetzt. Aufgrund ihrer besonderen fachlichen Leistung hat sich diese Laufbahngruppe behaupten können und konnte sich fest in das Kanon der Laufbahngruppen integrieren. Der relative Anteil dieser Laufbahngruppe ist stetig angewachsen und beträgt ein beträchtliches Niveau.<sup>367</sup>

#### **3.4.2.1. Funktionen des Laufbahnprinzips**

Zu den Funktionen des Laufbahnprinzips zählt zunächst die Möglichkeit für Beamte in ein höherwertiges Amt befördert zu werden. Beförderung ist demnach eine wesentliche Funktion des Laufbahnprinzips. Zugleich hat die Beförderung eine Auswahlfunktion und eine Anreizfunktion. Die Auswahlfunktion bezieht sich auf Beförderungen auf einen bestimmten Dienstposten. Voraussetzung für die Auswahlfunktion ist, dass man die hierfür notwendigen Informationen auch zur Verfügung hat. Diese Voraussetzung wird durch das Beurteilungswesen erfüllt. Hiermit sind jedoch Probleme verbunden. Darunter sind Probleme objektiver und subjektiver Art. Heute stellt sich oftmals die Frage, inwiefern das Beurteilungsverfahren ihren Zweck optimal erfüllt. Zugleich stellt sich die Frage, inwiefern die Beurteiler objektiv zu beurteilen fähig sind. Diesen Fragen schließt sich auch jene an, die die Leistungsfähigkeit des Systems anbelangt. Beim Auswahlverfahren bedarf der Beurteilte nämlich einer Akzeptanz seitens seiner Mitarbeiter und Kollegen. Es lässt sich vermuten, dass Angehörige einer Behörde besonders für die Beförderung innerhalb dieser Behörde bevorzugt in Aussicht gestellt werden. Die Anreizfunktion von Beförderung zielt darauf ab, eine Leistungssteigerung zu erzielen. Die Beförderung soll diesen Aspekt demnach ebenfalls

---

<sup>367</sup> Ebda. S. 504.

berücksichtigen. Dies erweist sich als insofern schwierig, da es sich um ein System handelt, deren Mitglieder eine besonders feste Position besitzen. Konkret heißt dies, dass sie grundsätzlich nicht aus dem Dienst entfernt werden können. Aus diesem Grund ergibt sich die Notwendigkeit für mehr Beförderungsstufen.<sup>368</sup>

Zur weiteren Funktion des Laufbahnprinzips zählt seine stabilisierende Wirkung und wird entsprechend als ein Rechtfertigungsgrund angeführt. Unstrittig bleibt, dass das Beamtentum eine zentrale Aufgabe erfüllt. Dies wird sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Lehre nicht angefochten. Das Beamtentum soll der Dynamik des Parteienstaates eine Stabilität einer fachlichen und unparteiischen Dienstleistung gewähren. Primäres Ziel ist demnach die Stabilität der Staatsordnung zu sichern. In diesem Zusammenhang wird das Laufbahnprinzip mit weiteren Prinzipien zusammen angeführt. Hierzu zählen das Lebenszeitprinzip sowie der Grundsatz einer guten fachlichen Aus- und Fortbildung. Heute wird diese Verbindung zunehmend in Frage gestellt. Ihre sachliche Verknüpfung wird kritisiert. Gute fachliche Aus- und Fortbildung ist nicht mehr exklusiv für den Öffentlichen Dienst gültig und demnach nicht sachlich zusammenhängend mit dem Laufbahnprinzip. Zugleich erfordert das Lebenszeitprinzip nicht zwingend Laufbahnen. Insofern wird auch hier eine sachliche Trennung vorgeschlagen. Schließlich wird das Prinzip der Laufbahngruppen zunehmend in Frage gestellt, weil diese Grenzen unterstellen, die sich mitunter in der Praxis als schwierig erweisen. Der Zweck des Laufbahnprinzips wird insgesamt dadurch in Frage gestellt. Vielmehr soll es darum gehen, eine befriedigende Tätigkeit mit einer leistungsgerechten Besoldung zu bieten. Dies wiederum wird durch das Laufbahnprinzip heute nicht mehr garantiert.<sup>369</sup>

#### **3.4.2.2. Die Bedeutung des Laufbahnprinzips**

Die BRD-Verwaltung wird durch das Laufbahnprinzip beherrscht. Dies soll im Folgenden näher betrachtet werden.<sup>370</sup>

Nach dem Laufbahnprinzip ist es erforderlich alle niedrigen Ämter zu durchlaufen eher man ein höheres Amt erreicht. Dieses Stufenmodell ist eng an das Laufbahnprinzip geknüpft. Danach hat jeder Beamte seine Stufe und seine Stufenlaufbahn. Dieses Modell suggeriert die

---

<sup>368</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 394.

<sup>369</sup> Lecheler, H.: a.a.O., S. 506.

<sup>370</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 390.

Vorstellung, dass hohe und verantwortungsvolle Posten erst dann bekleidet werden können, wenn man bereits weniger schwierige und weniger verantwortungsvolle Posten bekleidet und sich bewährt hat. Es wird demnach angenommen, dass man im Dienst und zugleich durch den Dienst seine Eignung zur verantwortungsvollen Erledigung schwieriger Aufgaben erhält.<sup>371</sup>

Ferner suggeriert das Laufbahnprinzip, dass es nach Rang des Beamten, welcher sich durch die Ausbildung und Fortbildung desselben ergibt, möglich ist, Aufgaben nach deren Schwierigkeit und Verantwortlichkeit zu verteilen.<sup>372</sup> Diese Art vertikaler Differenzierung findet in den vier Laufbahngruppen Anwendung. Dabei knüpft jede Laufbahngruppe an bestimmten allgemeinbildenden Abschluss an. So unterscheiden sich diese vier Laufbahngruppen, je nach dem vorausgesetzten Ausbildungsniveau als Eingangskriterium.<sup>373</sup> Dieses Verfahren hat auf der einen Seite dazu geführt, dass ein sozialer Aufstieg innerhalb der Gesellschaft möglich wurde. Zugleich führte dieses Verfahren zu fundamentalen sozialen Umschichtungen. Heute findet sich zunehmend Kritik an diesem Verfahren. Als Kritikpunkt erweist sich die Annahme, wonach das deutsche Bildungssystem bereits im voraus Ungleichheiten hinsichtlich sozialer Chancen bei der Beschäftigung bildet. In diesem Zusammenhang wird von einem Berechtigungs- und Privilegierungssystem gesprochen. Zugleich wird die Funktion des Öffentlichen Sektors als Vorbild für Privaten Sektor betrachtet und es gelte diese Vorbildfunktion zu erfüllen. Dieses Argument stützt sich auf die Beobachtung, wonach Universitätsabsolventen eine Anspruchshaltung entwickeln, die sich nach der Besoldungsskala des Öffentlichen Dienstes richtet. Trotz dieser Kritik kann nicht über die Notwendigkeit von Bildungskriterien, Berufszugangsvoraussetzungen und Berufswegen hinweggesehen werden. Diese Kriterien haben sich historisch betrachtet als zuverlässig erwiesen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es nicht erstrebenswert ist den Öffentlichen Sektor zu flexibilisieren und durchlässiger zu gestalten.<sup>374</sup>

Ein umfassendes Bild der Laufbahnstruktur des Öffentlichen Dienstes in seiner Gesamtheit erfordert die Inbetrachtziehung von Angestellten. Die Angestellten können analog zu Beamtenlaufbahngruppen unterschieden werden. Ein auf diese Art möglicher Vergleich offenbart, dass Beamten in den oberen Laufbahngruppen häufiger vertreten sind. Die

---

<sup>371</sup> Ebda.

<sup>372</sup> Ebda.

<sup>373</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 142f.

<sup>374</sup> König, Klaus: *Aus- und Fortbildung des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland: anlässlich d. Weltkongresses 1983 in Berlin.* (=Band 42 von Speyer Arbeitsheft) Hochschule für Verwaltungswissenschaft, 1982, S. 2.

Angestellten wiederum sind häufiger in den unteren Laufbahngruppen vertreten. Tendenziell spielt sich die Statushierarchie zwischen Arbeitern, Angestellten und Beamten auch im Öffentlichen Sektor wider.<sup>375</sup>

Zur dritten Bedeutung des Laufbahnprinzips zählt ferner, dass die Laufbahnen nebeneinander bestehen. Die parallele Existenz geht auf spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten zurück.<sup>376</sup> Diese Differenzierung trennt horizontal verschiedene Berufsgruppen voneinander. Hierbei findet eine fachliche Separierung statt.<sup>377</sup> Jede Laufbahn der BRD-Verwaltung wird durch die Fachrichtung bestimmt. Die Fachrichtungen werden entweder nach allgemeinen Verwaltungslaufbahnen oder nach technischen Laufbahnen unterschieden. Beispiele für technische Laufbahnen sind das Flugsicherungswesen, die Nachrichtentechnik, das Vermessungs- und Liegenschaftswesen und der Hochbau. Zu allgemeinen Verwaltungslaufbahnen zählen beispielsweise die Steuerverwaltung, der Justizdienst, die Bergverwaltung und die Forstdienste.<sup>378</sup>

### **3.4.3. Ausbildung und Fortbildung für den Öffentlichen Dienst**

Die Aus- und Fortbildung des Öffentlichen Dienstes trägt zu dessen Qualitätssicherung bei. Als Zielgruppen stellen sich sowohl die Nachwuchskräfte, als auch vorhandenes Personal dar. Die Begriffe Ausbildung und Fortbildung sind dabei zu unterscheiden, weil sie unterschiedliche Bildungsmaßnahmen umfassen. Vermittlung des Bildungsstandes obliegt der Ausbildung. Dabei wird ein Bildungsstand je nach Berufsstand unterschieden. Fortbildung ist dagegen ein Qualifizierungsabschnitt. Dieser baut auf einer bereits vorhandenen Ausbildung auf. Ziel ist es hierbei durch die berufliche Tätigkeit gewonnenen Erfahrungen funktionsbezogen zu erweitern und zu vertiefen.<sup>379</sup>

Der Bildungsgedanke und die Staatsidee sind in der deutschen Geschichte des modernen Staates eng verknüpft. Der Geist und die Bildung sollten den Weg zu Staatsberufen bahnen. In der Geschichte haben sich als Zugangskriterien zu Staatsdiensten nicht Erbschaften, nicht

---

<sup>375</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S. 145f.

<sup>376</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 390.

<sup>377</sup> Ebd. S. 143.

<sup>378</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S. 143f.

<sup>379</sup> Hausschild, Christoph: „Aus- und Fortbildung für den Öffentlichen Dienst“. In: König, Klaus und Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1996, S. 578.

politische Beziehungen und nicht Pfründenwirtschaft etabliert, sondern Bildungsabschlüsse. In der deutschen Geschichte fand stets eine Abstimmung zwischen Bildungseinrichtungen, Staatsprüfungen und dem Öffentlichen Recht statt. Bildungsgänge und Laufbahnen wurden an die Erfordernisse des Staates angepasst.<sup>380</sup>

Als Quelle der Qualifikation des Verwaltungspersonals erweisen sich sowohl externe Bildungseinrichtungen des allgemeinen Bildungssystems oder interne Bildungseinrichtungen der Öffentlichen Verwaltung. Die interne Qualifikation erweist sich im Vergleich zur externen Qualifikation als insofern verwaltungs-nah, als sie besser auf die spezifischen Anforderungen der Verwaltungstätigkeit reagiert. Dies ist jedoch nicht auf alle Verwaltungstätigkeiten zutreffend. Spezialistentätigkeiten, wie beispielsweise von Lehrern, Ärzten und Hochbauingenieuren können durch externe Bildungsmaßnahmen im Rahmen des allgemeinen Bildungssystems effizienter, d.h. billiger und schneller erfolgen. Die internen Bildungsmaßnahmen kommen dort zum Zuge, die sich auf solche Tätigkeiten beziehen, die im Wesentlichen ausschließlich durch die Öffentliche Verwaltung ausgeführt werden.<sup>381</sup>

#### **3.4.3.1. Ausbildungs- und Zugangsvoraussetzungen des Öffentlichen Dienstes**

Gemäß des Artikels 33 Absatz 2 des Grundgesetzes ist der Leistungsgrundsatz das zentrale Auswahlkriterium für den Zugang zum Öffentlichen Dienst. Der Leistungsgrundsatz richtet sich auf die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Bewerber. Dadurch stellt sich das Laufbahnprinzip als zentral heraus, weil es zwischen funktionspezifischen Vorbildungen unterscheidet. Jeder Bewerber erhält durch seinen Ausbildungsabschluss seine Befähigung zur Ausübung einer Tätigkeit im Öffentlichen Dienst.<sup>382</sup>

Zugangsregelungen für die Einstellung von Beamten in den Öffentlichen Dienst sind im Laufbahnrecht geregelt. Hiervon sind grundlegend die Paragraphen 15 bis 21 des Bundesbeamtengesetzes, die Paragraphen 11 bis 16 und 122 des Beamtenrechtsrahmengesetzes, die Bundeslaufbahnverordnung sowie in den Bundesländern geltenden Laufbahnvorschriften. Diese Rechtsgrundsätze regeln den Zugang der Beamten zum Öffentlichen Dienst und beziehen sich jedoch nicht auf die Einstellung von Angestellten und

---

<sup>380</sup> König, Klaus: a.a.O., S. 1.

<sup>381</sup> Mayntz, R.: a.a.O., S 151.

<sup>382</sup> Hausschild, C.: a.a.O., S. 578.

Arbeitern.<sup>383</sup>

Die Angestellten werden mit der Einstellung einer tarifrechtlichen Vergütungsgruppe zugeordnet. Die Zuordnung in eine tarifrechtliche Vergütungsgruppe hat subjektive Eingangsvoraussetzungen. Zunächst wird ein allgemeiner berufsbildender Bildungsabschluss vorausgesetzt. Einstellungen für den höheren Angestelltendienst setzten ferner eine wissenschaftliche Ausbildung voraus. Einstellungen für den Einfachen Dienst, den Mittleren Dienst und den gehobenen Dienst erfolgen seit 1979 nach einheitlicher Ausbildungsregelung und schaffen ein einheitliches Berufsbild des Verwaltungsfachangestellten. Dies erfolgt auf der Grundlage des bundesweit gültigen Berufsbildungsgesetzes.<sup>384</sup>

Insgesamt unterscheiden sich die Ausbildungs- und Zugangsvoraussetzungen zum Öffentlichen Dienst je nach der Laufbahngruppe. Hier wird zwischen dem Einfachen Dienst, dem Mittleren Dienst, dem Gehobenen Dienst und Höherem Dienst unterschieden.

#### **3.4.3.1.1. Ausbildung zum Höheren Dienst**

Als Zugangsvoraussetzungen zum Höheren Dienst zählen ein Abitur sowie ein erfolgreich abgeschlossenes wissenschaftliches Hochschulstudium.<sup>385</sup>

Wichtig ist bei der Beachtung dieses Grundsatzes die Tatsache, dass in der Bundesrepublik Deutschland kein einheitliches Untergraduiernten Studium existiert. Aus dieser Tatsache resultiert ein Vorbereitungsdienst von mindestens zwei Jahren. Der Vorbereitungsdienst wird mit der Ablegung der Laufbahnprüfung abgeschlossen. Der Abschluss eines Vorbereitungsdienstes führt nicht automatisch in ein Öffentliches Amt, sondern dieser stellt eine formelle Befähigung für die Laufbahn dar.<sup>386</sup> Zu den Beamten des Höheren Dienstes zählen Leiter und Abteilungsleiter von Unterbehörden. Ferner zählen Beamte des Höheren Dienstes zu den Dezernenten oder Referenten in Mittel- und Oberbehörden. Von Ihnen wird eine absolute Selbstständigkeit gefordert. Diese Forderung resultiert aus der Notwendigkeit zur Erledigung von Aufgaben ohne Weisung. Beamte des Höheren Dienstes müssen auf

---

<sup>383</sup> Ebda. S. 580.

<sup>384</sup> Ebda. S. 580.

<sup>385</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 392f.

<sup>386</sup> König, Klaus: a.a.O., S. 3f.

vielfältige Situationen selbstständig entscheiden.<sup>387</sup>

Im Rahmen des Vorbereitungsdienstes werden angehende Beamte des Höheren Dienstes in verschiedenen praktischen und schulischen Situationen auf die Anforderungen ihrer jeweiligen Laufbahngruppe vorbereitet. Trotz der Differenzen zwischen Anforderungen der jeweiligen Laufbahngruppe stehen Eigenheiten des Öffentlichen Dienstes auf zentraler Stelle.<sup>388</sup>

Die Juristenausbildung erweist sich in der Verwaltungspraxis als besonders populär. Hierbei ist jedoch zu Berücksichtigen, dass der Anteil an tatsächlichen Rechtswissenschaftlern bei den obersten Bundesbehörden sehr unterschiedlich ist. Dennoch kann der Öffentliche Dienst als ein wichtiger Arbeitsmarkt für Rechtswissenschaftler angesehen werden. Dies soll anhand einiger Beispiele aus der Ministerialverwaltung des Bundes gezeigt werden. Das Bundesministerium des Inneren trägt einen Beschäftigtenanteil von über 70 Prozent von Rechtswissenschaftlern. Im Wirtschaftsministerium fällt dieser Anteil mit 40 Prozent dagegen weniger aus, jedoch ist dieser Anteil auch hier beträchtlich. Die Wirtschaftsministerien beschäftigen überwiegend Wirtschaftswissenschaftler in den oberen Führungsebenen. Diese Beispiele verdeutlichen, dass bei der Besetzung von Führungspositionen die eigene Ausbildung der Bewerber zentral ist.<sup>389</sup>

Ein sehr hoher Anteil an Rechtswissenschaftlern im Öffentlichen Dienst der Bundesrepublik lässt sich auch dadurch erklären, dass eine Juristenausbildung den Vorteil in sich trägt, gegenüber anderen Fachrichtungen, dass sie eine unmittelbare Zugangsvoraussetzung zur Laufbahn des Höheren Verwaltungsdienstes beinhaltet. Zugleich gilt die deutsche Juristenausbildung nicht als Spezialistenausbildung. In ihrem Zentrum steht die Vermittlung der juristischen Methode. Deutsche Juristen erweisen sich in diesem Sinne als Generalisten. Dies kann als ein weiterer Grund für den hohen Anteil an Rechtswissenschaftlern im Öffentlichen Dienst der Bundesrepublik sein.<sup>390</sup>

---

<sup>387</sup> Ebd. S. 392f.

<sup>388</sup> Ebd. S. 4.

<sup>389</sup> Hausschild, C.: a.a.O., S. 581.

<sup>390</sup> Ebda. S. 480f.

### 3.4.3.1.2. Ausbildung für den Gehobenen Dienst

Die Ausbildung für die Laufbahngruppe des Gehobenen Dienstes hat in den siebziger Jahren zahlreiche Veränderungen erfahren. Traditionell wurden zuvor Beamte für den Gehobenen Dienst durch praktische Tätigkeiten an relevanten Arbeitsplätzen auf Ihren Dienst vorbereitet. Parallel hierzu erfolgte eine theoretische berufsbegleitende Ausbildung an Verwaltungsschulen. Neben diesen internen Bildungsgängen erfolgte die Ausbildung für technische Berufe meist durch externe Bildungsgänge des allgemeinen Bildungssystems. Hierfür sind in der Bundesrepublik die sogenannten Fachhochschulen zuständig. Diese Bildungseinrichtungen haben einen polytechnischen Charakter. Die Vermittlung von Bildung erfolgt an Fachhochschulen durch praxisbezogene Lehre. Zentral ist hierbei die Befähigung hinsichtlich der selbständigen Tätigkeit im Beruf. Anders als an Universitäten hat die wissenschaftliche Ausbildung an Fachhochschulen ein Grundlagenniveau. Der Wandel dieser Tradition vollzog sich durch die Einsicht, dass auch interne Bildungsgänge des Gehobenen Dienstes an Fachhochschulen erfolgen sollen.<sup>391</sup>

In den Bundesländern Berlin und Baden-Württemberg erfolgte im Jahr 1973 die Gründung von Fachhochschulen für den Öffentlichen Dienst. Auf der Bundesebene wurden analog hierzu im Jahr 1979 erste Verwaltungsfachhochschulen gegründet. Der Zugang zur Ausbildung auf einer Fachhochschule erfolgt durch den Nachweis der allgemeinen Hochschulreife oder eines gleichwertigen Zeugnisses. Ferner regeln Einstellungsbehörden die Auswahlverfahren zum Zugang auf eine Verwaltungsfachhochschule. Bei erfolgreicher Bewerbung werden die Bewerber als Beamte auf Widerruf eingestellt. Meist tragen sie die Dienstbezeichnung Inspektorenanwärter und werden zur Ausbildung an die Fachhochschulen von den Ämtern entsendet.<sup>392</sup>

Zahlreiche Bildungsgänge für die Fachrichtungen Staatsverwaltung, Kommunalverwaltung, Polizeiverwaltung, Arbeitsverwaltung, Auswärtige Angelegenheiten, Finanzverwaltung, Sozialversicherungsverwaltung, Post- und Fernmeldewesen werden auf Fachhochschulen vermittelt.<sup>393</sup> Inspektorenanwärter sind Studierende sowohl an internen, als auch externen Fachhochschulen, die allesamt über ein Gehalt beziehen. Dieses Gehalt umfasst die Anwärterbezüge. Die Organisation des Studiums erfolgt als Intervallstudium. Ein

---

<sup>391</sup> König, Klaus: a.a.O., S. 3f.

<sup>392</sup> Hausschild, C.: a.a.O., S. 582f.

<sup>393</sup> Ebd. S. 5.

Intervallstudium umfasst den Wechsel von fachtheoretischen und fachpraktischen Inhalten. Die Ausbildungsdauer an Fachhochschulen umfasst in der Regel drei Jahre. Hiervon erfolgt insgesamt jeweils für 18 Monate ein Studium an der Fachhochschule und für 18 Monate eine berufspraktische Unterrichtung am Arbeitsplatz.<sup>394</sup>

Der Wandel der Ausbildungs- und Zugangsvoraussetzungen zum Gehobenen Dienst, wie dieser hier dargestellt wurde, führte zu einem messbar höherem Qualifikationsniveau im Gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst. Die Anforderungen an Beamte im Gehobenen Dienst sind erheblich gestiegen. Die Beamten des Gehobenen Dienstes müssen nicht nur ein umfangreiches Fachwissen besitzen, sondern sie müssen auch in der Lage sein selbständig zu arbeiten. Beamte im Gehobenen Dienst sind in der Regel Sachbearbeiter. In Unterbehörden nehmen sie Spitzenämter ein und üben die Vorgesetztenfunktionen aus. Ferner obliegen dem Gehobenen Dienst die Aufgaben des inneren Dienstes in den Verwaltungsbehörden. Ihm obliegt die Bearbeitung von Haushaltsangelegenheiten. Als Amtsbezeichnungen im Gehobenen Dienst werden geführt, Inspektor, Oberinspektor, Amtsman und Amtsrat. Die Amtsbezeichnung Oberamtsrat ist bereits mit einer nächst höheren Besoldungsgruppe verbunden und stellt insofern ein Spitzenamt dar.<sup>395</sup>

#### **3.4.3.1.3. Ausbildung für den Mittleren Dienst**

Die Ausbildung für den Mittleren Dienst wird intern gestaltet. Diese erfolgt meist am Arbeitsplatz in der Einstellungsbehörde und wird mit einer fachtheoretischen Ausbildung an Verwaltungsschulen oder Studieninstituten verbunden. Der Vorbereitungsdienst dauert im Mittleren Dienst in der Regel zwei Jahre. Als Zugangsvoraussetzung zur Ausbildung für den Mittleren Dienst gilt die Mittlere Reife.<sup>396</sup>

Auf der Bundesebene gilt das Bundesverwaltungsamt als zuständige Bildungsbehörde für den Mittleren Dienst. Das Bundesverwaltungsamt ist eine selbstständige Bundesoberbehörde. Sie nimmt zentrale Verwaltungsaufgaben des Bundes wahr. Die Bundesverwaltungsbehörde führt die fachtheoretische Ausbildung von Beamten im Mittleren Dienst aus. Auf der Landesebene erfüllen die Verwaltungsschulen diese Funktion. Die Verwaltungsschulen sind Körperschaften des Öffentlichen Rechts mit Dienstherrenfähigkeit, die entweder von den

---

<sup>394</sup> Hausschild, C.: a.a.O., S. 582f.

<sup>395</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 392.

<sup>396</sup> Ebd. S. 484.

kreisfreien Gemeinden oder Landkreisen wahrgenommen wird. Den Verwaltungsschulen obliegt ferner auch die Aufgabe, Verwaltungslehrgänge für Angestellte der Öffentlichen Verwaltung zu gestalten. Die Verwaltungsschulen sind anders als die Verwaltungsfachhochschulen nicht spezialisiert auf einen bestimmten Bildungsauftrag.<sup>397</sup> Die Beschäftigung von Beamten im Mittleren Dienst erfolgt meist in sogenannten Registraturdiensten, die kein selbstständiges Tätigwerden voraussetzen. Registraturdienste umfassen Vorgänge, die immer wieder nach dem gleichen Muster erledigt werden können. Dabei ist für diese Dienste nicht die geistige Beweglichkeit von Personal erforderlich, sondern seine Sorgfältigkeit. Als zentrale Eigenschaft hinsichtlich des Personals im Mittleren Dienst erweist sich die Zuverlässigkeit. Als Amtsbezeichnungen im Mittleren Dienst werden geführt, Assistent, Sekretär, Obersekretär und Hauptsekretär.<sup>398</sup>

#### **3.4.3.1.4. Ausbildung für den Einfachen Dienst**

Charakteristisch für die Ausbildung zum Einfach Dienst ist, dass dieser kaum normiert ist. Die Ausbildung für den Einfachen Dienst ist auf die praktische Tätigkeit fixiert.<sup>399</sup> Als Zugangsvoraussetzung zur Ausbildung für den Einfachen Dienst zählt der Hauptschulabschluss oder ein gleichwertiger Bildungsstand.<sup>400</sup> Die Ausbildungszeiten für den Einfachen Dienst sind kurz. Hier wird deutlich, dass sich das Laufbahngefüge der Öffentlichen Verwaltung vertikal nach der Ausbildungszeit gliedert. Im Mittleren Dienst und im Einfachen Dienst werden überwiegend Ausbildungen auf manuelle, handwerkliche, technische und bürotechnische Bereiche fokussiert. Dabei wird vermehrt auf die allgemeine Berufs- und Arbeitsverhältnisse zurückgegriffen. Die Dauer des Vorbereitungsdienstes im Einfachen Dienst beträgt nach der Einstellung circa sechs Monate. Während dieser Zeit wird die Eignung der Beamten im Einfachen Dienst geprüft. Eine Laufbahnprüfung am Ende des Vorbereitungsdienstes erfolgt meist nicht. Die Tätigkeiten im Einfachen Dienst sind meist mechanisch. Überwiegend werden Beamte des Einfachen Dienstes im Botendienst eingesetzt. Zuweilen handelt es sich auch um Hausmeister.<sup>401</sup>

---

<sup>397</sup> Hausschild, C.: a.a.O., S. 584.

<sup>398</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 392.

<sup>399</sup> Ebd. S. 585.

<sup>400</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 391f.

<sup>401</sup> Ebd. S. 391f.

### 3.4.3.2. Dienstliche Fortbildung

Zu den wichtigsten Aufgaben des Personalwesens zählt die Fortbildung des Verwaltungspersonals. Durch die Fortbildung konnte die Verwaltungsentwicklung beschleunigt werden. Diese Entwicklung bezieht sich sowohl auf die Verwaltungsaufgaben, als auch auf die Verwaltungsumwelt und die Verwaltungsmittel. Eine Ausbildung, unabhängig wie gut diese ist, kann nach circa zehn Jahren nicht mehr das sein, was sie einst war. Eine Fortbildung ermöglicht es, sich an die Bedürfnisse der Zeit anzupassen.<sup>402</sup>

Das Laufbahnrecht umfasst die wichtigsten dienstrechtlichen Grundlagen für eine systematische Fortbildungspolitik. Gemäß der Bundeslaufbahnverordnung Paragraph 42 und der Laufbahnverordnungen der Länder sind die Beamten zur Fortbildung verpflichtet. Ein Unterschied wird zwischen der eigenen Fortbildung des Beamten und der dienstlichen Fortbildung des Beamten getroffen. Die Pflicht zur Fortbildung ergibt sich bereits aus dem Leistungsprinzip. Die Beamten können den wachsenden Anforderungen ihres Amtes nur gerecht werden, indem sie ihr Fachwissen ständig aktualisieren. Dabei ist der Dienstherr für die Organisation und Durchführung der dienstlichen Fortbildung verantwortlich. Die Aufgabe der Personalführung besteht darin, den Fortbildungsbedarf des Personals zu erkennen und darauf entsprechend zu reagieren.<sup>403</sup>

Entgegen der langen Ausbildungstradition im deutschen Öffentlichen Dienst ist die Fortbildungstradition eher neu. Die Grundlagen für die Fortbildungstradition wurden erst in den sechziger Jahren gelegt. Darauf konnten wichtige Entscheidungen hinsichtlich der Entwicklung eines Fortbildungssystems in den siebziger Jahren getroffen werden. Dies führte letztlich dazu, dass die Fortbildung zum festen Bestandteil der Personalführung der Verwaltung wurde. Der Fortbildungsgedanke impliziert einen funktions- und verwendungsbezogenen Bedarf an zusätzlicher Qualifizierung.<sup>404</sup>

Die dienstliche Fortbildung hat zum Ziel, das Leistungspotential der Mitarbeiter zu erhalten und auszubauen. Dadurch wird die dienstliche Verwendbarkeit des Verwaltungspersonals aufrechterhalten. Letztlich werden durch die Fortbildungsprogramme der Öffentlichen Verwaltung ihre Qualität und ihre Flexibilität sichergestellt. Diese Zielsetzung finden wir,

---

<sup>402</sup> Ebda. S. 403.

<sup>403</sup> Hausschild, C.: a.a.O., S. 585f.

<sup>404</sup> Ebda. S. 585.

etwas anders formuliert, in der Vorbemerkung zum Jahresprogramm der Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung. In dieser Vorbemerkung spiegelt sich das Verständnis von Fortbildung der Innenminister des Bundes und der Länder wider. Neben der dienstlichen Bedeutung von Fortbildung wird hierin auch ihre individuelle Bedeutung hervorgehoben. Die individuelle Bedeutung von Fortbildungsmaßnahmen liegt in der Leistungssteigerung, Motivationssteigerung und ferner in der beruflichen Weiterentwicklung der Verwaltungspersonals. Dieser Aspekt der individuellen Weiterentwicklung hat nach Auffassung der Verantwortlichen auch direkte Auswirkungen auf das Leistungsvermögen des gesamten Verwaltungssystems der BRD.<sup>405</sup>

Insgesamt sind Fortbildungsmaßnahmen aufgaben- und berufsbezogen. Dies kann für leitende Funktionen auch Allgemeinbildung sein. Überwiegend geht es jedoch um Spezialwissen, welches dem Verwaltungspersonal vermittelt werden soll. Dieses Spezialwissen spiegelt stets neuere Entwicklungen wider. Fortbildungstreffen ermöglichen dem Verwaltungspersonal aus unterschiedlichen Behörden sich fachlich auszutauschen. Über die Bedeutung des Informationsaustauschs darf nicht hinweggesehen werden. Die Qualität von Fortbildungsmaßnahmen hängt auch von ihrer Organisation ab. Hierzu werden in der Praxis beispielsweise zu Beginn einer Fortbildungsmaßnahme entsprechendes Material dem Verwaltungspersonal zur Verfügung gestellt. Die Organisation von Fortbildungsaufgaben umfasst ferner das Lösen von Aufgaben, Problemdiskussionen und Kontrolle des Lernerfolges. Aus diesem Grund haben sowohl das Rollenspiel, als auch das Planspiel für die Fortbildung eine große Bedeutung.<sup>406</sup>

---

<sup>405</sup> Ebda. S. 586.

<sup>406</sup> Thieme, W.: a.a.O., S. 405.

## 4. Das Verwaltungsfeld in der DDR

### 4.1. Die Entwicklung der Verwaltung in der DDR

#### 4.1.1. Das Staats- und Verwaltungskonzept bei Karl Marx

Die Herausarbeitung typischer Merkmale der DDR-Verwaltung zwingt dazu, sich mit Ideen, Theorien und Konzepten von Karl Marx zu beschäftigen. Hierzu ist es notwendig sich in das Gewebe der Lehre von Karl Marx hineinzuarbeiten. Nicht nur in der DDR-Verwaltung, sondern in vielen ehemaligen sowjetischen Verwaltungsstrukturen lässt sich der Einfluss von Karl Marx herausfiltern, auch wenn im Zuge der Zeit sich die objektiven Bedingungen verformt haben und unterschiedliche Einflüsse Einzug gehalten haben. Im Kern jedoch blieben jene Verwaltungsstrukturen vergleichbar im Hinblick auf die nachhaltigen Auswirkungen von Karl Marx.<sup>407</sup>

Die Gedanken von Karl Marx über Verwaltung und Bürokratie sind stark von seinem dialektischen Entwicklungsverständnis der Historie beeinflusst.<sup>408</sup> Die Entfremdung der Menschen ist die wichtigste Kritik in seinen Frühschriften. Ein wichtiges Element hierbei ist die Unterscheidung zwischen universalistischen und nicht-universalistischen Weltbildern. Diese Unterscheidung ist deutlich vor dem Hintergrund seiner Orientierung am Leitbild einer organischen Gemeinschaft – dem Kommunismus. Kommunismus ist für Karl Marx eine freie und natürliche Assoziation von Menschen. Diese steht sowohl am Beginn, als auch am Ende einer vorgegebenen Abfolge von Gesellschaftszuständen. Charakteristisch für Kommunismus als Gesellschaftszustand ist die Einheit zwischen Mensch und Natur, ein harmonisch-natürliches und widerspruchsfreies Verhältnis unter den Gemeinschaftsmitgliedern. Interne Fraktionierung, fortgeschrittene Arbeitsteilung, Austausch- und Geldwirtschaftsbeziehungen sind fehlende Kategorien in diesem Gesellschaftszustand.

Kapitalismus, eine bürgerliche Gesellschaft, steht als Antithese zur Urgemeinschaft. Ebenso steht Kommunismus auf der letzten Etappe hin zur völligen Desorganisation als Antithese zum Kapitalismus. Die Wiederherstellung natürlicher Produktionsbedingungen ist primäres Ziel für Karl Marx. Lohnarbeit und Kapital müssen in diesem Sinne überwunden werden.<sup>409</sup>

---

<sup>407</sup> Balla, Bálint: *Kaderverwaltung. Versuch zur Idealtypisierung der Bürokratie sowjetisch-volksdemokratischen Typs*. Stuttgart: F. Ente Verlag, 1973, S.16.

<sup>408</sup> Ebda, S. 36.

<sup>409</sup> Schröter, Eckhard: *Verwaltungskultur in Ost und West. Werte, Einstellungen und Rollenverständnisse von*

In dieser historischen Triade von Karl Marx ist Bürokratie, als Verwaltungsorganisationstyp, charakteristisch für die bürgerliche Gesellschaft und somit der Inbegriff der Entfremdung, die die Gesellschaft insgesamt bestimmt.<sup>410</sup> Entfremdung ist bestimmt durch Differenzierung und Fraktionierung, durch die einhergehende Herausbildung von Sonderinteressen und damit verbundene Konflikte. Die staatlichen Verwaltungsorganisationen verhindern klassenkämpferische Auseinandersetzungen in einer bürgerlichen Gesellschaft. Der Staat hat sich nach Meinung von Karl Marx von der gesamtgesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildung entfremdet und ist daher weit davon entfernt, eine Einheit mit der Gesellschaft darzustellen. Die Verwaltungsorganisation innerhalb einer bürgerlichen Gesellschaft entspricht bei Karl Marx einem Ausschuss einer politisch organisierten Gewalt in den Händen der herrschenden Klasse, Bourgeoisie, zur Unterdrückung einer anderen Klasse.<sup>411</sup> In diesem Sinne stellt für Karl Marx der Parlamentarismus ein betrügerisches Anhängsel der vollziehenden Gewalt der Verwaltung dar.

Vorbildhaft erscheint für Karl Marx die Pariser Kommune. Die Pariser Kommune ist als eine arbeitende Körperschaft organisiert. Vollziehende und gesetzgebende Funktionen werden in diesem Modell vereinigt. Vorteilhaft erscheint für Karl Marx darin u.a. die Aufhebung der Scheinunabhängigkeit der Richter. Somit werde der zuvor vorherrschende Zustand der Unterwürfigkeit der Richter unter alle aufeinanderfolgenden Regierungen aufgedeckt und beseitigt.<sup>412</sup> Auch die Trennung zwischen staatlichen Gewalten, der Legislative und Exekutive, als ein Grundmoment der Spaltungen innerhalb der bürgerlichen Staatsordnung, wird im Modell der Pariser Kommune aufgelöst.<sup>413</sup>

Das Staats- und Verwaltungskonzept bei Karl Marx wird im Rahmen der Entwicklung der zuvor genannten historischen Triade beschrieben. Darin findet sich einerseits die Kritik der Bürokratie als Verwaltungsorganisationstyp des Kapitalismus, der bürgerlichen Gesellschaft, andererseits entwickelt Karl Marx Verwaltungsorganisationsformen des Kommunismus. Nach seiner Auffassung über den Gang der Weltgeschichte gilt dabei als primäres Ziel das Rätsel der Geschichte zu lösen, d.h. den Kommunismus zu verwirklichen. Das Rätsel sei hierbei der Versuch einer wahrhaften Auflösung des Widerstreits zwischen Mensch und Natur, zwischen

---

*Ost- und West-Berliner Verwaltungsführungskräften*. 1995, S. 58 (=Dissertation Freie Universität Berlin).

<sup>410</sup> Balla, Bálint: a.a.O., S. 37.

<sup>411</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 59.

<sup>412</sup> Hauschild, Christoph: *Die örtliche Verwaltung im Staats- und Verwaltungssystem der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 31.

<sup>413</sup> Balla, Bálint: a.a.O., S. 44.

Existenz und Freiheit, zwischen Vergegenwärtigung und Selbstbestätigung, zwischen Freiheit und Notwendigkeit, letztlich zwischen Individuum und Gattung.<sup>414</sup> Zur Lösung dieses Rätsels kommt es nach Karl Marx durch die Aufhebung des Kapitalismus und somit der Aufhebung der Bürokratie. An die Stelle der bürgerlich gesellschaftlichen Bürokratie tritt eine Verwaltung universalen Typus. Ein Umriss des, nach Karl Marx, neuen Verwaltungsorganisationstypus findet sich in seinen Äußerung zur Pariser Kommune.<sup>415</sup>

Die Aufgabe der Umgestaltung hin zur neuen Gesellschaftsform obliegt den Proletariern. Diese Klasse der kapitalistischen Gesellschaft müsse einen direkten Gegensatz zu jener Form bilden, in der die Individuen der bürgerlichen Gesellschaft bisher einen Gesamtausdruck im Staat gaben. Das Modell der Kommune tritt im Zuge dieser Umformung durch das Proletariat an die Stelle der kapitalistischen Staatsorgane. Die Kommune beginne wiederum mit der Befreiung der Arbeit durch die Abschaffung der Staatsparasiten, somit mit der Beseitigung der primären Ursache des bürgerlichen Verwaltungsorganisationstypus. Der einstig aufgebrauchte riesige Anteil, der dazu diente das Staatsungeheuer zu sättigen, entfiel dadurch jenen, die die tatsächliche und nationale Verwaltungsarbeit für den Arbeiterlohn vollziehen. Die Verwirklichung dieser Forderung beginne daher mit Einsparung und ökonomischer Reform, ebenso einer politischer Umgestaltung.<sup>416</sup>

Die Betrachtungen über die Kommune, als alternativen Verwaltungsorganisationstyp zur bürgerlichen Gesellschaft, erweisen sich zugleich als Konvergenzpunkt in Karl Marx Theorie. Einerseits gilt es das langfristige Ziel, die Erreichung des Kommunismus durch Kommune, zu verfolgen und zugleich eine konkrete Alternative zur bürgerlichen Bürokratie kurzfristig zu realisieren. Bei der konkreten Realisierung der Kommune richtet sich das Augenmerk auf das Ziel der Schaffung einer Verwaltung universellen, nicht mehr bürokratischen Typs, die einen Weg aus der Entfremdung hin zur humanisierten Natur bietet. In dieser Betrachtung spiegelt sich Karl Marx generelles Verständnis über die Notwendigkeit einer Art von Verwaltung auch im Kommunismus wieder. Für den Kapitalismus prognostiziert Karl Marx lediglich das Absterben einer unterdrückerischen, auf die Ausübung von Zwängen beruhenden Staatsmacht, nicht jedoch das Bestehen einer von politischer Gewalt befreiten Assoziation. Das Postulat zur Aufhebung der Bürokratie ist nicht mit der These über das Verschwinden

---

<sup>414</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 58.

<sup>415</sup> Balla, Bárint: a.a.O. S. 42f.

<sup>416</sup> Möller, Peter (2009): „Probleme der marxistischen Staatstheorie“. URL: <http://www.phololex.de/pmarxsta.tlm> [Stand: 3. 12. 2009].

einer jeglichen Art von Verwaltung gleichzusetzen. Doch auch hierbei muss bedacht werden, dass die Kommune als alternative Regierungs- und Verwaltungsform nicht die Verwaltungsform des Kommunismus darstellt, sondern transitorische Verwaltungsform zwischen dem Sturz des Kapitalismus und des Entstehens des Kommunismus.<sup>417</sup>

Im Auftrag des gesamten Volkes übt die Kommune auf dem Prinzip der Einheit und Gemeinsamkeit der Gewalten die Herrschaft aus. Als arbeitende Körperschaft ist sie eine vollziehende und gesetzgebende Gewalt zugleich. Sie ist es nach der Abschaffung der ganzen bisherigen Staatsmaschinerie, mit all ihren Sondergewalten und partikularistischen, entfremdeten Sonderpositionen in der bürgerlichen Gesellschaft. Die Umgestaltung umfasst auch die Abschaffung der Armee, der Richterschaft, der Polizei, in den bisherigen Sinne der Begriffe. Der Effekt dieser Umwälzung nach Karl Marx erstreckt sich dann, bspw. auf den Entzug der Macht von Abgesonderten, die als Instrument der Perpetuierung des getrennten Zustandes der Gesellschaft fungierten. Weiterhin fiele auch der Zwang, die Verwaltung durch Berufsfunktionäre ausüben zu lassen. Die Arbeiterklasse übernimmt die Verwaltungsfunktionen und bildet dadurch die Einheit des Volkes. Diese Vorstellung antizipiert mit der anzustrebenden Gemeinschaft des Kommunismus und impliziert Momente einer personellen Universalität.<sup>418</sup> Kritisiert werden die Prinzipien der Führorsorgepflicht und Alimentation des Staates, weil hierdurch der Beamte für die Garantie seiner Existenz sich gegenüber dem Staat in eine besondere Abhängigkeit versetzt und ausgeliefert ist. Derartige Missstände wurden in der Pariser Kommune zu Beginn berücksichtigt und vermieden. Die Mitglieder der Arbeiterklasse oder deren anerkannten Vertreter übten die öffentlichen Funktionen in der Pariser Kommune aus.<sup>419</sup> Die Pariser Kommune verfolgte u.a. das Prinzip der Abberufbarkeit, welches im Kern das Prinzip der kontinuierlichen Rotation der Ämter enthält.<sup>420</sup> Damit verknüpft ist die Intention gegen eine einseitige Orientierung der Bürokratie auf die technische Stabilität, unpolitische und gesellschaftsblinde Dienstbarkeit in der gesellschaftlichen Dynamik.

Karl Marx Kritik an der bürgerlichen Verwaltungsorganisation umfasst weiterhin Merkmale wie das passive Gehorsam, Autoritätsglauben, der Mechanismus des fixen, formellen Handelns, die allesamt die Beamten von der Gesellschaft entfremden. Diese Entfremdung

---

<sup>417</sup> Balla, Balint: a.a.O., S. 43f.

<sup>418</sup> Ebda, S. 44f.

<sup>419</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 61.

<sup>420</sup> Balla, Bálint: a.a.O., S.45.

äußert sich darin, dass der einzelne Beamte nicht dem Staatszweck dient, sondern seinem Privatzweck, d.h. es kommt in dieser Verwaltungsform zu einer Jagd nach höheren Posten und dem Wunsch Karriere zu machen. Genau dagegen argumentiert Karl Marx und spricht sich gegen Spezialistentum, Arbeitsteilung, Berufsmäßigkeit und Alimentation aus, weil dies alles Merkmale einer entfremdeten bürgerlichen Gesellschaft sind.<sup>421</sup> In die Überlegungen hinsichtlich einer neuen Verwaltungsorganisation müssen nach Karl Marx die absolute Disponibilität des Menschen für wechselnde Arbeitserfordernisse, sowie die universale Betätigung des Menschen im gesamten Gemeinschaftsbereich einbezogen werden. Die Maßnahmen der Kommune stellen einen wichtigen Schritt zur Aufhebung des büromäßig abgekapselten Charakters der bürgerlichen Verwaltung und der damit einhergehenden bürokratischen Interdependenz und des Wechselspiels zwischen Bürozwang und Staatszweck. Diesem Gedanken folgend wird der Ruf nach einer Aufhebung der Trennung zwischen Büro und Fabrik, zwischen Verwaltungstätigkeit und körperlicher Arbeit, schließlich zwischen geistiger und körperlicher Arbeitstätigkeit erkennbar.<sup>422</sup> Dieser Ruf ist dem Wunsch von Karl Marx verpflichtet, der darin liegt einen Weg aus einer belasteten Gesellschaft zu finden, die durch Gruppenseparatismus gekennzeichnet ist.

In diesem Sinn soll nach Karl Marx zunächst die Abschaffung des angeprangerten Leistungslohnsystems erfolgen. Dieses würde durch die Einführung des Arbeiterlohns und Beseitigung darüber hinaus gehender Anrechte, geschehen. Ziel sei die Herstellung der Gleichwertigkeit aller Verwaltungstätigkeiten ohne Hierarchiestufen und Berücksichtigung vorhandener Qualifikationen.<sup>423</sup>

Zusammenfassend sollte im Verlauf dieses Kapitels der Eindruck vermittelt werden, dass anhand der Pariser Kommune die Gedanken über den Staat und Verwaltung von Karl Marx nachvollzogen werden können. In der Pariser Kommune sah Karl Marx eine Revolution gegenüber den bürgerlichen Staat. Innerhalb der Pariser Kommune dominierte die Vorherrschaft der Arbeiter, die über ihre Arbeit hinaus auch öffentliche Verwaltungsfunktionen übernahmen. Darüber hinaus zählten auch die militärischen, administrativen und politischen Funktionen ebenso zu ihrem Aufgabenbereich.

---

<sup>421</sup> Schwarzenbach, Rudolf: *Die Kaderpolitik der SED in der Staatsverwaltung*. Berlin: Wissenschaft und Politik, 1976, S. 15f.

<sup>422</sup> Balla, Bálint: a.a.O., S.45.

<sup>423</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 61f.

#### 4.1.2. Die Weiterentwicklung der Lehre von Karl Marx durch Lenin

Für die sozialistische Staatskonzeption war die Rezeption jener Ereignisse der Pariser Kommune durch W.I. Lenin von entscheidender Bedeutung. W.I. Lenin sah darin Möglichkeit zur Zerstörung und Zerschlagung der bürgerlichen Staatsordnung. Besitzergreifung dieser Art wurde durch W.I. Lenin als Vorbedingung für jede wirkliche Volksrevolution interpretiert. Diese radikale Forderung von W.I. Lenin nach einer umfassenden Abschaffung des bürgerlichen Staates stand in Konkurrenz zum Reformansatz der Menschewiki, die einen Ausgleich zwischen sozialen Klassengegensätzen im institutionellen Rahmen des bürgerlichen Rechtsstaates anstrebten.<sup>424</sup>

Die Kennzeichnung der neuen, sozialistischen Verwaltung lehnt den Begriff der Bürokratie ab. Bürokratie als Begriff und Konzept dient folglich ausschließlich zur Beschreibung und Analyse von kapitalistischen Herrschaftsverhältnissen. Bürokratie bezieht sich nach dieser Auffassung auf engstirnige, privilegierte Beamte, die traditionell vom Volk abgekapselt, fest organisiert sind und ideologisch, einheitlich hierarchisch für die herrschende Klasse dienen.<sup>425</sup> Entgegen wird innerhalb der sozialistischen Verwaltung die Vorgesetztenrolle des Beamten durch die Kontrolle des Proletariats ersetzt. Alle Notwendigen Verwaltungsaufgaben werden nunmehr durch gewöhnlichen Arbeitslohn und im Anschluss an die eigentliche Produktionstätigkeit erfolgen.<sup>426</sup>

Die Konzeption der Herrschaft der Sowjets findet auch Einzug in die Konzeptionen zum neuen Verwaltungstyp. Auch hier werden Voraussetzungen der Machtausübung der Sowjets in die Betrachtung einbezogen. Mit zeitlicher Nähe zur Oktoberrevolution 1917 stieß dieser Ansatz auf allgemeines Interesse, was sich in den Versuchen in diese Richtung äußert. Für viele erscheint der Sieg der Revolution als Errungenschaft der Sowjetbewegung und erweckt den Eindruck der Möglichkeit der Verwirklichung der Kampfparole „Alle Macht den Räten“.<sup>427</sup>

W.I. Lenin erfüllte in diesem Zusammenhang zwei wichtige Funktionen. Einerseits

---

<sup>424</sup> Röhrich, Wilfried: *Marx und die materialistische Staatstheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1980, S. 50.

<sup>425</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 20.

<sup>426</sup> Balla, Bálint: a.a.O., S. 74f.

<sup>427</sup> Ebd. S. 73.

verknüpfte W.I. Lenin die Interpretation der Pariser Kommune nach Karl Marx mit dem Rätemodell der Sowjets und schaffte dadurch Legitimität für Sowjet-Experimente im Bezug auf die Theorie von Karl Marx.<sup>428</sup>

Verwaltungskörperschaften legitimieren im Verwaltungsmodell von W.I. Lenin das staatliche Handeln. Sie folgen der Interpretation der Pariser Kommune von Karl Marx als arbeitende Körperschaften, die gleichermaßen vollziehende und gesetzgebende Funktionen erfüllen.<sup>429</sup> Die Grundelemente der neuen nichtbürokratischen Verwaltung werden im breiten Rahmen der Machtstrukturen der Sowjetherrschaft ermittelt.<sup>430</sup> Zu den Voraussetzungen zählt der Umsturz der alten Staatsordnung und dessen Ersetzung durch die Herrschaft der Sowjets, die wiederum ein Provisorium auf dem Weg hin zum Kommunismus darstellt.

Die genannten Annahmen W.I. Lenins spiegeln die Züge einer universalen Verwaltung nach dem Modell der Kommune nach Karl Marx wieder. Einer demokratisch-kommunezentrierten Auslegung der Machtstrukturen des Leninischen Sowjetmodells lasse sich eine, jener Struktur durchaus entsprechende, anarchisch anmutende, Konzeption einer universalen Verwaltung an die Seite stellen. Mit Bezugnahme auf die, diesem Modell zugrundeliegenden axiomatischen Thesen, wonach der Übergangsstaat einerseits durch das graduelle Schwinden des Zwanges der Gewaltanwendung, andererseits durch die Übernahme der Organisationstechniken des Kapitalismus gekennzeichnet sei, postuliere Lenin die weitgehende Vereinfachung der Verwaltungsaufgaben durch das ganze Volk. Die Dimension der allseitigen Entfaltung gelange zur vollen Ausprägung.<sup>431</sup> Lenins Sowjetmodell gründet somit auf dem Universalitätsbegriff nach Karl Marx.

Lenin übernimmt somit alle Züge des Modells nach Marx universalen Verwaltung. Die bürgerliche Bürokratie, die die Entfremdung des Volkes symbolisiert, wird ersetzt durch eine allgemeine, durch Dominanz der Prinzipien der Laizität, Ehren- und Nebenamtlichkeit, allgemeine Wählbarkeit und Rotation der Ämter, geprägte Volksverwaltung. Die Volksverbundenheit drückt die Universalität dieser Verwaltungsform aus. Das essentielle Postulat der Universalität im personellen und institutionellen Bereich wird durch die vom Volk gewählte und jederzeit abberufbare Verwaltung verwirklicht. Zur Konsequenz dieser

---

<sup>428</sup> Ebda.

<sup>429</sup> Röhrich, Wilfried: a.a.O., S. 50.

<sup>430</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 17.

<sup>431</sup> Balla, Bálint: a.a.O., S. 74.

Forderung zählt die Aufhebung der Gewalten durch ein System, in dem die Parlamentarier selbst arbeiten und ihre Gesetze durchführen müssen. Vergleichbar zu Karl Marx sind bei W.I. Lenin die Dimensionen, Macht, Unterdrückung, Zwang und Technik ausgeblendet.<sup>432</sup>

Für W.I. Lenin spielt die Staatsverwaltung eine geringe Rolle, weil die wesentlichen Vollzugskompetenzen an die Vertretungskörperschaften übergehen. Zu den übrigen Funktionen der Staatsverwaltung zählen ferner die Registrierung, Buchung und Kontrolle.<sup>433</sup> In diesem Punkt stimmen beide Auffassungen ebenfalls überein.

Zur weiteren Gemeinsamkeit zählt auch W.I. Lenins Verweis auf die beschleunigte Veränderung der menschlichen Natur. Die Gesellschaft werde, wenn auch im Laufe einer langwierigen Entwicklung, ab sofort und kontinuierlich im Zeichen der Besserung der Verhaltensweise der Menschen stehen, nachdem die Macht der Ausbeuter gebrochen worden sei. Dieses Denken stellt das Fundament für die Entwicklung einer allseitigen Verwaltung durch das Proletariat. Ferner werden das stehende Heer sowie das partikularistische Beamtentum durch bewaffnete Macht der Arbeiter ersetzt. Verwaltung ist nunmehr jedem zugänglich der Schreiben und Lesen kann.<sup>434</sup>

W.I. Lenin berücksichtigt in seinem Konzept die Erfordernisse der Zeit, indem er seine Forderung konzipiert, wonach die Verhältnisse seiner Zeit in die Betrachtung einfließen sollen. Dies bedeutet, die Verwaltung muss zeitgemäß sein. Die Begründung dieser Forderung stützt sich auf die Situation in Russland seiner Zeit. Im ursprünglichen Sinne nach Karl Marx waren die Bedingungen für eine Revolution nicht gegeben. Gemäß der naturgesetzlichen Entwicklung war Russland nicht industrialisiert, sondern statt dessen feudalistisch. Weil sich die Produktivkräfte auf einem niedrigen Entwicklungsstand befanden, fehlte in Russland gut organisiertes Proletariat.<sup>435</sup> Lenin geht auf die Theorie der Übernahme des bürgerlichen Staates durch die Arbeiterklasse nach Karl Marx und Friedrich Engels nicht näher ein, denn er wurde mit der zuvor beschriebenen Erfahrung konfrontiert. Letztlich bleibt festzustellen, dass Lenin seine neue Erkenntnis von der Unmöglichkeit der bloßen Umwandlung beziehungsweise der Übernahme des bürgerlichen Staates aufnimmt und

---

<sup>432</sup> Ebda. S. 75.

<sup>433</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 62f.

<sup>434</sup> Balla, Bálint: a.a.O., S. 74.

<sup>435</sup> Ebda. S. 63.

fortentwickelt.<sup>436</sup>

In Abgrenzung zur These über den zwangsläufigen, historisch unabdingbaren Ausbruch der Revolution des Proletariats und des ökonomischen Reformismus verfolgte W.I. Lenin ein Konzept der radikalen Veränderung der politischen Machtverhältnisse. Auf diesem Weg erschien für W.I. Lenin die Stürzung der staatlichen Gewalt in Russland mit radikalen Mitteln als das Wichtigste vor dem Ziel der Errichtung der Diktatur des Proletariats. Hieraus kann man ableiten, dass die Dimension der Macht das eigentliche Leitmotiv der Sowjetverwaltung bildete.<sup>437</sup>

Das Problem der Macht, des Kampfes um die Macht, führt W.I. Lenin schließlich zu Fragen der Organisation dieses Kampfes. Damit verknüpft werden auch Fragen zu Armee, Militärstrategie und Kriegsführung. Aus dieser Perspektive erscheint für Lenin der Kampf des Proletariates um die Macht als eine Fortsetzung von Feldzügen und die Frage nach der richtigen Kriegsführung erhält bei Lenin eine Priorität. Charakteristisch für Lenins Strategie ist ein ganzheitliches und zu mechanizistisches Gesellschaftsbild. In diesem Sinne ist jede Zersplitterung der Gesellschaft in Teilbereiche, die eine legitime Autonomie beanspruchen, illegitim und nicht vereinbar mit der historischen Gesetzmäßigkeit.

Eine zentrale und einheitliche Willensbildung ist nach W.I. Lenin eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Etablierung einer Diktatur des Proletariates, als wichtigen Schritt im Prozess der kommunistischen Vergemeinschaftung. Dadurch finde auch eine Umsetzung des Machtwillens der nunmehr herrschenden Klasse statt. Russlands soziale Vorbedingungen zur Umsetzung dieser Forderung veranlassten Lenin zu einer gesteuerten Aktivität der Gesamtheit, des Proletariates, ohne die es für ihn sonst nicht möglich schien. Die Organisation ist demnach die einzige Waffe und zu dieser muss das Proletariat greifen im Kampf um die Macht. Keinesfalls darf der Kampf des Proletariates planlos, anarchistisch, spontan sein, sondern muss den Vorschriften organisierter, moderner Militärstrategie folgen. Das Ziel ist die Ausarbeitung eines Kriegsplanes und dessen disziplinierte Befolgung. Konkret erwähnt wird eine Gliederung der Armee des Proletariates in zwei Gruppen. Einerseits ist es der Vortrupp in seiner Zusammensetzung als Generalstab der Armee. Andererseits ist es die kriegführende Masse des Proletariates.<sup>438</sup> Diese Unterscheidung sei

---

<sup>436</sup> Röhrich, Wilfried: a.a.O. S. 50.

<sup>437</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 63.

<sup>438</sup> Balla, Bálint: a.a.O., S. 64.

nach Lenin legitimiert, weil es zwischen spontaner Zerstörungskraft der Masse und dem bewussten Kampf gegen den Klassenstaat differenziert.<sup>439</sup>

Jene am meisten entschlossenen und disziplinierten Kämpfer bilden den Vortrupp. Ausschließlich eine Partei mit einer fortschrittlichen Theorie kann die Rolle des Vorkämpfers erfüllen, da die strategisch-taktischen Pläne aus den allgemeinen Gesetzmäßigkeiten der marxistischen Theorie abgeleitet werden müssen. Die Massen des Proletariates schließen sich dem Vortrupp an. Nach Meinung Lenins müssen sie dies, weil sie sonst kein revolutionäres Bewusstsein aus eigener Kraft erlangen können. Das Gros der Truppen einer jeden Armee werde ja schließlich von Avantgarde, der Armeeführung angeleitet. Prozesse der Transmission führen schließlich zur Verschmelzung der Masse mit der Armeeführung und bilden so die revolutionäre Macht. Die Masse befolgt den Anweisungen des Vortrupps, in diesem Sinne der Partei.<sup>440</sup>

Der zentrale Begriff der Transmission unterstreicht nochmals den Feldzugcharakter des revolutionären Machtkampfes. Organisation wird auf diese Weise zum leitenden Prinzip des Leninischen Denkens. Die Transmission ist nach Lenin die Schlüsselaufgabe der Partei. Entsprechend werden hierdurch die Kampfmethoden sowie der Kampfziel grundlegend geprägt. Kriegshandlungen des Proletariates sind Resultat eines systematischen, im voraus durchdachten, und von langer Hand vorbereiteten Planes. Aus dieser Perspektive erscheint auch Lenins Respekt für moderne Technik nachvollziehbar. Lenin vergleicht den Transmissionsmechanismus mit der fabrikmäßigen Kraftübertragung von den Triebwerken zu Maschinen. Dies sei die eigentlich organisatorische Grundlage der Diktatur des Proletariates.<sup>441</sup>

Transmission als Grundkonzept aller Ablaufmuster und Entscheidungsprozesse in der Verwaltung bedeutet die Umsetzung des Willens der marxistisch-leninistischen Partei durch den Staatsapparat. Die Steuerung der Verwaltung erfolgt im Prinzip durch Anweisungen des systemorientierten Parteiwillens und hat einen universellen Anspruch. Hier offenbaren sich Züge einer voluntaristisch geprägten Kommandogewalt. Interessant an dieser Stelle ist die Frage, inwiefern es sich um systemisch formulierte Weisungen der politischen Klasse handelt,

---

<sup>439</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 64f.

<sup>440</sup> Balla, Bálint: a.a.O., S. 64.

<sup>441</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 64.

oder um Willkürgehalt von Nomenklaturisten. Es bestand ein Subordinationsgefüge von Befehl und Gehorsam, bei dem auf der unteren Ebene keine Entscheidungen zu treffen waren. Beschlüsse zur politischen Richtung für die gesamte Staatstätigkeit traf die Partei. Ohne Direktiven des Zentralkomitees der Partei wurde keine einzige wichtige politische oder organisatorische Frage verbindlich beantwortet. Dies erfordert eine personelle Identität zwischen Partei- und Staatsspitze, die auch existierte. Die Tätigkeit der Staatsverwaltung oblag ergo der Partei.

Das Ergebnis war eine Kommandoverwaltung, die keine Funktionalität spezifischen Sachverständes in öffentlichen Angelegenheiten zur Geltung brachte.<sup>442</sup> Dadurch dass Lenin mit einer anderen historischen Situation konfrontiert wurde, sah er sich veranlasst von den Prinzipien der Pariser Kommune im Bezug auf eine funktionierende Staatsverwaltung und seinen eigenen Schlussfolgerungen abzuweichen. Erstmals in seiner Schrift „Die nächsten Aufgaben der Sowjetmacht“ findet sich die Aussage, wonach das Prinzip des gewöhnlichen Arbeitslohnes durch das Prinzip hoher Gehälter für herausragende Spezialisten und Verwaltungsfachleute zu ersetzen sei.<sup>443</sup>

Die Auswahl der Mitarbeiter in den staatlichen Apparaten kann nach dieser Logik nicht dem Zufall überlassen werden. Schon in seinen vorhergehenden politischen Schriften entlehnt W.I. Lenin aus der französischen Militärsprache den Begriff des Kaders. Damit bezeichnet Lenin den Kern der Parteiaktivisten, die auf ihrem Feld erfahren und spezialisiert seien. Im Kern seiner Staatstheorie und seines Verwaltungskonzeptes verdichtet Lenin die marxistische Lehre von der Diktatur des Proletariates zu einer Lehre von der Diktatur der Partei. Hierin findet demnach eine Operationalisierung statt, zwischen sozialistischem Staat und der Führungsrolle der Partei.

Lenin formulierte die Leitthese von Karl Marx über die grundlegende Umgestaltbarkeit der menschlichen Natur und über die Entfaltung der besten schöpferischen Fähigkeiten im Zusammenhang mit der Veränderung der Eigentums- und Klassenordnung um, jedoch ohne den Glauben an das Universalitätsmodell zu verwerfen.<sup>444</sup> Zu seinen Grundprinzipien staatlicher Leitung zählte die Verwirklichung der führenden Rolle der Partei und die

---

<sup>442</sup> König, Klaus (1991): „Zum Verwaltungssystem der DDR“. In: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 33.

<sup>443</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 62.

<sup>444</sup> Balla, Bálint: a.a.O., S. 76.

Anbindung des demokratischen Zentralismus. Die Bewertung der Technik, der Arbeitsteilung, der Berufsmäßigkeit sowie der Spezialisierung und Expertenausbildung bewertete W.I. Lenin im Vergleich zu Karl Marx positiver. Diese Bewertung geht mit seiner Zielsetzung einher, wonach die kapitalistische Staatsmaschinerie zu zerstören sei. Begriffe wie Technik, Transmission, Maschine und Organisation prägen sein Bild von der Verwaltung. Bei Lenin findet sich keine pauschale Ablehnung der Strukturmerkmale der Bürokratie. Im ambivalenten Charakter der Bürokratie entdeckt W.I. Lenin positive Werte, die es für die Übergangszeit zu nutzen gilt.<sup>445</sup>

### **4.1.3. Entwicklungsphasen der DDR-Verwaltung**

#### **4.1.3.1. Entstehung erster Verwaltungsstruktur nach 1945**

Die DDR-Verwaltung im Spätherbst des Jahres 1949 bei Beginn des gesellschaftlichen Umbruchs war das Produkt einer langen Entwicklung, deren Anfänge zurück auf die Zeit unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg zurück gehen. Mit der Beendigung des Krieges zerbricht der zentrale Staatsapparat des Deutschen Reiches.<sup>446</sup>

Die Bewertung der Vorbereitung der deutschen Kommunisten im sowjetischen Exil auf die Übernahme von Verwaltungsfunktionen und den Neuaufbau des Staates in Deutschland ist negativ. Diskussionen vor 1945 thematisierten eher Ideen zur kommunistischen Doktrin, bspw. revolutionärer Volksaufstand mit militärischen Mitteln, und keine konkreten Pläne zum Verwaltungsaufbau. Nach der Jalta Konferenz waren sich die deutschen Kommunisten jedoch im klaren, dass sie mit einem harten Besatzungsregime und einer staatlichen Autorität sowie einem Parteienverbot zu rechnen haben. Gefragt wurde jetzt nicht mehr nach dem Kurs auf eine neue Regierung, wie es Wilhelm Pieck bei einer Unterredung mit dem vormaligen Generalsekretär der Komintern und Stalin-Vertrauten Georgi Dimitroff am 6. Februar 1945 notierte, sondern nach deutschen Hilfsorganen der Besatzungsmacht und Vorschlägen für Kader.<sup>447</sup> Der Schwerpunkt der politisch-organisatorischen Arbeit der KPD und der SED war ferner die Kaderpolitik im Staats- und Verwaltungsapparat. Das Ziel hierbei war, die wichtigen Positionen unter eine politischen Kontrolle der SED zu stellen. Man griff sowohl

---

<sup>445</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 17.

<sup>446</sup> Schulze, Gerhard (1991): „Entwicklung der Verwaltungsstruktur in der DDR“. In: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 46f.

<sup>447</sup> Müller, Hans-Peter (1996): „Die Ersetzung des Berufsbeamtentums durch die Gesinnungsverwaltung“. In: Timmermann, Heiner (Hrsg.): *Diktaturen in Europa im 20. Jahrhundert – der Fall DDR*. Berlin: Duncker und Humboldt, 1996, S. 133.

auf alte und zuverlässige Parteimitglieder zurück, als auch auf junge und durch den Faschismus nicht kompromittierte Angehörige diverser Berufsgruppen. Wobei die letzteren nur ungenügend vorbereitet waren und keine Erfahrungen in leitenden Funktionen hatten. Ehemalige Staatsbeamte des Deutschen Reiches wurden nur bedingt aufgenommen, sofern diese nicht als belastet eingestuft wurden. Die SED hielt sich für die eigenen Reihen eigene Parteikader zur Verfügung. Dies geschah durch das Nationalkomitee Freies Deutschland.<sup>448</sup> Landes- und Zentralverwaltungen wurden im Sommer 1945 in die Betrachtungen hineingezogen. Die KPD setzte nicht nur auf kommunaler, sondern auch auf höchster Verwaltungsebene ihr Konzept der Vertrauenskader in personalpolitischen Schlüsselstellungen um.<sup>449</sup>

Die Bildung der sowjetischen Militärverwaltung (SMAD) geschah mit der Zielsetzung, die Durchführung der Kontrolle über die Deutschen zu ermöglichen, die Bedingungen der Kapitulation durchzusetzen sowie zur Verwaltung der sowjetischen Besatzungszone (SBZ). Ihren Sitz fand die sowjetische Militärverwaltung in Berlin. Antifaschistische, demokratische Verwaltungsorgane galt es zu forcieren. Deren Tätigkeit sollte sich auf die Inangasetzung des wirtschaftlichen sowie kulturellen Lebens lenken. Hierdurch sollte der gewünschte gesellschaftliche Neubeginn auf einen sozialistischen Staat gerichtet sein.<sup>450</sup> Dem Obersten Chef der SMAD unterstanden zahlreiche Fachverwaltungen. Zusammen bildeten sie den zentralen Apparat der SMAD. Weitere Verwaltungen aus fünf Ländern und Provinzen der SBZ, 18 (Militär-) Bezirkskommandanturen sowie Ordnungsinstanzen kamen hinzu.<sup>451</sup>

Neue Macht- und Verwaltungsorgane halfen entsprechend den Vorgaben gem. Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 auf dem Gebiet der SBZ die Boden-, Schul- sowie Justizreform durchzuführen, ferner Nazi- und Kriegsverbrecher zu enteignen.

Ab Herbst 1949 wurde ein volkseigener Sektor in der Industrie geschaffen. Hierdurch sah man die Notwendigkeit zur Schaffung eines zentralen Organs für die Leitung und Planung der Wirtschaft. Deutsche Zentralverwaltungen existierten seit Juni/August 1945 für Justiz, Finanzen, Landwirtschaft, Industrie, Versorgung, Handel, Brennstoffindustrie und Verkehr. Diese verfügten jedoch lediglich über Beratungs- und Kontrollbefugnisse. Die Deutsche

---

<sup>448</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: *Herrschaft durch Kader*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1977, S. 122.

<sup>449</sup> Müller, Hans-Peter: a.a.O., S. 134f.

<sup>450</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 47.

<sup>451</sup> Schroeder, Klaus: *Der SED-Staat*. München: Hanser Verlag, 1998, S. 19.

Wirtschaftskommission (DWK) wurde auf Befehl Nr. 138 der SMAD am 14. Juni 1947 gegründet. Gesetzgebende Vollmachten erhielt dieses Organ im Februar 1948 nach der Zustimmung der Landtage.<sup>452</sup> Mit der Schaffung der DWK fand zugleich eine Integration mit den meisten ehemaligen Zentralverwaltungen statt. Im Rahmen dieser Integration wurde ein zunächst neun, später zehnköpfiges Sekretariat gebildet.<sup>453</sup> Zur DWK Besetzung gehörten die Präsidenten der wirtschaftlichen Zentralverwaltungen und die Vorsitzenden der gegenseitigen Bauernhilfe (VdgB). Ab November 1948 zählten auch gewählte Vertreter der Landtage dazu. Zu dieser Zeit war die DWK in der SBZ jenes deutsche Organ mit der höchsten staatlichen Autorität. Dies äußerte sich u.a. in der Schaffung von DWK Kontrollkommissionen zur Kontrolle der Wirtschaft und der Verwaltung. Hierzu zählten die zentrale Kontrollkommission, die Landeskontrollkommissionen sowie Kontrollbeauftragte der Kreise.

#### **4.1.3.2. Übergang zur zentralistisch organisierten Verwaltung**

Am 7. Oktober 1949 trat die Verfassung der DDR in Kraft. Zeitgleich wurden Gesetze über die Provisorische Regierung und die Provisorische Länderkammer der DDR beschlossen.

Verwaltungsfunktionen, die bis zu diesem Zeitpunkt der sowjetischen Militäradministration (SMAD) oblagen, wurden vom Obersten Chef der SMAD an die neue DDR Regierung übertragen. Fünf Tage nach dem Inkrafttreten der neuen DDR Verfassung, am 12. Oktober 1949, wurden per Gesetz die Verwaltungsaufgaben der Deutschen Wirtschaftskommission, der Deutschen Verwaltung des Inneren, der Deutschen Verwaltung für Volksbildung und der Deutschen Justizverwaltung auf die Provisorische Regierung übertragen.<sup>454</sup>

Nach der Gründung der DDR übernahm die SED die Aufgabe, zentrale staatliche Institutionen zu schaffen. Hierzu zählt der Regierungsapparat, die zentralen Justizorgane, die Institutionen zum Schutz und Sicherheit der DDR. Das hierbei verfolgte Ziel war es, die Arbeiterklasse zu befähigen, die wachsende gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Zu dieser Verantwortung zählten ferner die Leitung der Staates und der Wirtschaft auf dem Weg zur planmäßigen Errichtung des Sozialismus.

Die Provisorische Regierung übernahm, wie bereits erwähnt, die Verwaltungsaufgaben des

---

<sup>452</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 48.

<sup>453</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 58.

<sup>454</sup> Ebd. S.48f.

Vorsitzenden der DWK und seines Sekretärs. Die Hauptverwaltungen der DWK sowie die selbsttätigen zentralen Verwaltungen wurden zu Ministerien umgewandelt. Das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten wurde hingegen neu geschaffen. Dieser neu geschaffenen Institution oblag die Aufgabe die DDR als einen neuen souveränen Staat nach außen wirkungsvoll zu vertreten.<sup>455</sup>

Diese neue Regierung setzte sich zusammen aus dem Ministerpräsidenten, seiner drei Stellvertretern sowie vierzehn Ministern. Alle Parteien der Volkskammer wurden in diese Regierung eingebunden. Die Ministerien zu denen ferner das Ministerium für Planung, Finanzen, Industrie, innerdeutschen Handel, Außenhandel und Materialwirtschaft zählten, verfolgten das Ziel die Umgestaltung hin zum Sozialismus zu forcieren.<sup>456</sup> Die entscheidenden Ressorts, hierunter das Ressort für Inneres, Planung, Industrie, Volksbildung sowie Justiz, wurden jedoch aus den Reihen der SED besetzt. Die übrigen Ressorts wurden u.a. mit Ministern von der CDU und LDPD besetzt.<sup>457</sup>

Im Zuge der Zeit wurde die zentrale Leistung und Planung der Wirtschaft stets verstärkt. Dies äußerte sich mitunter darin, dass bspw. das Ministerium für Planung in die Staatliche Plankommission umgewandelt wurde. Am 1. November 1951 beschloss die Volkskammer das erste Gesetz über den Fünfjahresplan zur Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR. Zuvor galt ab den Jahren 1949, 1950 ein Zweijahresplan.<sup>458</sup>

Die fortschreitende Zentralisierung, wie dies bereits beschrieben wurde, führte zu einem stetigen Verlust der Kompetenz der Länder über Entscheidungen und Ressourcen. Die Länderkompetenzen widersprachen der Idee vom Einheitsstaat. Im Jahr 1952 wurden diese konsequent aufgelöst. Auf der achten Tagung des Zentralkomitees (ZK) der SED im Februar 1952 wurde die Länderreform vorbereitet. Dies war im Grunde eine formelle Anpassung an bereits bestehende Strukturen des praktizierten Zentralismus. Diese Entwicklungen stehen in einem engen Zusammenhang mit dem planmäßigen Aufbau des Sozialismus. Die Schaffung von Bezirken und Kreisen, die die neue territoriale Gliederung der DDR abbildete, spiegelt die Prinzipien des Demokratischen Zentralismus wieder. Demnach befolgte der Staatsapparat

---

<sup>455</sup> Görner, Kurt: *Staats- und Rechtsgeschichte der DDR. Grundriss*. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1983, S. 94.

<sup>456</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 49.

<sup>457</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 80.

<sup>458</sup> Ebd.

die Prinzipien des Demokratischen Zentralismus.<sup>459</sup>

Die hier beschriebenen Entwicklungen sowie alle folgenden Entwicklungen machen deutlich, dass die Verwaltung der DDR dem Modell des Stalinistischen Sozialismus folgten. Dies belegt auch die Errichtung des Ministeriums für Staatssicherheit am 8. Februar 1952. Dieses neu geschaffene Ministerium wurde aus der Hauptverwaltung des Ministeriums des Inneren ausgegliedert. Dies macht deutlich, dass die Stärke der politischen Macht der SED sich immer mehr in den staatlichen Verwaltungen durch- und festsetzte.<sup>460</sup>

#### **4.1.3.3. Ausbau des zentralistischen Systems der Leitung und Planung**

Die fortschreitende Einschränkung und Beseitigung des privaten Eigentums zugunsten des gesellschaftlichen Eigentums unter der Zielsetzung des Ausbaus des Sozialismus geht mit der Entwicklung eines zentralistischen Systems der staatlichen Leitung und Planung einher. Sozialistisches Eigentum, Planung der Volkswirtschaft und demokratischer Zentralismus würden immer mehr zur bürokratischen Zentralisation drängen.<sup>461</sup>

Das Ministerium für Planung, welches mit der Staatsgründung installiert wurde, wurde 1950 umgewandelt zur Staatlichen Plankommission. Diese unterstand direkt dem Ministerrat. In diesem Zeitraum entstanden weitere neue Ministerien. Hierunter fällt das Ministerium für Schwerindustrie, Ministerium für Maschinenbau, Ministerium für Leichtindustrie.

Der erste Fünfjahresplan stand unter der Zielsetzung der Erhöhung des Industrialisierungsgrades im Zeitraum 1951 bis 1955. Dies hatte zur Folge, dass die Konsumgüterproduktion in diesem Zeitraum einen Rückgang verzeichnete. Die Schwerindustrie wurde hingegen besonders gefördert.<sup>462</sup> Weiterhin galt es die Aufgabe zu erfüllen, die staatliche Leistung und Planung der Volkswirtschaft zu vervollkommen. Das Modell der volkswirtschaftlichen Leitung und Planung in der DDR wurde jenen aus der UdSSR und anderen sozialistischen Staaten angeglichen.<sup>463</sup> Analog zu diesen Modellen übernahmen die Ministerien die Verantwortung für die unmittelbare Leitung der Betriebe und der Produktion. Die Verantwortung für die Lenkung der Staatlichen Plankommission und die

---

<sup>459</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 104.

<sup>460</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 49.

<sup>461</sup> Ebda. S. 51.

<sup>462</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 112.

<sup>463</sup> Görner, Kurt: a.a.O. S. 109.

Ausarbeitung wirtschaftlicher Konzepte oblag den ZK-Abteilungen.<sup>464</sup>

Zu weiteren Zielen des ersten Fünfjahresplanes gehörten ferner die Reorganisation Volkseigener Industrie mit der Einführung der wirtschaftlichen Rechnungsführung sowie die Einführung des Vertragssystems in den Volkseigenen Betrieben (VEB).<sup>465</sup> Die letzteren sind vergleichbar mit unselbstständigen Filialbetrieben unter der Leitung der Vereinigung Volkseigener Betriebe (VVB). Durch die formelle Auflösung der Länderkompetenzen im Jahr 1952 wurden die VEB direkt den Ministerien oder der VVB unterstellt.<sup>466</sup>

Die beschriebenen Ereignisse der ökonomischen und sozialen Entwicklungen in der DDR zeigen die kontinuierliche Verfestigung des zentralen Staatsapparates. Der Demokratische Zentralismus zeigte sich in diesem System immer deutlicher. Dies wird u.a. im Gesetz über die Vervollkommnung und Vereinfachung der Arbeit des Staatsapparates vom 11. Februar 1958 deutlich.<sup>467</sup>

Zuvor wurde im Jahr 1956 das Ministerium für Nationale Verteidigung geschaffen. Im Jahr 1960 kam der Nationale Verteidigungsrat hinzu. Beide dienten auf dem Weg zur Schaffung der Nationalen Volksarmee. Die Eingliederung der Armeekontingente in den Warschauer Vertrag erfolgte im Jahr 1956. Dem Ministerium für Nationale Verteidigung unterstanden die Militärbezirke der Landstreitkräfte, die Luftstreitkräfte, sowie deren Verwaltungen, ferner die Seestreitkräfte.<sup>468</sup>

Nach dem Tod des ersten Präsidenten der DDR, Wilhelm Pieck, wurde am 12. September 1960 der Staatsrat der DDR gebildet. Dieser funktionierte als kollektives Staatsoberhaupt. Zur dessen Besetzung zählten, der Vorsitzende, seine sechs Stellvertreter, sechzehn Mitglieder und der Sekretär.<sup>469</sup>

Beide Neuerungen, die Bildung des Nationalen Verteidigungsrates sowie des Staatsrates, führten zur weiteren Verankerung der SED in den Staatsapparaten. Dem Staatsrat oblagen

---

<sup>464</sup> Ebd.

<sup>465</sup> Ebd.

<sup>466</sup> Ebda.

<sup>467</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 52.

<sup>468</sup> Ebda.

<sup>469</sup> Görner, Kurt: a.a.O. S. 147.

Strukturaufgaben des Staatsaufbaus, die Aufgaben der Rechtspflege, das Eingabewesen, ferner Angelegenheiten der Bildungs-, Kultur-, Jugend-, Außen- sowie Wehrpolitik und schließlich Repräsentativaufgaben.<sup>470</sup>

Gegen Ende der 60er Jahre wurden erste Kombinate im Industrie-, Bau- und Verkehrswesen gegründet. Die Überführung dieser Betriebe mit staatlicher Beteiligung in das Volkseigentum erfolgte Anfang der 70er Jahre. In der Landwirtschaft versuchte man Produktionsmodelle der Industrie zu implementieren. Hierfür wurden spezialisierte Produktionseinheiten, Kooperationsgemeinschaften zwischen LPG, GPG und VEG sowie zwischen der verarbeitenden Industrie und den Handelsbetrieben eingeführt.<sup>471</sup>

## **4.2. Merkmale der DDR-Verwaltung**

### **4.2.1. Die führende Rolle der Partei**

Die führende Rolle der Partei, das Leitprinzip in der DDR, entstand aus der marxistisch-leninistische Staatslehre über die Diktatur des Proletariates.<sup>472</sup> In diesem Sinne erhält die Partei ein neues Selbstverständnis und eine neue Qualität. Die erkämpfte Führungsmacht dient ferner zur Gestaltung aller politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse.<sup>473</sup> Im Sozialismus steht die Partei im Zentrum des politischen Systems. Demnach obliegt der marxistisch-leninistischen Partei der Arbeiterklasse die Aufgabe der politischen Organisation. Nach Auffassung von DDR Vertretern wirkten andere politische Parteien, gesellschaftliche Organisationen, Vereinigungen, Bewegungen und Kollektive der Werktätigen zusammen. Die Zusammenwirkung würde in engen Wechselbeziehungen zwischen der Gesamtheit der Macht der Werktätigen und dem System der sozialistischen Demokratie funktionieren.<sup>474</sup> Die eigentliche Rolle dieser Institutionen war jedoch marginal und vermehrt symbolisch.

Die Führung der Partei bedeutet primär die Ausarbeitung der wissenschaftlich begründeten Politik, ferner Leitung, Koordination und Kontrolle aller staatlichen und gesellschaftliche Kräfte, mit dem Ziel eines einheitlichen Aufbaus des Sozialismus.<sup>475</sup> Hierin wird deutlich, dass die Partei, die eigentliche politische Führung der Gesamtheit übernimmt.

---

<sup>470</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 142.

<sup>471</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 53.

<sup>472</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O. S. 23.

<sup>473</sup> Ebda.

<sup>474</sup> Mollnau, Karl A.: *Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie*. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1980, S. 295f.

<sup>475</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O. S. 29.

Der Führungsanspruch der DDR blieb seit der Gründung der DDR bis zur Wiedervereinigung Deutschlands konsequent. Die SED beanspruchte alle Bereiche des Staates und der Gesellschaft und richtete dementsprechend ihre Politik auf die Sicherung und den Ausbau ihrer Macht. Im Statut der SED bezeichnet sich die Partei selbst als die höchste Form der gesellschaftlich-politischen Organisation der Arbeiterklasse, als kampferprobter Vortrupp, als die führende Kraft der Arbeiterklasse und der Werktätigen. Als Legitimationsgrundlage für ihren Führungsanspruch führt die SED ihre Rolle für die historische Mission des Marxismus-Leninismus als Trägerin der wissenschaftlichen Weltanschauung an. Die Arbeiterklasse könne ihre historische Mission nur erfüllen, wenn sie von einer zielklaren, geschlossenen, kampfgestählten, marxistisch-leninistischen Partei geführt wird. Dabei sei die Partei eng mit den Massen verbunden. In diesem Sinne erscheint die Partei als die Vollstreckerin geschichtlicher Gesetzmäßigkeiten. Sie alleine sah sich in der Lage über eine Einsicht in die weitere historische Entwicklung zu verfügen. Alle anderen politischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen hatten sich ihr zu beugen. Die SED verkörperte Wahrheit, Recht und Zukunft.<sup>476</sup>

Aus dieser Perspektive schöpft die Forderung nach einer organischen Verbindung zwischen der Leitung der Gesellschaft und der Arbeiterklasse. Die Macht sei die Grundlage und zugleich das, ihren Charakter bestimmende Element der Leistung. Leistungsfragen seien im Sozialismus stets Fragen der Ausübung der Macht der Arbeiterklasse und ihrer Verbündeten. Leitung sei in der sozialistischen Gesellschaft ein zielgerichteter und organisierter Prozess politischer Einwirkung auf die wirtschaftlichen, sozialen und andere Prozesse, die den objektiven Gesetzmäßigkeiten der gesellschaftlichen Entwicklung und dem Willen und den Interessen des Werktätigen Volkes entspricht.<sup>477</sup> Diese Auffassung geht mit der Überzeugung einher, dass auf diese Weise allen technokratischen, bürokratischen und anderen subjektiven Tendenzen entgegen gewirkt wird.

#### **4.2.1.1. Status als Machtinstrument der herrschenden Klasse**

Im Selbstverständnis der führenden Rolle der Partei, wie es zuvor beschrieben wurde, ergibt sich das Verständnis des Staates als das wichtigste Instrument der Arbeiterklasse zur Gestaltung der gesellschaftlichen Entwicklung. Laut der marxistisch-leninistischen

---

<sup>476</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 387.

<sup>477</sup> Mollnau, Karl A.: a.a.O., S. 297.

Staatslehre ist dies eine neue Art von Staat. Es ist ein sozialistischer Staat, der sich vom bürgerlichen Staat darin unterscheidet, als das dieser ein Instrument für eine gesellschaftliche Veränderung dient. Die kommunistische Partei sehe im sozialistischen Staat ihr Hauptinstrument für die Leitung des sozialistischen Aufbaus und die Steuerung bzw. Regelung aller gesellschaftlichen Bereiche.<sup>478</sup>

Diese Interpretation knüpft an Lenins Vorstellungen über den Staat als Herrschaftsinstrument von Klassen. Die Rolle der SED aus dieser Perspektive liegt demnach darin, den sozialistischen Staat als Machtorganisation und Machtinstrument in die Hände der ökonomisch herrschenden Arbeiterklasse zur Durchsetzung ihrer Klasseninteressen zu legen.<sup>479</sup> Die Organisation des Staatsapparates der DDR folgte dem Prinzip der Gewalteneinheit. Hierbei diente neben dem Vorbild der Pariser Kommune allen voran die leninistische Charakterisierung der sozialistischen Volksvertretungen, den Sowjets. Charakteristisch für die Sowjets waren die Einheit zwischen Beschlussfassung, Durchführung und Kontrolle.<sup>480</sup>

Die Einheitlichkeit des Mechanismus der sozialistischen Staatsmacht werde garantiert durch die politische Macht und die führende Rolle der Arbeiterklasse sowie ihrer marxistisch-leninistischen Partei.<sup>481</sup> Dadurch wird impliziert, dass die Volksvertretungen und die staatlichen Verwaltung eine Einheit bilden. Dies entspricht auch dem Prinzip der Gewalteneinheit, das bereits erläutert wurde. Eine systematische Trennung zwischen verschiedenen Akteuren, bspw. den politischen Mandaten, wie es in den westlichen Verfassungsstaaten üblich ist, fand in der DDR nicht statt. In der offiziellen Sprachregelung wurde der Begriff Verwaltung meist vermieden, um auf diese Weise das Prinzip der Gewalteneinheit in der DDR zu stützen. Ähnlich der sowjetischen Fachterminologie galt die Bezeichnung *vollziehend-verfügendes Organ* für die staatliche Verwaltung. Auffallen an dieser Stelle ist die Tatsache, dass die staatsrechtliche Doktrin der DDR zwischen rechtsetzenden Institutionen und ausführenden Organen unterscheidet.<sup>482</sup>

Nach der NS-Diktatur war das primäre Ziel der KPD/SED die Beherrschung über den Staat zu

---

<sup>478</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O. S. 21.

<sup>479</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 420.

<sup>480</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 80.

<sup>481</sup> Mollnau, Karl A.: a.a.O., S. 366.

<sup>482</sup> Ebd.

erreichen sowie diesen zu instrumentalisieren. Aus diesem Grund wurden alle Schlüsselpositionen innerhalb der Verwaltung von loyalen Kommunisten besetzt. Parallel zu den bestehenden Staatsstrukturen baute die Partei ihren eigenen Apparat auf. In dieser Parallelität wurden die Parteigliederungen jenen des Staates übergeordnet. Aus Politbeschlüssen lässt sich entnehmen, dass das Primat der Partei vor dem Staat seine Gültigkeit hatte. Dies belegen die Verfassung von 1968, 1974 sowie Statute verschiedener Ministerien.<sup>483</sup>

Die Rolle des Staates als Instrument wird durch das Verhältnis zwischen Partei und Staat determiniert. Die Beschlüsse der Partei bildeten die verbindliche Basis der staatlichen Normsetzung. Bei den Entscheidungen im institutionellen Rahmen des Staates handelte es sich um Konkretisierungen von zuvor bereits von der Partei aufgesetzten Bestimmungen. Die Umsetzung der Parteibeschlüsse in die staatliche Tätigkeit wurde sowohl auf der zentralen, wie auch auf der örtlichen Ebene, durch verschiedene Methoden und Mechanismen gewährleistet.<sup>484</sup> Die Trennung zwischen Parteiaufgaben und Staatsaufgaben war unklar. Es lässt sich vermuten, dass in der Praxis die wechselseitige Verknüpfung die Identifizierung ebenso erschwerte. Daraus ergab sich der Vorteil für die Partei gegenüber dem Staat, dass im Falle etwaiger Missstände die Partei ohne weiteres die Verantwortung an den Staat kurzerhand übertrug. Auf diese Weise konnte die Partei das Dogma der Unfehlbarkeit aufrechterhalten.<sup>485</sup>

#### **4.2.1.2. Das Primat der Partei gegenüber dem Staat**

Die SED verfügte über ein ausgeklügeltes System von Beziehungen und Abhängigkeiten um ihren Führungsanspruch gegenüber der Staatsverwaltung durchzusetzen. Diese Art der Machtausübung war undurchschaubar und effektiv zugleich.

Die Durchführung staatlicher Aufgaben basierte auf Direktiven und Beschlüssen der SED.<sup>486</sup> Gemeinsame Beschlüsse zwischen SED Politbüro und dem Präsidium des Ministerrates, des Zentralkomitees (ZK), in sozialpolitischen Angelegenheiten auch des Präsidiums des Bundesvorstandes der FDGBs wurden direkt vom Staat durchgeführt. Der Ministerrat erhielt

---

<sup>483</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 420f.

<sup>484</sup> Ludz, Peters Christian: *DDR Handbuch*. Berlin: Verlag Wissenschaft und Politik, 1979, S. 1031.

<sup>485</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 421.

<sup>486</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 57.

beispielsweise Anweisungen und Empfehlungen vom Politbüro. Analog hierzu erhielt die Volkskammer entsprechende Anweisungen und Empfehlungen vom Präsidium der Volkskammer.<sup>487</sup> Der Staatsapparat behielt bei allen Vorgängen die Kontrolle und konnte stets in den Ablauf staatlicher Politik intervenieren. Dies ist Kompetenzkompetenz.<sup>488</sup>

Durch den Einsatz eigener Kader im Staatsapparat kontrollierte die Partei ihren Führungsanspruch. Für diese Aufgabe wurden jene Kader ausgewählt, die willens und fähig waren, die Beschlüsse und Direktiven der SED praktisch umzusetzen.<sup>489</sup> Alle entscheidenden Führungspositionen im Staat wurden in Personalunion von Spitzenfunktionären der SED besetzt. Beispielsweise waren die Vorsitzenden der Räte zugleich Mitglieder der Sekretariate der Parteileitungen der örtlichen Ebene. Weiterhin waren unter den Vorsitzenden der Räte zwei Minister, die zugleich Mitglieder des ZK der SED und des Politbüro. Die Vorsitzenden der Wirtschaftsräte waren gleichzeitig Mitglieder der Sekretariate der Bezirksleitungen.

Die Partei nahm sich das Recht, alle von ihr als wichtig erachteten Positionen im Staat nach eigenem Ermessen zu besetzen. Als Hilfsmittel diente hierbei das Nomenklatursystem.<sup>490</sup> Alle weniger wichtigen Funktionen, sei es weil diese nicht repräsentativ waren, oder es sich um untergeordnete Positionen handelte, wurden von Mitgliedern der Blockparteien besetzt. Das Instrument der Mitglieder-Verordnungen diente der SED dazu, jene Nicht-Partei-Mitglieder unter den Staatsfunktionsträgern an die Umsetzung der SED Parteibeschlüsse zu binden.<sup>491</sup>

Diese Praktiken von Politbüro und des Sekretariates des ZK der SED führten konsequenterweise dazu, dass die gesetzliche Kompetenz von Organen des Staatsapparates untergraben wurde und faktisch nicht galt. Besonders deutlich wird dies durch die direkte Steuerung der Wirtschaft durch den ZK-Sekretär. Analoge Anwendung dieser bürokratischen Zentralisation fand auch in der Reglementierung von Kultur, Wissenschaft und Bildung statt. In den letzten Existenzjahren der DDR dienten Seminare auf der Leipziger Messe dem Sekretär für Wirtschaft des ZK dazu, die Generaldirektoren der Kombinate auf zusätzliche Produktionsverpflichtungen einzuschwören.

---

<sup>487</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O. S. 1031.

<sup>488</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 421.

<sup>489</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 57f.

<sup>490</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O. S. 1031.

<sup>491</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 421.

Mitglieder der Partei waren in allen Organen des Staates vertreten. Diese parteipolitische Verknüpfung erfüllte eine weitere wichtige Funktion bei der Führung des Staatsapparates. Gemäß des Statuts der SED waren die Parteiorganisationen in den jeweiligen Staatsorganen befähigt und verpflichtet die Erfüllung der Beschlüsse der Partei sowie die Einhaltung des sozialistischen Rechts zu überwachen. Unzulänglichkeiten staatlicher Arbeit wurden direkt an die zuständigen Parteiorgane übermittelt. Zuständig war beispielsweise das Zentralkomitee der SED oder Parteimitglieder in anderen leitenden Funktionen.<sup>492</sup>

Diese Kontrollpraxis durch die Parteiorganisationen führte zu einem stetig wachsenden Einfluss des Politbüros und des ZK der SED auf die Arbeit im Staatsapparat. Die Verwaltungsarbeit wurde zunehmend als politische Aufklärungsarbeit verstanden und minderte die Fähigkeit der Leiter und Mitarbeiter zur konkreten Rechtsanwendung. Die Vorstellung, wonach gesellschaftliche Stabilität über Sicherheitsapparate verwirklicht werden könne, hielt Einzug in dieses System.<sup>493</sup>

Zusammenfassend lässt sich anführen, dass die SED-Führung in der Partei und im Staat systematisch loyale und speziell geschulte Kader platzierte und auf diese Weise einen umfassenden Führungsanspruch durchsetzte. Die Kaderpolitik resultierte in einer engen Verflechtung zwischen Partei und dem Staatsapparat. Trotz dieser Verflechtung behielt die Partei über die Kompetenzkompetenz. In diesem System hatten auch Blockparteien und Massenorganisationen eine wichtige Funktion inne. Diese dienten der Kaschierung des totalitären Herrschaftsanspruchs der SED. Diese Machtkonzentration auf die SED schloss jede Form von Gewaltenteilung im politischen System der DDR gänzlich aus. Diese Perspektive zwingt dazu den DDR Staat als Instrument der SED zu sehen.<sup>494</sup>

#### **4.2.2. Der Demokratische Zentralismus als Organisationsprinzip**

Im sozialistischen Staat war der Demokratische Zentralismus verbindliches Organisations- und Leistungsprinzip.<sup>495</sup> Dieses Prinzip war nicht exklusiv für die kommunistische Partei obligatorisch, auch war es nicht auf politische Organisationen beschränkt, sondern verstand sich als ein gesamtgesellschaftliches Prinzip. Im Kern des Demokratischen Zentralismus wird

---

<sup>492</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 58.

<sup>493</sup> Ebda.

<sup>494</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 388f.

<sup>495</sup> Mollnau, Karl A.: a.a.O., S. 371.

eine Hierarchie der Elemente des politischen Systems impliziert. An der Spitze des politischen Systems der DDR stand wie bereits gezeigt die SED. Der Demokratische Zentralismus legitimierte sich durch die Überzeugung, wonach eine sozialistische Gesellschaft einer planmäßigen und einheitlichen Führung und Leitung durch die Arbeiterklasse bedarf. In ihrem Selbstverständnis repräsentierte die SED die Interessen und Zielsetzungen der Arbeiterklasse.<sup>496</sup>

Es bedarf einer historischen Perspektive um den Inhalt sowie die Tragweite dieses Prinzips zu erfassen.<sup>497</sup> Lenin konzipierte und setzte dieses Organisations- und Leitungsprinzip in die politische Praxis um.<sup>498</sup> Erstmals wurde der Demokratische Zentralismus im Jahr 1905 in die Organisationstheorie und Organisationspraxis der Bolschewiki eingeführt. Lenin versprach sich dadurch die autoritären Strukturen der Menschewiki von ihrer Basis her aufzubrechen. Ferner sollte dieses Prinzip eine Verbindung zwischen Führung und Parteibasis der Bolschewiki ermöglichen. Dies war nach Lenins Auffassung mit dem primären Ziel verbunden, die Aktionsfähigkeit der kommunistischen Partei aufrechtzuerhalten.<sup>499</sup>

Im Detail ging es Lenin darum, die organisatorische Stabilität dadurch zu erreichen, indem der Demokratische Zentralismus eine einheitliche Willensbildung und Willenausübung garantiert. In diesem Sinne galt es jene Grundsätze zu befolgen, die auf einer einheitlichen zentralen Leitung aufbauten und dadurch die absolute Verbindlichkeit der Entscheidungen von oben nach unten ermöglichten. Diese Logik widersprach mitunter dem sozialistischen Selbstverständnis der Kommunisten. Im demokratischen Selbstverständnis sollen die gewählten Organe gegenüber den Wahlgremien Rechenschaft ablegen. Ferner sollen die Organisationsmitglieder an der Erfüllung der Beschlüsse mitarbeiten. Aus dieser Perspektive erscheint die demokratische Komponente des Demokratischen Zentralismus als problematisch. Im Kern dieses Organisations- und Leitungsprinzips ging es um ein einheitliches Funktionieren des gesamten gesellschaftlichen Lebens, unabhängig von Zeit und Raum. Insgesamt lässt sich der Demokratische Zentralismus als das wichtigste Element in W.I. Lenins Theorie einer universalistischen und mechanistischen Gesellschaft festhalten. Dieses Element ermöglichte die Integration jenes Steuerungsmodells des Parteiorganisationsprinzips in der DDR, welches bereits beschrieben wurde. Es wurde ergo

---

<sup>496</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 250.

<sup>497</sup> Hauschild, Christoph: a.a.O., S. 56.

<sup>498</sup> König, Klaus: a.a.O., S. 26.

<sup>499</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 251.

zum Maßstab der gesamtgesellschaftlichen Ordnung im sowjetsozialistischen Staat.<sup>500</sup>

Im Verlauf der nachrevolutionären Entwicklungen wandelte sich das Verhältnis zwischen Demokratie und Zentralismus immer mehr zugunsten der zentralistischen Komponente. Der Verlauf dieser Entwicklung begann mit innerparteilichen Organisationspraktiken, die später auch auf den Staat sowie andere Organisationen übertragen wurden.<sup>501</sup>

Die SED propagierte die Auffassung über eine dialektische Verbindung zwischen Zentralismus und einer sozialistischen Demokratie. Die erste Komponente beinhaltet die Organisation durch eine straffe und zentrale Leitung aller gesellschaftlichen Angelegenheiten, ferner die konsequente Verbindlichkeit aller Beschlüsse der oberen Organe für die unteren Organe sowie rigorose Einhaltung der Partei- und Staatsdisziplin.<sup>502</sup> Die demokratische Komponente beinhaltet die Wahl der Leitungsorgane von unten nach oben, die Rechenschaftspflicht der Staatsorgane, die Kollektivität der Führung sowie die Teilnahme des Volkes an der Lenkung des Staates und der Wirtschaft.<sup>503</sup>

Die konstitutionelle Verankerung dieses Verständnisses über den Demokratischen Zentralismus sah man im Artikel 47 Absatz 2 der Verfassung der DDR von 1974 verwirklicht. Durch diesen Artikel beabsichtigte die SED ein einheitliches und reibungsloses Funktionieren des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens zu stärken, durch die Verbindung zwischen zentraler staatlicher Leitung, dem Bürger sowie den örtlichen Staatsorganen. Der Demokratische Zentralismus sollte lokale Egoismen untersagen und die Mobilisierung menschlicher und materieller Ressourcen fördern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Demokratische Zentralismus in seiner von der SED propagierten Idee in der politischen Praxis innerhalb der DDR faktisch nicht als demokratisch zu bewerten ist. Begründen lässt sich dieses Argument durch zahlreiche Beispiele. Kontroverse Diskussionen von Beschlüssen fanden innerhalb der DDR nicht statt. Parteiinterne Wahlen funktionierten nach dem Konsensprinzip, d.h. diese bedurften einer einheitlichen Zustimmung. Die Zustimmung richtete sich ausschließlich auf Vorgaben seitens übergeordneter Stellen. Die übergeordneten Stellen schlugen ihre Wunschkandidaten vor und

---

<sup>500</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 80f.

<sup>501</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 251.

<sup>502</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 33.

<sup>503</sup> Ebda.

bestätigten diese nach der Wahl. Mit den Worten von Klaus Schroeder lässt sich dies auf einen Punkt bringen. Der in der DDR praktizierte administrative Zentralismus stelle lediglich eine Floskel dar.<sup>504</sup>

#### **4.2.2.1. Die Bedeutung des Demokratischen Zentralismus in der Verwaltung**

Strukturell lässt sich die Bedeutung des Demokratischen Zentralismus der DDR-Verwaltung auf drei Ebenen gliedern.

Die erste Bedeutungsebene bezieht sich das Verhältnis zwischen Partei und den Staatapparaten. Die Staatsapparate unterstanden in einem hierarchischen Verhältnis der führenden Partei. Aus dieser Tatsache ergibt sich die Notwendigkeit zur Analyse der Parteihierarchie, weil es sonst nicht möglich ist, die Funktionsweise der staatlichen Verwaltungen, die ein Instrument der Partei darstellten, zu verstehen. Die Vorschriften des materiellen Staatsrechts der DDR regelten das Verhältnis der vollziehend-verfügenden Organe zur Partei. Für alle rechtsetzenden Volksvertretungen waren Ziele der Partei obligatorisch.<sup>505</sup>

Der Demokratische Zentralismus ging in der DDR mit dem Prinzip der Gewalteneinheit einher. Der Grundsatz der Gewaltenteilung nach dem Modell der klassischen europäischen Verwaltung fand in der DDR keine Anwendung. Dies wurde als Illusio des bürgerlichen Staates angesehen. Die Arbeitsteilung zwischen Volksvertretungen, Justizorganen u.a. existierte zwar in der DDR, jedoch war diese nicht von unabhängigem Gehalt. Im politischen Sprachgebrauch innerhalb der DDR fand der Begriff Verwaltung, wie bereits im vorherigem Kapitel kurz erwähnt, keine Anwendung. Man verwendete Begriffe wie, Staatsapparat, Organe des Staatsapparates, staatliche Leitung und Planung, Mechanismen sozialistischer Staatsgewalt. Das was man in westlichen Staatsmodellen als arbeitenden Staat begreift, waren im sowjetischen Staat die vollziehend-verfügenden Organe. Vollziehend-verfügende Organe fassten exekutive und dezisive Funktionen zusammen.<sup>506</sup>

Die sozialistische Demokratie gründete auf dem Prinzip des Demokratischen Zentralismus.

---

<sup>504</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 389f.

<sup>505</sup> Schröter, Eckhard: a.a.O., S. 82f.

<sup>506</sup> König, Klaus: a.a.O., S. 27.

Dieses Prinzip diene zur Durchsetzung einer einheitlichen Gesetzmäßigkeit sowie der Interessen der sozialistischen Gesellschaft. Die sozialistische Verwaltung erfüllte, jene von der Parteiführung bestimmten, gesellschaftlichen Erfordernisse. Sie diene nicht zur Verfolgung von Interessen der Bürger und ihrer Gemeinschaften.<sup>507</sup>

Die zweite Bedeutungsebene bezieht sich auf die Beziehungen innerhalb der Staatsapparate nach dem Prinzip des Demokratischen Zentralismus. Die SED hatte auch hierfür das sowjetische Modell übernommen. Der Demokratische Zentralismus galt auch auf dieser Ebene als das tragende Prinzip des Staatsaufbaus. Staatliche Administration wurde nach einem Leitungsprinzip in Form einer Pyramide organisiert. An der Spitze der staatlichen Administration stand der Ministerrat. Darunter fanden sich, auf der mittleren Leitungsebene, die Räte der Bezirke. Ihnen folgten die Räte der Kreise und der kreisfreien Städte. Auf der untersten Leitungsebene befanden sich die kreisangehörigen Städte und Gemeinden.<sup>508</sup>

Die dritte Bedeutungsebene geht auf die Beziehung zwischen zentraler Ebene und der örtlichen Ebene ein. In dieser Perspektive wird deutlich, dass sich der Demokratische Zentralismus nicht ausschließlich auf die horizontale Ausdifferenzierung exekutiver Funktionen bezieht, sondern eine vertikale Gliederung der Verwaltungsebenen mit einschließt. Dieses Verständnis ist in der Bundesrepublik Deutschland unter den Begriffen Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung erfasst. Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung sind jedoch nicht mit einem einheitlichen Zentrum nach dem sowjetischen Modell zu vereinen. Vielmehr wurden mit der Abschaffung der Länderkompetenzen innerhalb der DDR in den 50er Jahren die Länder abgeschafft. Die Staatsdoktrin der DDR richtete sich gänzlich auf das Ziel eines einheitlichen Staates aus. Diesem Ziel folgend hatten sich die Länder der einheitlichen Struktur der DDR einzuordnen. Die Konzeption der Länderbefugnisse durfte das Prinzip der Einheitlichkeit der staatlichen Leitung von oben nach unten nicht untergraben. Die Ausrichtung auf die unmittelbare Steuerung durch das Partei- und Staatszentrum wurde unabhängig aller historischen Verläufe konsequent durchgesetzt.<sup>509</sup> Charakteristisch für diese Bedeutungsebene ist die horizontale und vertikale Aufstellung der örtlichen Organe. Aus vertikaler Perspektive waren sie an Weisungen seitens übergeordneter Räte gebunden. Aus horizontaler Perspektive waren sie den Volksvertretungen

---

<sup>507</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 33.

<sup>508</sup> Ebda. S.34.

<sup>509</sup> König, Klaus: a.a.O., S. 28.

rechenschaftspflichtig. Diese einseitige zweidimensionale Beziehung wird durch das Prinzip der doppelten Unterstellung erfasst.<sup>510</sup>

In der theoretischen Konzeption hinsichtlich dieser Beziehung wurde das Konzept der integrativen Entscheidungskompetenz verfolgt. In diesem Konzept sollten den örtlichen Organen von den zentralen Partei- und Staatsorganen Entscheidungsfreiräume gewährt werden.<sup>511</sup>

In diesem Kapitel wurde versucht aufzuzeigen, dass der praktizierte Demokratische Zentralismus zahlreiche Prinzipien umfasste. Darunter fällt das Erkenntnis-, Entscheidungs-, Leistungs-, Entwicklungs-, Organisations-, Schutz-, Struktur- und Funktionsprinzip. Der Demokratische Zentralismus der DDR kann aus diesem Grund als gesamtgesellschaftliches Organisationsprinzip bezeichnet werden. Die Tragweite dieses Prinzips umfasste alle Bereiche der Gesellschaft, von Politik, Wirtschaft, bis hin zur Kultur. Gerade im wirtschaftlichen Feld trug dieses Prinzip dazu bei, dass es in der DDR nie gelang die Fesseln der Planwirtschaft abzulegen und eine Effektive und Effiziente Produktion zu verwirklichen. Der Arbeitsalltag in der Verwaltung war ebenfalls von diesem Prinzip stark geprägt gewesen. Prägend hierfür waren die Nomenklatur und die Kaderverwaltung. An dieser Stelle wird nochmals deutlich, dass der reale Sozialismus durch das Prinzip des Administrativen Zentralismus treffender beschrieben werden kann. Berichten aus der Verwaltungspraxis der DDR zufolge, waren die vertikalen Beziehungen von größter Bedeutung. Vorgaben von höheren Instanzen waren entscheidend, unabhängig davon ob es sich hierbei um Vorgaben handelte, die auf subjektiven Auffassungen basierten oder schlicht willkürliche Eingriffe darstellten.<sup>512</sup>

#### **4.2.3. Kaderpolitik als der Kern der Personalpolitik**

Neben dem Prinzip des Demokratischen Zentralismus als Organisationsprinzip der DDR-Verwaltung bezieht sich die Kaderpolitik explizit auf die Personalorganisation.

Die Kaderpolitik diente der führenden Partei SED als Instrument zur Realisierung des

---

<sup>510</sup> Ebda.

<sup>511</sup> Hauschild, Christoph: a.a.O., S. 56.

<sup>512</sup> König, Klaus: a.a.O., S. 30.

marxistisch-leninistischen Transformationsmodells.<sup>513</sup> Der Begriff des Kaders wurde aus der französischen Militärsprache übernommen. Dieser hatte im Aufbau der Sowjetmacht eine umfassende Bedeutung. Der Begriff des Kaders in der DDR-Verwaltung charakterisiert die Beziehung zwischen politischer Führung zu einem bestimmten Personenkreis. Die Hauptfunktion dieser Beziehung bestand darin, die Herrschaft der führenden Partei zu sichern und Einfluss auf die Entwicklung der Gesellschaft zu ermöglichen. Nach einer allgemeinen Definition von Joseph Stalin seien Kader jene Menschen, die die politische Linie der Partei verstehen, die diese Linie als ihre eigene Linie betrachten, die bereit sind sie in die Tat umzusetzen, die es verstehen sie in der Praxis zu verwirklichen und fähig sind diese Linie zu verantworten, zu verfechten, für sie zu kämpfen.<sup>514</sup>

Stalins Augenmerk richtete sich primär auf den Kommandobestand der Partei. Dies lässt sich durch die Machtposition der kommunistischen Partei erklären, die wie bereits erläutert die Leitung über die Staatsorgane verfügte. Für die Klassifizierung als Kader waren neben der Parteizugehörigkeit weitere Eigenschaften notwendig. Besonders wichtig war die technische Fähigkeit mit der Macht umzugehen. An dieser Stelle lassen sich Parallelen zum Begriff des Berufsrevolutionärs ausmachen. Die gewandelte Rolle der Partei, die ursprünglich den Staat erobern musste und nunmehr sich der Aufgabe der Staatsverwaltung widmete, hatte Auswirkungen auf den Personenkreis potentieller Kader.<sup>515</sup>

Die KPD Führung bereitete sich bereits im Moskauer Exil auf ihre zukünftige Rolle in der DDR vor. Sie verfolgte das Prinzip der Kaderpolitik, welches unter Stalin in der KPdSU bereits angewandt wurde. Dieses Prinzip basierte auf speziellen Verzeichnissen, der Nomenklatur. Stalin verfolgte hierbei die Absicht, nach der Aufarbeitung der richtigen politischen Linie und deren Erprobung in der Praxis, die Kader als die entscheidende Kraft bei der Partei- und Staatsführung einzusetzen. In diesem Sinne hatten die Moskauer Exilanten in das zerstörte Nachkriegsdeutschland zurück zu kehren und von Beginn an ihre Macht durch Kaderpolitik aufzubauen und zu sichern.<sup>516</sup>

Dieser Forderung folgend wurden nach der Gründung der DDR im Jahre 1949 erste Versuche unternommen die Personalpolitik in allen Bereichen der Kompetenz des zentralen

---

<sup>513</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 37.

<sup>514</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 45f.

<sup>515</sup> Ebda.

<sup>516</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 409.

Parteiapparates zu unterstellen. Diese Versuche waren mit enormen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung konfrontiert. Der Grundkonflikt bestand zwischen Zentralisierungsbestrebungen und den Verselbständigungstendenzen. Dieser Konflikt fand nicht nur auf der politischen Ebene statt, sondern auch in anderen Bereichen der Gesellschaft, bspw. Wirtschaft. Im Jahr 1957 fand der erste nennenswerte Versuch der SED statt, diesen Grundkonflikt zu ihrem Gunsten aufzulösen. Die Kaderkarteien wurden in zwei Gruppen aufgeteilt. Die erste Gruppe, die Hauptnomenklatur, umfasste Kader für leitende Funktionen. Die zweite Gruppe, die Reservekader, umfasst Kader für Positionen und Funktionen in eigener Verantwortung.

#### 4.2.3.1. Nomenklatursystem

Das Nomenklatursystem war ein zentrales Instrument der Kaderpolitik.<sup>517</sup> Die Nomenklatur legte jene Leitungspositionen in der Partei, dem Staat, der Wirtschaft und der Massenorganisationen, fest und bestimmte die jeweiligen Vorschlags- und Entscheidungsrechte innerhalb der Partei, den staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen.<sup>518</sup>

Eine jede Nomenklatur unterteilte sich in drei Stufen. Die jeweilige Stufe gab Auskunft über die Funktion der Position und deren Bedeutung. Die Nomenklaturkader des Staats- und Wirtschaftsapparates wurden doppelt geführt. Zum einen in dem jeweiligen Apparat und zum anderen in der Partei. Dabei war die Zuordnung der Nomenklaturstufe stets identisch. Durch diese Strategie sicherte sich die SED den Zugriff auf die Personalpolitik in den jeweiligen Apparaten. Diese Methode wurde mit Beschluss des Sekretariates des ZK von 1965 festgelegt.<sup>519</sup>

Das Nomenklatursystem wurde sowohl horizontal, als auch vertikal zunehmend Ausgebaut, bis endlich alle Führungspositionen im Staat und Gesellschaft von der SED besetzt wurden. Davon ausgenommen blieben lediglich die Kirchen. Die Anzahl der Nomenklaturkader betrug im Jahr 1951 ca. 20.000. Im Jahr 1989 erreichte diese ihren Höhepunkt mit über 300.000.<sup>520</sup>

---

<sup>517</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 239.

<sup>518</sup> Ebd.

<sup>519</sup> Ebd.

<sup>520</sup> Schroeder, Klaus: a.a.O., S. 409.

Tabelle 6: *Nomenklatur des Partei-, des Staats- und des Wirtschaftsapparates.*<sup>521</sup>

<b>Nomenklatur</b>	<b>Parteiapparat</b>	<b>Staatsapparat</b>	<b>Wirtschaftsapparat</b>
<b>Politbüro</b>	ZK-Mitglieder Sekretäre des ZK 1. Sekretäre der Bezirksleitungen 2. Leiter zentraler Parteiinstitutionen	Staatsrat, Ministerrat, Vorsitzender der SPK, u.a.	
<b>1</b>	Abteilungsleiter (und Stellvertreter) des ZK-Apparates, Leitende Mitarbeiter zentraler Parteiinstitutionen Sekretäre der Bezirksleitung, Parteiorganisatoren der VVB 1. Sekretär der Kreisleitung, Leiter der Bezirksparteischule, Parteiorganisatoren in VVB Kombinat und Großbetrieben	Minister Stellvertretender Minister, Stellvertr. Vorsitzender d. SPK, Leiter und Stellvertreter zentraler Staatsorgane, Vorsitzender des Rates des Bezirks, 1. Stellvertreter d. Vors. d. Rates des Bezirks, Mitglieder der Räte der Bezirke Leiter der Bezirksinspektion der ABI, Vorsitzender des Rates des Kreises	Generaldirektor der VVB, Direktoren wichtiger Großbetriebe u. Kombinate, Leiter von Großbaustellen, Vorsitzende der Bezirkswirtschaftsräte
<b>2</b>	Sekretäre der Kreisleitung, Sekretäre von Grundorganisationen aus wichtigen Bereichen, Leiter von Kreis und Betriebsschulen des Marxismus-Leninismus	Abteilungsleiter, Sektorenleiter, Leiter von Fachabteilungen, Leiter von Stabsorganen zentraler Staatsorgane, Leiter von ökonomisch selbständigen Einrichtungen (z.B. Reisebüros, Banken), Abteilungsleiter der Räte der Bezirke, 1. Stellvertreter d. Rates des Kreises, Mitglieder der Räte der Kreise,	Fachdirektoren u. Abteilungsleiter von VVB, Fachdirektoren wichtiger Großbetriebe und Kombinate, Werkdirektoren u. stellv. Direktoren mittelgroßer Betriebe und Kombinate (1000-5000 Beschäftigte), Leiter von Zweigbetrieben, Hauptbuchhalter Stellv. Vors. und Abteilungsleiter des Bezirkswirtschaftsrates
<b>3</b>	Hauptamtliche Mitarbeiter der Kreisleitungen Sekretäre der Grundorganisationen	Kreisbaudirektoren, Stadtbaudirektoren, Abteilungsleiter der Räte der Kreise,	Werkdirektoren kleiner Betriebe, Fachdirektoren und Abteilungsleiter mittelgroßer Betriebe, Fachdirektoren, Meister

<sup>521</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 240.

#### 4.2.3.2. Die Institutionen für Kaderarbeit

Die Erfüllung der Staatsaufgaben erfolgte in der DDR in Abhängigkeit vom Erfolg der Kaderarbeit. Die Kaderarbeit umfasste alle Maßnahmen zur planmäßigen Entwicklung der Führungskräfte. Zahlreiche Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse der SED schrieben die Verantwortung der Leiter der Kaderarbeit fest. Die Qualität der Kaderarbeit wurde nicht nur an gegenwärtigen Notwendigkeiten bemessen, sondern auch an zukünftigen Anforderungen.<sup>522</sup> Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung diente die Kaderabteilung im Ministerrat der DDR sowie zahlreiche Kaderabteilungen in den Räten der Bezirke, der Stadt- und Landkreise und schließlich der Stadtbezirke. Die Kaderabteilung im Ministerrat bereitete die zu treffenden Kaderentscheidungen vor und war für die Übersicht über Nomenklaturfunktionen zuständig.<sup>523</sup>

Im Detail übten die Kaderabteilungen koordinierende und kontrollierende Funktionen aus. Sie waren zuständig für die Ausarbeitung von Analysen, die Auskunft über die politische, fachliche und altersmäßige Zusammensetzung des Gesamtkaderbestandes gaben. Ferner zählten auch die Vorbereitung von Maßnahmen für die Qualifizierung der Mitarbeiter, die Herausbildung neuer Kader, die Kontrolle ihrer Entwicklung, die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Entwicklung, Verteilung und Weiterbildungen der Hoch- und Fachschulkader sowie die Auswahl für die Delegation zum Studium an Hoch- und Fachschulen, zum Aufgabenbereich der Kaderabteilungen.<sup>524</sup> Am gesamten Aufgabenspektrum war permanent auch die SED beteiligt. Zum exklusiven Aufgabenbereich der SED in der Kaderarbeit zählte die politische Erziehung der Kader. Dadurch übte die SED Einfluss auf die Auswahl, Erziehung und Qualifizierung der Kader aus.<sup>525</sup>

#### 4.2.3.3. Kaderpolitik

Kaderprogramme dienten zur Entwicklung und dem Einsatz von Kadern in den jeweiligen Verwaltungsorganen. Die Kaderprogramme umfassten Jahrespläne der Kaderarbeit.<sup>526</sup> Die Jahrespläne für die Entwicklung der Kader umfassten Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung von Leitern und Mitarbeitern für die jeweilige festgelegte Funktion bzw.

---

<sup>522</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 52.

<sup>523</sup> Schulze, Gerhard (1991): „*Verwaltungspersonal und Verwaltungsausbildung*“. In: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 158.

<sup>524</sup> Ebd.

<sup>525</sup> Ebda.

<sup>526</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 52.

vorgesehene Aufgabe. Das Ziel dieser Maßnahmen war die Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten, die für die jeweilige Aufgabe als notwendig erachtet wurden. Dies erfolgte auf der Grundlage der Kaderanalyse, die die Feststellung des Kaderbestandes mit Angaben über politische und fachliche Eignung, ferner der sozialen, altersmäßigen und geschlechtlichen Zusammensetzung, beinhaltete. Berücksichtigt wurden Personalbestandsänderungen aufgrund von Beförderungen, Studium oder persönlichen Gründen, ferner der Bedarf von übergeordneten Staatsorganen und der Partei an Nachwuchs- und Reservekadern. Charakteristisch für alle Kaderprogramme war die Verzahnung zwischen Politik, Ideologie und Fachbildung.<sup>527</sup>

In diesem Sinne waren die Kaderprogramme ein wichtiges Leitungsinstrument. Die zuständigen Leiter waren persönlich für die Kaderarbeit verantwortlich. Im Zuge der wachsenden Anforderungen wurden die zuständigen Leiter fortlaufend ergänzt und durch kontrollierbare und anrechenbare Verpflichtungen untersetzt.<sup>528</sup> Hierdurch kam der Weisungscharakter des Kaderprogramms zur Geltung. Wer gegen die Vorschriften des Kaderprogramms verstoßen hatte, musste mit disziplinarrechtlichen Folgen rechnen.<sup>529</sup>

#### **4.2.3.4. Kadergewinnung und Kaderentwicklung**

Jede Kaderfrage war eine Macht- und Klassenfrage und wurde entsprechend durch die SED behandelt. Die SED sah darin den Ausdruck und die Bedingung für die Verwirklichung ihrer gesellschaftspolitischen Ziele. Durch die Kaderpolitik verfolgte die SED den Aufbau der sozialistischen Gesellschaftsordnung. Die Kaderpolitik der SED wurde in der Partei, den Staatsorganen sowie in weiteren Verantwortungsbereichen konsequent verfolgt.<sup>530</sup>

Die Kaderfragen wurden von der SED nach drei Rekrutierungsfeldern aufteilt und jeweils quantitativ und qualitativ gewichtet. Diese drei Rekrutierungsfelder waren das Kaderreservoir, die Kaderreserve sowie der Kadernachwuchs.<sup>531</sup>

Das Kaderreservoir setzte die erste Voraussetzung für die Kaderentwicklung.<sup>532</sup> Zum Kaderreservoir zählten alle Hoch- und Fachschulabsolventen und Leitungsmitglieder der

---

<sup>527</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 162.

<sup>528</sup> Ebda.

<sup>529</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 56.

<sup>530</sup> Ebda.

<sup>531</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 573.

<sup>532</sup> Ebd. S. 52.

unteren Ebenen des Parteiapparates und Massenorganisationen.<sup>533</sup> Darüber hinaus zählten zum Kaderreservoir die Mitglieder der Leitungen der SED, des FDGB, der FDJ sowie Mitarbeiter der ABI und hervorragende Neuerer.<sup>534</sup> Aus diesem Personenkreis wurde eine Kaderreserve gebildet.

Die Kaderreserve verzeichnete jene Personen, die zur Übernahme von Leitungstätigkeiten in Frage kamen. Dieses Personal wurde für entsprechende Ausbildungen bereitgehalten bzw. hatte bereits eine entsprechende Ausbildung durchlaufen und konnte jederzeit in eine vorgesehene Position eingesetzt werden. Die Reservekaderkartei enthielt explizite Angaben über die zu besetzenden Funktion, die Zeit der Vorbereitung, den Zeitpunkt des Einsatzes, das Entwicklungsprogramm sowie die Rechte und Pflichten der Vertragspartner. Die Vorbereitungszeit, die zugleich die Zugehörigkeit zur Kaderreserve definierte, betrug zwei bis fünf Jahre. Anschließend erfolgte die Übernahme der vorgesehenen Stellung.<sup>535</sup> Das primäre Ziel der Kaderreserve war, jederzeit geeignetes Personal für die jeweilige Nomenklaturstufe (vgl. Tabelle 6:) zur Verfügung zu stellen.<sup>536</sup>

Um dieses Ziel zu verwirklichen wurden die Reservekader in einer besonderen Weise betreut. Die Betreuung umfasste beispielsweise die Übertragung von Aufgaben, die diese Personen in die Lage versetzten sollten, wichtige Erfahrungen für die spätere Übernahme von Leistungsfunktionen zu sammeln. In Abhängigkeit davon, wie diese übertragenen Aufgaben erfüllt wurden, trafen die unmittelbaren Vorgesetzten, die Partei, die Gewerkschaft oder die FDJ Vertreter, Entscheidungen über die zukünftige Vorbereitung auf die Übernahme leitender Funktionen. Dies seinerseits war der Schritt, um in den Kadernachwuchs aufgenommen zu werden. Mit der Übernahme zum Kadernachwuchs erfolgte parallel die Übernahme in die Nomenklatur mit der entsprechenden Nomenklaturstufe.<sup>537</sup>

Grundsätzlich war die Voraussetzung zur Übernahme als Nachwuchskader ein Hoch- oder ein Fachschulabschluss. Diese Praxis relativierte sich nach dem achten Parteitag. Danach hatte man auch Arbeiterkader für den Staatsapparat verzeichnet.<sup>538</sup> Die Ermittlung von

---

<sup>533</sup> Ebd.

<sup>534</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 249.

<sup>535</sup> Ebda. S. 248.

<sup>536</sup> Ebda. S. 249.

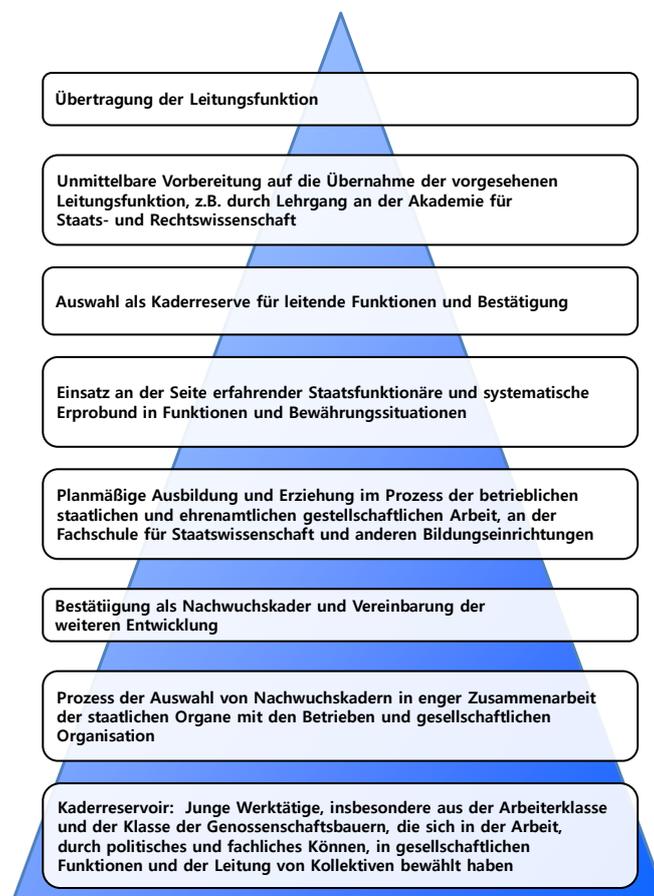
<sup>537</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 573.

<sup>538</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 248.

Kadernachwuchs erfolgte auf der Grundlage eines zahlenmäßigen Selektionsvorgangs. Es handelte sich um ein differenziertes Bewertungssystem.<sup>539</sup>

Für den Kadernachwuchs wurden besondere Entwicklungs- und Qualifizierungsprogramme ausgearbeitet, zukünftige Tätigkeitsfelder festgelegt und erneute Erprobungsphasen eingeleitet. Jeder Kader wurde zwei bis fünf Jahre nach diesem Muster vorbereitet und getestet und im Anschluss einem weiteren Auswahlprozess unterzogen.<sup>540</sup> Jeder Nachwuchskader wurde mit einer Wahrscheinlichkeit bewertet. Eine Wahrscheinlichkeit von etwa 90 Prozent war erforderlich, um in den engen Kreis der Anwärter auf eine leitende Funktion aufgenommen zu werden.<sup>541</sup> Die Anwärter, die aus dem Kadernachwuchs rekrutiert wurden, bildeten eine Reserve für leitende Funktionen in der Nomenklatur.<sup>542</sup>

Abbildung 3: Auswahl und Vorbereitung für Leitungsfunktionen<sup>543</sup>



<sup>539</sup> Ebda.

<sup>540</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 573.

<sup>541</sup> Ebd.

<sup>542</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 52.

<sup>543</sup> Ebda. S. 53.

Wie aus der Abbildung 3 ersichtlich ist, war das Kaderprogramm vertikal stark differenziert und hierarchisch. Durch die Schaffung verschiedener Nomenklaturstufen wurden Separationslinien implementiert. Diese Separationslinien verliefen einheitlich zwischen Partei, Staats- und Wirtschaftsapparat. Die Nomenklaturstufen basierten auf einer Unterscheidung hinsichtlich der politischen Bedeutung der jeweiligen Position und Funktion. Die einzige Ähnlichkeit zwischen den drei Nomenklaturstufen bestand darin, dass der Verwaltungskader unabhängig seiner Nomenklaturstufe eine Grundqualifikation besitzen musste. Hierzu gehörte die politische und ideologische Eignung. Diese Voraussetzung blieb auch lange nach der faktischen Umsetzung des Sozialismus durch die führende Rolle der Partei erhalten. Man verblieb konsequent bei der marxistisch-leninistischen Maxime.<sup>544</sup>

#### **4.2.4. Staatliche Pläne und Planung**

Die Planung der Verwaltungstätigkeit war dem Ziel der Erhöhung ihrer Rationalität verpflichtet. Ferner musste die Staatsverwaltung übereinstimmend mit der Volkswirtschaft funktionieren. Rechtliche Mittel sollte dabei die Ausführung der Pläne garantieren. Die Pläne wurden ihrerseits auf zwei Ebenen erstellt. Hierzu zählte auf der einen Seite die Ebene des Ressorts (Ministerien) und auf der anderen Seite die Ebene der territorialen Planung.<sup>545</sup>

##### **4.2.4.1. Territoriale Planung**

Die Territoriale Planung gründete auf dem Prinzip des Demokratischen Zentralismus. Die Territoriale Planung war eng mit der Planung der Volkswirtschaft verbunden. Diese Praxis knüpfte an die Annahme, wonach die Werktätigen die vergesellschaftlichten Produktionsmittel in einem bestimmten Kombinat, Betrieb oder Genossenschaft nutzen und ihre Bedürfnisse auf einem bestimmten Territorium, Stadt oder Gemeinde befriedigen.<sup>546</sup>

Die örtlichen Volksvertretungen und ihre Räte waren einer einheitlichen Durchführung der sozialistischen Staatspolitik verpflichtet. Sie leiteten und planten die Entwicklung des gesellschaftlichen Lebens in ihrem Territorium. Zu den Zielen der sozialistischen Staatspolitik zählte die Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus des Volkes durch

---

<sup>544</sup> König, Klaus: a.a.O., S. 18f.

<sup>545</sup> Pradetto, August: *Techno-bürokratischer Sozialismus. Polen in der Ära Gierek*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, 1991, S. 38.

<sup>546</sup> Schulze, Gerhard: *Staatliche Leitung und Planung im Territorium. Aktuelle Beiträge der Staats und Rechtswissenschaft*. Potsdam-Babelsberg, 1980, S. 74.

Erhöhung des Entwicklungstempos der sozialistischen Produktion, d.h. durch Wachstum der Arbeitsproduktivität sowie der Effektivität des wissenschaftlich-technischen Fortschritts. Diese Zielsetzungen erforderten von den örtlichen Volksvertretungen die Bewältigung der stetig wachsenden Komplexität und Proportionalität der gesellschaftlichen Prozesse. Es ging dabei darum, den Zusammenhang zwischen Produktion, Bedürfnissen und Persönlichkeitsentwicklung zu stärken sowie die Einheit von ökonomischer, wissenschaftlich-technischer und sozialer Entwicklung zu gewährleisten.<sup>547</sup>

Den Wirtschaftsräten der Bezirke, d.h. den Volksvertretungen, unterstanden 93 Kombinate, die die Bezirksgeleitete Industrie bildeten. Der jeweilige Wirtschaftsrat unterstand einerseits einem Rat des Bezirkes und andererseits dem Ministerium für Bezirksgeleitete und Lebensmittelindustrie. Hier galt das Prinzip der doppelten Unterstellung (vgl. Kapitel 4.2.2.1.). Den Räten der Bezirke, Kreise, Städte und Gemeinden, d.h. den örtlichen Staatsorganen unterstand das örtlich geleitete Bauwesen, die Land- und Nahrungsmittelwirtschaft, der Handel, die Versorgung und die Dienstleistung. Die Zuordnung der Unterstellung erfolgte je nach Aufgabenstellung in der Konsumgüter- und Dienstleistungsindustrie.<sup>548</sup>

#### **4.2.4.2. Planung auf der Ebene der Ressorts**

Auf dieser Ebene war der Ministerrat für die Planung der Volkswirtschaft verantwortlich. Als Grundlage für die Planung auf der Ebene der Ressorts galten Direktiven der SED. Als formales Beschlussgremium für die durch den Ministerrat ausgearbeiteten Fünfjahres- und Jahrespläne galt die Volkskammer.<sup>549</sup> Als höchste Planungsinstanzen galten die Staatliche Plankommission sowie der Ministerrat. Der Vorsitzende der Plankommission war ein Minister. Trotz dieser Stellung blieb die SED als zentrales Willenzentrum. Ihre Position blieb unangefochten. Die Planungsinstanzen hatten sich den Richtlinien der SED zur Binnen- und Außenwirtschaft zu beugen. Diese Richtlinien wurden in Zusammenarbeit zwischen Planungsinstanzen, den Industrieministerien und dem Landwirtschaftsrat in Wirtschaftspläne umgesetzt. Folglich waren ökonomische, soziale, innen- und außenpolitische und militärische Zielen eng vermischt. Dies lässt sich anhand jährlicher Volkswirtschaftspläne,

---

<sup>547</sup> Ebda. S. 75.

<sup>548</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: *Die andere deutsche Republik. Gesellschaft und Politik in der DDR*. Wiesbaden: Westdeutscher-Verlag, 1989, S. 259.

<sup>549</sup> Ebda. S. 258.

Mehrjahrespläne, Perspektivpläne belegen.<sup>550</sup>

Die Funktion der Staatlichen Plankommission bestand darin, Gutachten und Stellungnahmen zu Investitionen und staatlichen Bilanzinspektion zu verfassen sowie den Ministerrat über mögliche Probleme bei der Plandurchführung zu informieren. Insofern hatte sie eine wichtige Funktion bei der Vorbereitung von Planungsentscheidungen. Trotz ihrer formalen Stellung als Beratungsgremium des Ökonomischen Generalstabs des Ministerrates, hatte sie faktische Weisungsbefugnisse gegenüber Ministerien und weiteren zentralen Staatsorganen. Neben der staatlichen Plankommission hatten auch weitere zentrale Staatsorgane Planungskompetenzen im Bereich der volkswirtschaftlichen Gesamtplanung. Darunter waren das Ministerium für Wissenschaft und Technik, das Ministerium für Materialwirtschaft, das Finanzministerium, das Amt für Preise und das Staatssekretariat für Arbeit und Löhne. Diese Staatsorgane hatten Planungskompetenzen hinsichtlich der Entwicklung von Wissenschaft und Technik, den Materialeinsatz sowie Haushalts- und Finanzwirtschaft.<sup>551</sup>

Planungskompetenzen für einzelne Branchen der Volkswirtschaft hatten auf der Ebene der Ressorts die einzelnen Ministerien. Allen voran waren es die elf Industrieministerien, das Außenhandelsministerium, das Ministerium für die Bezirksgeleitete Industrie und der Lebensmittelindustrie, das Ministerium für Land-, Forst- und Nahrung, das Ministerium für Wissenschaft und Technik, das Ministerium für das Hoch- und Fachschulwesen. Zu den Planungskompetenzen, die diese Ministerien umfassten, gehörten vorwiegend die Ausarbeitung und Kontrolle langfristiger Planungen. Diese Pläne erfolgten auf der Basis von Vorgaben seitens der Staatlichen Plankommission. Diese Vorgaben sollten die vertikale und horizontale Abstimmung zwischen den einzelnen Plänen der verschiedenen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereiche gewährleisten.<sup>552</sup>

#### **4.2.4.3. Bilanzierung als Hauptmethode der Planung**

Mit Hilfe der Bilanzierung wurden volkswirtschaftliche Proportionen hergestellt. Dabei wurden die vielfältigen materiellen und finanziellen Verflechtungen beachtet. Dieses Bilanzsystem gründete auf der Annahme, wonach die Volkswirtschaft mit ihren vielfältigen

---

<sup>550</sup> Bröll, Werner (1978): „Das soziale Wirtschaftssystem“. In: Stammen, Theo und Rausch, Heinz (Hrsg.): *DDR – das politische, wirtschaftliche und soziale System*. München: Beck Verlag, 1978, S. 149.

<sup>551</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 258f.

<sup>552</sup> Ebda.

Verflechtungen und Proportionen ein großer Wirtschaftsbetrieb sei. In der DDR wurden vorwiegend materielle Prozesse der Volkswirtschaft beachtet. Weniger bis kaum beachtet wurden monetäre Prozesse der Volkswirtschaft.

Die zentrale Stellung innerhalb der Bilanzierung im Planwirtschaftssystem der DDR, nahm die Bilanz zum gesellschaftlichen Gesamtprodukt und des Nationaleinkommens ein. Die Bilanzierung des Nationaleinkommens erfasste grundsätzliche Proportionen des Gesamtaufkommens und der Gesamtverwendung der Produktion. Diese Arten der Bilanz dienten als Grundlage für die Jahresvolkswirtschaftspläne sowie die Fünfjahrespläne. Der Ministerrat musste diese im Vorfeld bestätigen.<sup>553</sup>

Das System der Bilanzen folgte in der DDR dem Gesamtmuster der Leitungsstruktur, d.h. es war hierarchisch und pyramidenförmig aufgebaut.<sup>554</sup> In der DDR wurde eine sehr große Anzahl an Bilanzen je Jahr verfasst. Beispielsweise betrug die Anzahl an Bilanzen Ende der achtziger Jahre etwa 5.000 Einzelbilanzen, die für die Jahresvolkswirtschaftspläne erstellt wurden. Hiervon wurden ca. 300 Bilanzen im Ministerrat für die wichtigsten volkswirtschaftlichen Daten ausgearbeitet. Die Anhänge enthielten meist Darstellungen typischer Planungsabläufe innerhalb eines Jahres. Weiterhin enthalten waren in den Anhängen die Gliederungen der Planentwürfe bzw. des Jahresplanes von Betrieben und Kombinat.<sup>555</sup>

Innerhalb des Systems der Bilanzen hatten die MAK-Bilanzen eine besondere Rolle. Dabei handelte es sich um Material-, Ausrüstungs- und Konsumgüterbilanzen, die Auskünfte über die materiellen Ressourcen der DDR gaben. So konnte man auf der Grundlage solcher Bilanzen für jede konkrete Erzeugnisgruppe oder Erzeugnis das jeweilige Aufkommen und Verwendung, d.h. den Bedarf ermitteln. Die Verwendungsposition in einer Bilanz gab Auskunft über den bestimmten Bedarf in der jeweiligen Planperiode. Die Aufkommensposition in einer Bilanz gab hinsichtlich des ermittelten Bedarfs, Auskunft über die notwendigen Leistungsanforderungen und Deckungsalternativen.<sup>556</sup>

Die Plankennziffern fassten die Ergebnisse der Bilanzierung zusammen. Durch sie wurde die

---

<sup>553</sup> Hoß, Peter (1991): „*Staatliche Pläne und Planung*“. In: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 190.

<sup>554</sup> Ebda. S. 192.

<sup>555</sup> Bröll, Werner (1978): „*Das soziale Wirtschaftssystem*“. In: Stammen, Theo und Rausch, Heinz (Hrsg.): *DDR – das politische, wirtschaftliche und soziale System*. München: Beck Verlag, 1978, S. 149.

<sup>556</sup> Hoß, Peter: a.a.O., S. 191f.

Menge der zu produzierenden Güter und die Verwendung der hierfür erforderlichen Produktionsfaktoren, festgelegt. Ende der achtziger Jahre wurden 93 Kennziffern mit 61 Untergliederungen verwendet. Hiervon waren jedoch nicht alle gleich wichtig. Ab dem Jahr 1984 galten Nettoproduktion, Nettogewinn, Export und Leistungen für die Bevölkerung, als Hauptplankennziffern der Leistungsbewertung.

Die Hauptplankennziffern erfassten jedoch nur Output-Größen. Aus diesem Grund sollten Normative eine effiziente Nutzung der Input-Größen gewährleisten. Sie wurden in den Bereichen Material- und Maschinennutzung eingesetzt. Normative waren sowohl technisch, als auch ökonomisch konzipiert, und in der Regel durch die Kombinate oder Betriebe eingesetzt.

#### **4.2.4.4. Der Ablauf des Planungsprozesses**

Fünfjahrespläne und Jahresvolkswirtschaftspläne wurden in mehreren Etappen ausgearbeitet. So genannte Planprojekte waren die erste Etappe. Planprojekte erfolgten auf der Grundlage der Beschlüsse der SED und der Festlegungen des Ministerrates. Diese Beschlüsse und Festlegungen beinhalteten wesentliche Planungsaufgaben. Planprojekte erfolgten auf allen Ebenen der Volkswirtschaft. Ihr Zweck war die Vorbereitung von konkreten Planungsentwürfen.<sup>557</sup> Hierzu enthielten sie die wichtigsten Leistungs- und Effektivitätsziele, ferner Aufgaben zur Gestaltung der Grundproportionen, Konzepte über die Entwicklung der Arbeitseinkommen, grundsätzliche Aufgaben von Wissenschaft und Technik, der Investitionspolitik sowie die Ziele der Außenwirtschaft.<sup>558</sup>

Die Beschlussfassungen des Ministerrates umfassten Plankennziffern, die an nachgeordnete Leitungs- und Planungsorgane übergeben wurden. Die Plankennziffern beinhalteten quantifizierbare Anforderungen an nachgeordnete Leitungs- und Planungsorgane und galten diesen als Grundlage für weitere Ausarbeitungen von Planentwürfen. Diese wiederum kombinierten staatliche Aufgaben mit den Ergebnissen eigener Planprojekte und galten als Grundlage für die Planungerstellung auf der Ebene der Kombinate. Die Kombinate leiteten ihre Planentwürfe an die unterste Ebene der Planung, d.h. an die Betriebe weiter.

Bei der Planerstellung arbeiteten die örtlichen Räte mit den jeweiligen Ministerien zusammen

---

<sup>557</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 266.

<sup>558</sup> Hoß, Peter: a.a.O., S. 187.

Dies erfolgte in Übereinstimmung mit der Staatlichen Plankommission. Die staatlichen Planaufgaben waren nach Bezirken gegliedert.

Planungsberatungen und –diskussionen nahmen je nach Bereich eine unterschiedliche Form an.<sup>559</sup> Zu diesen Formen gehörten vertikale und horizontale Abstimmungen, sowohl zwischen nachgeordneten, übergeordneten, zwischen zwei gleichen und territorialen Leitungsorganen.<sup>560</sup>

Plandiskussionen umfassten auch die Erarbeitung von Wettbewerbsvorhaben, die anschließend in die Planentwürfe einfließen. Zulieferbetriebe, Außen-handelsbetriebe, Binnenhandelsorganisationen, Banken und regionale Behörden sprachen sich als Vertragspartner ab.<sup>561</sup>

Die nächste Etappe beinhaltete die Koordination und Bilanzierung von Planentwürfen von verschiedenen Ebenen. Zu diesen Ebenen gehörten die Kombinate, Betriebe, Einrichtungen, Genossenschaften und örtliche Staatsorgane. In diesem Zusammenhang fanden auch die so genannten Planverteidigungen, vor den jeweils übergeordneten Leitungen, angefangen von den Betrieben bis zur Staatlichen Plankommission, statt.<sup>562</sup> Der erfolgreich verteidigte Planentwurf wurde an die jeweilige übergeordnete Leitung weitergegeben.<sup>563</sup>

Die letzte Etappe im Planungsprozess bildete die Koordinierung und Zusammenfassung der zahlreichen Planungsentwürfe, ferner die Ausarbeitung der staatlichen Plandokumente und die Erteilung staatlicher Planaufgaben. Daraus machte die Staatliche Plankommission einen Hauptentwurf für den Fünfjahresplan bzw. Jahresvolkswirtschaftsplan. Dieser Entwurf war bereits im Vorfeld mit den Banken und Finanzorganen abgestimmt, mit den Planungen der anderen RGW-Länder koordiniert und mit dem Leiter der FDGB beraten. Danach war eine Bestätigung des Hauptentwurfes durch Partei- und Staatsführung vorausgesetzt. Die Vorlage zum jeweiligen Gesetz über den Fünfjahresplan lieferte der Ministerrat. Diese Vorlage wurde anschließend von der Volkskammer verabschiedet.<sup>564</sup>

---

<sup>559</sup> Ebd. S. 266.

<sup>560</sup> Ebd. S. 187.

<sup>561</sup> Ebda. S. 266.

<sup>562</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 266.

<sup>563</sup> Hoß, Peter: a.a.O., S. 187.

<sup>564</sup> Ebd. S. 267.

Das Gesetz über den Fünfjahresplan war eine verbindliche Rechtsgrundlage für die gesamte Wirtschaftstätigkeit aller Einheiten der Volkswirtschaft. Es beinhaltete die Grundlinien der Wirtschaftspolitik der DDR sowie konkrete Aufstellungen für die jeweiligen volkswirtschaftlichen Bereiche inklusive ihrer Untergliederungen, ferner auch für die jeweiligen Regionen der DDR. Das Gesetz verpflichtete die nachgeordneten Bereiche zur Ausarbeitung detaillierter Pläne und deren sektorale und regionale Abstimmung.

Theoretisch sollten sich die Aufgaben für die Jahresvolkswirtschaftspläne aus dem Fünfjahresplan ableiten lassen. Veränderungen und Revisionen führten in der DDR dazu, dass dies jedoch in der Praxis nicht möglich war. Ursächlich hierfür waren meist technologische Veränderungen, die zur Anpassung an die Bedingungen des Weltmarktes zwangen.<sup>565</sup>

### **4.3. Aufbau von Verwaltungsorganen**

Gemäß der marxistisch-leninistischen Staatslehre war der Staatsapparat keine autonome staatliche Gewalt. Der Staatsapparat war lediglich Teil des sozialistischen Staates. Die Existenz und die Gestalt des Staatsapparates wurde funktional legitimiert. Der Staatsapparat hatte seine Funktion in der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft.<sup>566</sup>

Der Staatsapparat setzte sich zusammen aus dem Staatsrat, dem Ministerrat mit seinen Ministerien, den örtlichen Räten in den Bezirken, den Kreisen, den Städten, den Stadtbezirken und den Gemeinden, ferner aus der Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaft und den Sicherheitsorganen.<sup>567</sup>

Wie bereits vorher erläutert war das grundlegende Organisationsprinzip des Staatsapparates der Demokratische Zentralismus (vgl. Kapitel 4.2.2.). Dadurch sicherte man die gesellschaftliche Entwicklung durch eine einheitliche, zentrale, staatliche Planung. Alle Entscheidungen höherer Planungs- und Leitungsinstitutionen waren für alle nachgeordneten Institutionen verbindlich. Diese Struktur spiegelte den Willen der SED zur zentrale Entscheidung und Lenkung der Gesellschaft wider (vgl. Kapitel 4.2.1.). Die Partei war der Garant der einheitlichen Durchführung und Sicherung der staatlichen Aufgaben in allen Gesellschaftsbereichen. Dies sollte durch das einheitliche Strukturprinzip möglich sein.<sup>568</sup>

---

<sup>565</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 263.

<sup>566</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 1028.

<sup>567</sup> Ebd. S. 153f.

<sup>568</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 153f.

Die Staats- und Verwaltungsrechtliche Literatur kam aus der sowjetischen Rechtswissenschaft. Aus dieser Quelle entstammt auch der Begriff vollziehend-verfügende Organe. Die DDR Verwaltung war nach ihrer Selbstauffassung vollziehend, weil sie die Gesetze der Volkskammer und andere Rechtsvorschriften, Beschlüsse unmittelbar zu vollziehen hatte. Zugleich sah sich die DDR Verwaltung als verfügend, weil sie selbst entscheidend tätig war. Diese Entscheidungen hatten die Form von Kollektiv- und Einzelentscheidungen. Die DDR Verwaltung bezeichnete sich lange Zeit nicht als Öffentliche Verwaltung. Erst ganz spät fand diese Bezeichnung Eingang in die staatlichen Verwaltungsorgane der DDR.<sup>569</sup>

Trotz dieser Selbstauffassung der DDR Verwaltung als vollziehend-verfügendes Organ, war sie ihrem Wesen nach ein staatliches Verwaltungsorgan. Sie hatte eine wichtige Rolle bei der Erfüllung der Ziele und der Aufgaben des sozialistischen Staates. Die DDR Verwaltung trug dazu bei, dass die Wirtschaft und andere gesellschaftlichen Bereiche in der DDR, somit die die gesamtgesellschaftliche Ordnung in der DDR aufrechterhalten blieb.<sup>570</sup>

### **4.3.1. Die Struktur der zentralen Verwaltungsorganisationen**

#### **4.3.1.1. Der Ministerrat**

Der Ministerrat bildete die Regierung der DDR.<sup>571</sup> Der Staatskonzeption der DDR folgend, war der Ministerrat an der Spitze der vollziehend-verfügenden Organe. Er war für die Verwirklichung der politischen Macht der SED von höchster Bedeutung (vgl. Kapitel 4.2.1.).

Der Begriff Ministerrat wurde nach 1950 eingeführt. Die erste Verfassung der DDR von 1949 enthielt den traditionellen deutschen Verfassungsbegriff Regierung der Republik. Man verabschiedete sich jedoch von dieser Begriffstradition durch den zunehmenden Einfluss sowjetischer Sprachgeflogenheiten im Bezug auf den sozialistischen Staat. Auch der Begriff Regierung wurde seit 1954 durch den Begriff Ministerrat verdrängt.<sup>572</sup>

Als kollektives Organ arbeitete der Ministerrat auf der Grundlage halbjährlicher Arbeitspläne.

---

<sup>569</sup> Schulze, Gerhard (1991): „Aufgabenfelder der Verwaltung“. In: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 72.

<sup>570</sup> Ebd. S. 73.

<sup>571</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 739.

<sup>572</sup> Stammen, Theo (1978): „Das zentrale Regierungssystem“. In: Stammen, Theo und Rausch, Heinz (Hrsg.): *DDR – das politische, wirtschaftliche und soziale System*. München: Beck Verlag, 1978, S. 255.

Die Arbeitspläne wurden vom ZK der SED erarbeitet. Der Strukturplan der DDR Verwaltung sah vor, diese Arbeitspläne u.a. mit der Volkskammer und dem Staatsrat zu koordinieren und abzustimmen. Die Entscheidungen durch den Ministerrat wurden in Sitzungen getroffen. Diese fanden in der Regel alle vierzehn Tage statt. Diese Entscheidungen hatten die Form von Verordnungen und Beschlüssen.<sup>573</sup>

#### **4.3.1.1.1. Aufgaben und Befugnisse des Ministerrates**

Die Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1974 und das Gesetz über den Ministerrat vom 16. Oktober 1972 (GBl I Nr. 16 S. 253) regelten die Aufgaben und Befugnisse des Ministerrates. Nach diesen Rechtsvorschriften war der Ministerrat ein Organ der Volkskammer in der Funktion der Regierung. Unter der Führung der SED und im Auftrag der Volkskammer nahm der Ministerrat seine Aufgaben wahr. Seine Aufgaben bestanden darin, die Grundsätze der staatlichen Innen- und Außenpolitik festzulegen und deren Durchsetzung einzuleiten.

Artikel 76 Absatz 1 der Verfassung der DDR setzte für den Ministerrat fest: *„Er leitet in Auftrage der Volkskammer die einheitliche Durchführung der Staatspolitik und organisiert die Erfüllung der politischen ökonomischen, kulturellen und sozialen sowie der ihm übertragenen Verteidigungsaufgaben. Für seine Tätigkeit ist er der Volkskammer verantwortlich und rechenschaftspflichtig.“*<sup>574</sup>

Weitere Bestimmungen über den Ministerrat finden sich im Gesetz über den Ministerrat der DDR. Darin werden seine wichtigsten Aufgaben festgehalten. Darin wird der Ministerrat verpflichtet, die Volkswirtschaft und andere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens auf der Grundlage langfristiger Pläne zu leiten. Zugleich war diese Verpflichtung an das Ziel geknüpft, die materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Menschen immer besser zu befriedigen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe und zur Erreichung dieses Zieles sollte der Ministerrat eng mit den gesellschaftlichen Organisationen zusammenarbeiten, insbesondere mit dem Vorstand des FDGB. Der Ministerrat trug die Verantwortung über die Förderung und Durchführung der sozialistischen ökonomischen Integration.<sup>575</sup>

---

<sup>573</sup> Schulze, Gerhard (1991): „Der Ministerrat, die Ministerien und andere zentrale Staatsorgane“. In: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 96.

<sup>574</sup> Ebda. S. 91

<sup>575</sup> Mollnau, Karl A.: a.a.O., S. 361f.

#### 4.3.1.1.2. Zusammensetzung des Ministerrates

Der Ministerrat bestand aus dem Vorsitzenden, seinen zwei Ersten Stellvertretern, sowie seinen übrigen Mitgliedern, die Ministerrang hatten, obwohl diese kein Ministerium leiteten. Die Mitgliedschaft im Ministerrat erforderte den Vorschlag durch den Vorsitzenden des Ministerrates. Der Vorsitz des Ministerrates wiederum wurde von der SED vorgeschlagen. Die Volkskammer wählte auf der Grundlage dieser Vorschläge die Mitglieder des Ministerrates für eine Dauer von 5 Jahren.<sup>576</sup>

Aus dieser Praxis ist ersichtlich, dass die Stellung des Vorsitzenden des Ministerrates hervorgehoben war. Dies kommt auch im Ministerratsgesetz von 1972 nochmals zum Ausdruck, was im Artikel 12 Absatz 4 und 6 deutlich wird: Abs. 4 *„Der Vorsitzende des Ministerrates hat das Recht Anordnungen zu erlassen. Er ist berechtigt den Mitgliedern des Ministerrates und den Leitern der anderen Staatsorgane Weisungen zu erteilen und deren Durchführung zu kontrollieren.“* Abs. 6 *„Der Vorsitzende des Ministerrates ist berechtigt, Entscheidungen der Mitglieder des Ministerrates, Leiter der anderen Staatsorgane sowie der Vorsitzenden der Räte der Bezirke aufzuheben, die den Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften widersprechen.“*

Aus diesen Quellen wird deutlich, dass der Vorsitzende des Ministerrates ein Judikativrecht besaß. Die revidierte Verfassung von 1974 enthält diese Formulierung nicht mehr im Detail. Sie bestimmt lediglich das Verfahren zur Ernennung zum Vorsitzenden des Ministerrates (vgl. Artikel 80 Verfassung der DDR von 1974).

Zu den Pflichten der Mitglieder des Ministerrates gehörte u.a. eine Teilnahmepflicht an den Tagungen der Volkskammer, eine Antwortpflicht auf Anfragen seitens von Abgeordneten der Volkskammer, ferner eine Teilnahmepflicht an den Ausschusssitzungen des Volkskammer auf Verlangen der Volkskammer. Daraus ergeben sich Pflichten des Ministerrates gegenüber der Volkskammer im Bezug auf Auskünfte, Informationen und Unterstützung bei Aufgaben.<sup>577</sup>

Das Präsidium des Ministerrates nahm wesentliche Funktionen des Ministerrates wahr. Insofern hatte das Präsidium des Ministerrates eine bedeutende Rolle in der Praxis. Das

---

<sup>576</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 740.

<sup>577</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 95.

Präsidium des Ministerrates bestand seit 1952 aus Mitgliedern des Ministerrates. Der Leiter dieses Gremiums war der Vorsitzende des Ministerrates. Verfassungsrechtlich ist das Präsidium des Ministerrates im Artikel 80 Absatz 2 der Verfassung der DDR verankert gewesen. Seit 1988 bestand das Präsidium des Ministerrates aus dem Vorsitzenden des Ministerrates, seinen Ersten Stellvertretern, dem Minister der Finanzen, dem Leiter des Amtes für Preise, dem Minister für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft.

Dieses Gremium erörterte grundsätzliche Probleme auf der Grundlage der Beschlüsse der SED und der Gesetze der Volkskammer. Diese Aufgabe wurde zwischen Tagungen des Ministerrates vollzogen. Im Detail ging es in diesen Beratungssitzungen um die Vorbereitung der Pläne, die operative Durchführung wichtiger Aufgaben, die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung sowie um die Koordinierung von Fragen, die mehrere Ministerien betrafen und aus diesem Grund nicht in eigener Verantwortung einzelner Minister lagen. Ferner gehörte zu den Aufgaben des Präsidiums des Ministerrates auch eine Kontrollfunktion gegenüber dem Ministerrat. An einigen Beratungssitzungen nahmen auch Personen, die nicht zum Präsidium des Ministerrat gehörten, teil. Dies entschied sich meist dadurch, dass betroffenen Verantwortlichen in die Gespräche eingebunden wurden. Auch dieses Gremium fällte seine Entscheidungen in Form von Beschlüssen. Diese Beschlüsse hatten die gleiche Rechtsqualität wie die Beschlüsse des Ministerrates. Die Anzahl der Sitzungen des Präsidiums des Ministerrates übertraf die vom Ministerrat. Dieses Gremium tagte in der Regel einmal pro Woche. Die Anzahl von Tagungspunkten pro Sitzung war erheblich.<sup>578</sup>

#### **4.3.1.2. Ministerien**

Die Ministerien zählten als vollziehend-verfügende Organe zum Staatsapparat. Sie waren für die Anleitung und Durchführung staatlicher Aufgaben verantwortlich. Die konkreten Aufgaben resultierten aus der jeweiligen Verantwortung für das entsprechende Ressort, bspw. Innen-, Außen- und Sozialpolitik.<sup>579</sup>

Die Ministerien nahmen ihre Aufgaben auf der Grundlage von Beschlüssen der SED, Gesetzen von der Volkskammer, Beschlüssen des Ministerrates und jenen Statuten des Ministerien, die Gesetzescharakter hatten, wahr.<sup>580</sup>

---

<sup>578</sup> Ebda. S. 95f.

<sup>579</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 1029.

<sup>580</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 160.

Die Leitung eines Ministeriums oblag dem jeweiligen Minister. Es galt demnach das Prinzip der Einzelleitung bei kollektiver Beratung der Grundfragen.<sup>581</sup> Die Rechte und Pflichten des einzelnen Ministers konnten nicht auf seine Stellvertreter oder auf den Apparat übertragen werden.<sup>582</sup>

Der Minister hatte die volle Verantwortung für die Entwicklung über seinen Bereich zu tragen. Dabei hatte sich der Minister an die Beschlüsse der SED zu halten. Für die Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügte der Minister mehrere Stellvertreter. Die Anzahl von Stellvertretern richtete sich nach den Aufgaben. Der Erste Stellvertreter des Ministers hatte den Rang eines Staatssekretärs. Er war der offizielle Vertreter des Ministers. Weitere Stellvertreter waren für bestimmte Aufgaben und Strukturbereiche zuständig.<sup>583</sup>

Die internen Strukturen der Ministerien waren im Vergleich sehr unterschiedlich. Es existierte keine verbindliche Organisationsstruktur, die für die Ministerien verbindlich gewesen wäre. In der Regel untergliederten sich die Ministerien in Hauptabteilungen, Abteilungen und Sektoren.<sup>584</sup> Die Zuordnung erfolgte dabei nach dem Funktionsprinzip. Die Organisationsform war dabei linear. Aufgrund dieser Organisationsform waren einzelne Fachstäbe für die Unterstützung von Stellvertretern zuständig, die ihrerseits den Minister unterstützten. Die funktionale Gliederung erfolgte nach Bereichen wie Planung, Bilanzierung, Technik, Außenhandel etc.

Im Linearmodell der Organisationsstruktur in den Ministerien wurden die unterstellten Industriezweige komplex geleitet. Die Komplexität ergab sich durch die Möglichkeit der Leitung von unterstellten wirtschaftsleitenden Organen, Kombinate, Betriebe und Einrichtungen durch Leiter, die im Auftrag des Ministers, oder seines Stellvertreters handelten. Den meisten Ministerien unterlag ein Organisationsstruktur-Mischtyp zugrunde. Dies ergab sich durch die parallele Existenz von zweigbezogenen und funktionalen Abteilungen und Sektoren.<sup>585</sup>

Analytische Arbeiten in den Ministerien übernahmen Stabsabteilungen. Diese waren für die

---

<sup>581</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 100.

<sup>582</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 1029.

<sup>583</sup> Ebd. S. 100.

<sup>584</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 160.

<sup>585</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 1030.

langfristige Planung und Expertise verantwortlich. Darüber hinaus hatten Stabsabteilungen eine Beratungsfunktion zu wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Fragen. Sie verfassten wissenschaftliche Beiträge auf bestimmten Fachgebieten.<sup>586</sup>

#### **4.3.1.3. Andere zentrale Organe des Staatsapparates**

Neben den zuvor genannten Staatsorganen dienten weitere zentrale Staatsorgane zur Verwirklichung der zentralen staatlichen Leitung. Diese Staatsorgane übten ebenfalls Verwaltungsfunktionen aus.

Zunächst fallen hierunter staatliche Ämter, wie bspw. das Amt für Jugendfragen beim Ministerrat; Amt für den Rechtsschutz des Vermögens der DDR; Amt für Standardisierung, Messwesen und Warenprüfung; Amt für Erfindungs- und Patentwesen. Ferner zählten hierzu auch Staatssekretariate, wie bspw. das Staatssekretariat für Arbeit und Löhne, Staatssekretariat für Berufsbildung, Staatssekretariat für Körperkultur und Sport. Staatliche Komitees waren auch zentrale Staatsorgane, wie bspw. Staatliches Komitee für Rundfunk; Staatliches Komitee für Fernsehen. Schließlich fallen unter diese Kategorie auch staatliche Verwaltungen, wie bspw. Staatliche Zentralverwaltung für Statistik; Staatliche Verwaltung der Staatsreserve.

Bei ihrer Durchführung der Beschlüsse der SED, der Verfassung der DDR, der Gesetze sowie der Verordnungen und Beschlüsse des Ministerrates, hatten diese zentralen Staatsapparatorgane klar abgegrenzte Aufgaben im Bereich der staatlichen Leitung und Planung.<sup>587</sup> Das Unterscheidungsmerkmal zwischen den Aufgaben des Ministerrates und der Ministerien zu jenen, der hier genannten zentralen Organe, war, dass die zentralen Organe Querschnittsaufgaben wahrnahmen. Ferner verfügten sie meist auch nicht über mehrere Leitungsebenen. Keinen Unterschied gab es jedoch hinsichtlich der Prinzipien der Leitung und Organisation.<sup>588</sup>

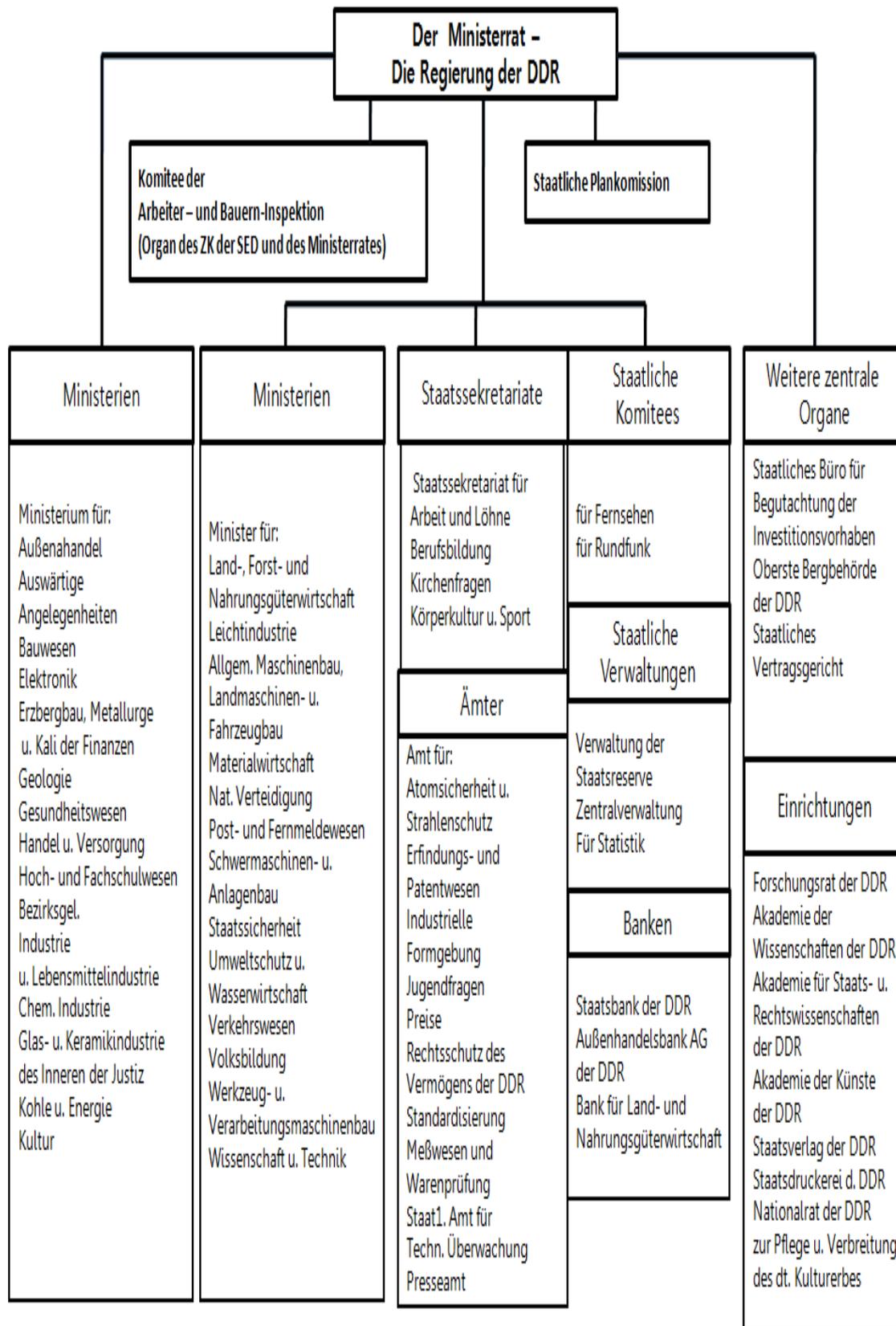
---

<sup>586</sup> Ebd. S. 160.

<sup>587</sup> Schulze, Gerhard (1991): „Der Ministerrat, die Ministerien und andere zentrale Staatsorgane“. In: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 102.

<sup>588</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 1030f.

Abbildung 4: Struktur der zentralen Organe des Ministerrates der DDR<sup>589</sup>



<sup>589</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 107.

### 4.3.2. Die Struktur der örtlichen Verwaltung

Nachdem 1952, wie bereits erwähnt, die Länder faktisch aufgelöst wurden, wurde ein dreistufiges System der örtlichen Organe der Staatsmacht in der DDR eingeführt. Hierzu zählten die Bezirkstage und ihre Räte, die Kreistage in den Landkreisen sowie die Stadtverordnetenversammlungen kreisfreier Städte und ihre Räte, Stadtverordnetenversammlungen und Gemeindevertretungen in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie auch Staatsbezirksverordneten-versammlungen in großen Stadtkreisen mit ihren Räten.<sup>590</sup>

Die Bezirks-, Kreis-, Stadt- und Gemeinderäte galten für nahezu alle Verwaltungsangelegenheiten als zuständige Vollzugsorgane.<sup>591</sup> Der zentrale Staatsapparat wurde durch die Räte und deren Fachabteilungen auf der örtlichen Ebene vertreten.<sup>592</sup>

Die gewählten örtliche Volksvertretungen auf allen drei Ebenen dieses Systems hatten die Kernaufgabe unter Führung der SED und im vertrauensvollen Zusammenwirken mit allen in der Nationalen Front vereinigten Parteien und gesellschaftlichen Organisationen die Politik der Arbeiter-und-Bauern-Macht zur weiteren Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft zu verwirklichen und die DDR allseitig zu stärken. Diese Formulierung findet sich in der Verfassung der DDR und im Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen der DDR (GöV). Wie aus dieser Formulierung ersichtlich, war den örtlichen Volksvertretungen in der DDR grundsätzlich das Recht eingeräumt in eigener Verantwortung über eigene Angelegenheiten zu entscheiden.<sup>593</sup> Dieses Recht sollte sich laut dieser Formulierung auf jene Aufgaben beschränken, die ihr Territorium und ihre Bürger betrafen. In der Praxis war ihnen dies jedoch aus bereits genannten Gründen nicht möglich.

Auch auf dieser Verwaltungsebene galt der Demokratische Zentralismus als das grundlegende Organisationsprinzip. Paragraph 11 des GöV räumte den örtlichen Verwaltungen das Recht ein, im Rahmen der bestehenden Gesetze, Beschlüsse etc., eigene Fachorgane zu bilden und sie an Aufgaben zu binden. Dies bedeutete konkret, dass Prinzipien des Demokratischen

---

<sup>590</sup> Bartsch, Heinz (1991): „Aufgaben und Struktur der örtlichen Verwaltung“. In: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 109.

<sup>591</sup> Maier, Herbert (1978): „Verwaltung“. In: Stammen, Theo und Rausch, Heinz (Hrsg.): *DDR – das politische, wirtschaftliche und soziale System*. München: Beck Verlag, 1978, S. 276.

<sup>592</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 1031.

<sup>593</sup> Bartsch, Heinz: a.a.O., S. 109.

Zentralismus auch in diesen Strukturen sich wiedergeben mussten. Auf diese Weise wurde das Leitungslinienprinzip bis auf die unterste Ebene der staatlichen Organe konsequent durchgesetzt. Der Einfluss des Ministerrates blieb auch in den unteren Fachorganen örtlicher Verwaltungen dadurch gewährleistet, als dass er über die Zusammensetzung der örtlichen Verwaltungen bestimmte und deren Mitglieder verbindlich auch Leiter von Fachorganen sein mussten.<sup>594</sup>

Das Prinzip der doppelten Unterstellung, welches bereits vorgestellt wurde, wirkte sich restriktiv auf den Entscheidungsspielraum der Räte aus. Diese Restriktionen umfassten die Bindung an Weisungen seitens der parlamentarischen Organe, der Regierung und anderer übergeordneten Organe. Als Vorbild galt das sowjetische Verwaltungsorganisationsmodell sowie das sowjetische Verwaltungsrecht. In der Sowjetunion bildeten die Sowjets der Deputierten der Werktätigen die örtliche Verwaltung. Das Prinzip der doppelten Unterstellung erfolgte in der Sowjetunion nach folgendem Muster. Beispielsweise waren die Exekutivkomitees der Leitung der Sowjets rechenschaftspflichtig dem Sowjet gegenüber, sowie zugleich auch übergeordneten Organen. Auf diese Weise waren die Bezirks-, Kreisräte u.a. generell den parlamentarischen Einrichtungen ihrer eigenen Ebene unterworfen, jedoch faktisch unterstanden sie den nachgeordneten Dienststellen des Ministerrates. Die Abhängigkeit vom Staatsapparat wurde auch hier dadurch gewährleistet, indem die personelle Besetzung der Räte von der Mitgliedschaft in der SED abhing. Ein Sekretär des Rates musste ein SED-Mitglied sein. Er hatte die ordnungsgemäße Arbeitsweise des Rates zu verantworten, indem er über das Recht verfügte, den Leitern der unterstellten Organe Weisungen zu erteilen. Ferner musste dadurch die Mitgliedschaft im Rat nicht mehr an die SED-Mitgliedschaft geknüpft werden.<sup>595</sup> Tatsächlich waren die Blockparteien in den Räten auch vertreten und dienten als Kaschierung (vgl. Kapitel 4.2.1.1.).

Weitere Restriktionen erfolgten durch die Bindung an Hauptplankennziffern. Durchschnittlich stellten etwa 100 Kennziffern eine Verbindlichkeit zwischen dem zentralen Staatsapparat und den örtlichen Staatsapparaten her. Sie schrieben die Zweck- und Objektverbindlichkeiten von finanziellen und materiellen Fonds fest. Diese Form der Restriktion nahm besonders in den achtziger Jahren erheblich zu. Dies begründete sich meist durch die tatsächliche Ressourcenverknappung in der DDR. Im Zuge dieser Entwicklung fanden ständige operative

---

<sup>594</sup> Ebda.

<sup>595</sup> Maier, Herbert: a.a.O., S. 276.

Umverteilungen statt. Besonders betroffen war das Bauwesen. Die Tätigkeit der Volksvertretungen, der Kommissionen und Abgeordneten beschränkte sich dabei lediglich auf die Durchführung bereits beschlossener Aufgaben. Kommunalpolitik war in dieser Zwangslage veranlasst außerhalb des Planes zu agieren.<sup>596</sup>

Aufgrund der Tatsache, dass die überwiegende Zahl der Kombinate und Betriebe direkt den Ministerien oder anderen zentralen Staatsorganen unterstanden, wurden die örtlichen Räte nicht direkt an deren Gewinn beteiligt. Andererseits zwangen die tatsächlichen Kooperations- und Koordinationsnotwendigkeiten die örtlichen Verwaltungen auch hier zum Handeln außerhalb der von oben vorgesehenen Unterstellung.<sup>597</sup>

#### **4.3.2.1. Zusammensetzung der Räte**

In der Regel bildeten ein Vorsitzender, seine Stellvertreter, ein Sekretär und andere Mitglieder zusammen den Rat. Die Zusammensetzung konnte quantitativ je nach Rat abweichen. So konnte die Zahl der Ratsmitglieder zwischen den Räten der Bezirke, der Stadt- und der Landkreise sowie der Städte anders ausfallen. Dies war möglich, weil der Vorsitzende über die Anzahl seiner Stellvertreter entscheiden durfte. Weitere Entscheidungen über die Zusammensetzung eines Rates traf der jeweils übergeordnete Rat. Bei den Räten der Bezirke war es beispielsweise der Ministerrat. Hierbei wurden Einwohnerzahl und die örtlichen Bedingungen beachtet.<sup>598</sup>

Die Leitung einer Rats oblag seinem Vorsitzenden. Weisungsberechtigt war er gegenüber den Mitgliedern des Rates, den Leitern der Fachorgane und ihnen unterstellten Einrichtungen und Betrieben. Er war ferner für die Durchführung und Kontrolle seiner Weisungen verantwortlich.<sup>599</sup> Diese Verantwortung umfasste auch die Zusammenarbeit der Kommissionen der Volksvertretungen.<sup>600</sup> Demnach organisierte der Vorsitzende die kollektive Arbeit seines Rates und sicherte diese zugleich im Hinblick auf die Beschlüsse der SED, des Ministerrates und übergeordneter Räte ab.

Analog hierzu erhielt ein Vorsitzender Weisungen vom jeweils anderen Vorsitzenden, der

---

<sup>596</sup> Bartsch, Heinz: a.a.O., S. 109f.

<sup>597</sup> Ebda. S. 117f.

<sup>598</sup> Ebda. S. 123.

<sup>599</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 1031.

<sup>600</sup> Ebd. S. 124.

einen übergeordneten Rat leitete.<sup>601</sup> Die Amtsbezeichnung eines Vorsitzenden des Rates eines Stadtkreises lautete Oberbürgermeister, des Vorsitzenden eines Stadtbezirkes lautete Stadtbezirksbürgermeister, des Vorsitzenden einer kreisangehörigen Stadt oder Gemeinde lautete Bürgermeister. In Dörfern sowie Ortsteilen von Städten und Gemeinden konnten ehrenamtliche stellvertretende Bürgermeister von den jeweiligen Räten berufen werden. In der Regel waren sie zugleich Abgeordnete ihrer Volksvertretungen.<sup>602</sup>

Die parlamentarischen Vertretungen, die Volksversammlungen wählten die Mitglieder der Räte. In Abstimmung mit dem Leiter ihnen übergeordneter Staatsorgane wählten sie auch die Leiter der Fachabteilungen. Auf Bezirksebene mussten sie sich mit dem Minister absprechen. Demnach wurden die personellen Entscheidungen von den Volksvertretungen in Form formaler Wahlen lediglich bestätigt.<sup>603</sup>

Die Mitglieder des Rates leiteten, die ihnen übertragenen Aufgabenbereiche. Hierzu wurde in der Praxis stark darauf geachtet, dass jedes Ratsmitglied zugleich Abgeordneter der zuständigen Volksvertretung ist. Zum Verantwortungsbereich der Mitglieder der Räte zählte die Gewährleistung dafür, dass alle ihm unterstellten Leitungen ihre Aufgaben richtig erfüllten. Weisungsberechtigt waren sie demnach gegenüber Fachorganen, Kombinat, Betrieben, Genossenschaften und weiteren Einrichtungen.<sup>604</sup>

Innerhalb der Mitglieder der Räte gab es Unterschiede in Verantwortungsbereichen. Verantwortungsbereiche einiger Mitglieder des Rates entsprachen jenen von Fachorganen. In diesem Fall war das Mitglied des Rates zugleich Leiter des Fachorgans. Ein Bezirksschulrat als Mitglied des Rates war zugleich Leiter der Abteilung Volksbildung. Die Leiter von Fachabteilungen hatten Weisungsrechte gegenüber ihnen untergeordneten Leitern von Fachabteilungen nachgeordneter Räte. Beim Gebrauch von diesem Recht hatten die weisungsbefugten Leiter von Fachabteilungen ihren Vorsitzenden des Rates zu unterrichten. Einschränkungen in diesem Recht gab es, sobald die Weisungen sonst den Plänen der Volksvertretungen widersprachen. Wurden diese dennoch gegeben, so konnten die Volksvertretungen, übergeordnete Räte und schließlich der Ministerrat diese aufheben.<sup>605</sup>

---

<sup>601</sup> Ebd. S. 131.

<sup>602</sup> Bartsch, Heinz: a.a.O., S. 125.

<sup>603</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 1031.

<sup>604</sup> Ebd. S. 125.

<sup>605</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 1031.

### 4.3.2.2. Zusammensetzung örtlicher Staatsorgane

#### 4.3.2.2.1. Die Räte der Bezirke

Die Räte der Bezirke waren Organe der parlamentarischen Organe, der Bezirkstage. Sie waren eine wichtige Systemkomponente der einheitlichen Staatsmacht in der DDR.<sup>606</sup> Die Mitglieder eines Rates des Bezirkes waren in der Regel zugleich auch Abgeordnete des eigenen Bezirkstages. Die Zusammenarbeit innerhalb des Rates erfolgte nach dem Prinzip der Kollektivität. Der Vorsitzende des Rates hatte jedoch eine privilegierte Stellung innerhalb dieses Kollektivs. Er war persönlich für die Umsetzung der Beschlüsse der SED und des Ministerrats, der Gesetze der Volkskammer sowie der Verordnungen verantwortlich. Aus diesem Grund hatte er Weisungsrechte gegenüber den Mitgliedern des Rates, den Leitern von Fachorganen und ihnen unterstellten Betrieben und Einrichtungen. Ferner konnte der Vorsitzende des Rates den Ratsmitgliedern Weisungsrechte gegenüber den unterstellten Einrichtungen einräumen.<sup>607</sup>

Der Verantwortungsbereich der Räte der Bezirke erstreckte sich auf die gesamte Umsetzung der zentral festgelegten Aufgaben durch die örtlichen Verwaltungen. Aus diesem Grund waren sie verantwortlich für wichtige Bereiche der Volkswirtschaft und des gesellschaftlichen Lebens in der DDR.<sup>608</sup> Zur Umsetzung dieser Verantwortung wurden Fachorgane gebildet. Darunter waren Fachorgane für die örtliche Versorgungswirtschaft, das Bauwesen, die Volksbildung, den Handel und die Versorgung, die Kultur etc.<sup>609</sup>

Der Ministerrat leitete an und kontrollierte die Tätigkeit des Rates des Bezirks. Der Ministerrat war einbezogen in die Vorbereitung von wichtigen Entscheidungen auf vielen Fachgebieten. Dieses Unterstellungsverhältnis des Rates des Bezirkes sollte im zentralistischen Verwaltungssystem der DDR die übereinstimmende Entwicklung auf örtlicher Ebene sicherstellen.<sup>610</sup>

---

<sup>606</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 160.

<sup>607</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 212.

<sup>608</sup> Bartsch, Heinz: a.a.O., S. 111.

<sup>609</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 162.

<sup>610</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 212.

#### **4.3.2.2.2. Die Räte der Kreise**

In der DDR existierten zwei Formen von Räten der Kreise. Diese Unterscheidung betraf die Räte der Landkreise und die Räte der Stadtkreise. Die ersteren waren Organe der Kreistage, die letzteren der Stadtverordnetenversammlungen. Beide unterstanden Sie den Räten der Bezirke.<sup>611</sup>

Die Räte der Kreise waren für die Tätigkeit der nachgeordneten Räte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden verantwortlich. Sie leiteten, unterstützten und kontrollierten diese Organe. Diese Zusammenarbeit sollte durch Einbezug der nachgeordneten Organe in die Vorbereitungen von Entscheidungen geschehen. Der Vorsitzende des Rates des Kreises kontrollierte die Vorsitzenden nachgeordneter Räte durch seine Weisungsberechtigung ihnen gegenüber.<sup>612</sup>

Die Räte der Kreise übten wesentlichen Einfluss auf die Leitung der Landwirtschaft, das Bauwesens auf der Kreisebene, die Volkseigenen Kommunalen Wohnungsverwaltungen, sowie auf die Volkseigenen Dienstleistungsbetriebe aus. Auch auf die genossenschaftlichen und privaten Handwerksbetriebe hatten die Räte der Kreise Einfluss. Die Schulen und Einrichtungen der Berufsbildung, der Kultur, der Jugendbetreuung, des Sports, des Gesundheits- und Sozialwesens sowie der Kinderbetreuung unterstanden den Räten der Kreise. Darüber hinaus waren die Räte der Landkreise Rechtsträger aller wesentlichen kommunalen Einrichtungen. Dadurch waren Sie die direkten Ansprechpartner für die Bürger in allen Angelegenheiten des kommunalen Lebens.<sup>613</sup>

#### **4.3.2.2.3. Die Räte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden**

Die Räte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bildeten die unterste Ebene in dem zentral gesteuerten Verwaltungssystem der DDR. Sie waren Organe der Stadtverordnetenversammlungen bzw. der Gemeindevertretungen.<sup>614</sup> Auch für sie galt das Prinzip der kollektiven Leitung. Im Auftrag der Volksvertretungen auf unterste Ebene leiteten die Räte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden den politisch-ökonomischen sowie soziokulturellen Aufbau der DDR innerhalb ihres Verantwortungsbereichs. Auch hier galt das

---

<sup>611</sup> Bartsch, Heinz: a.a.O., S. 112.

<sup>612</sup> Ebd. S. 615.

<sup>613</sup> Ebda. S. 112.

<sup>614</sup> Ebda.

Prinzip der doppelten Unterstellung, weil sie ihren Volksvertretungen sowie den Räten des Kreises rechenschaftspflichtig waren.<sup>615</sup> Ausnahmen bildeten einige Ortsteile, die über keine eigenen Volksvertretungen und Räte verfügten.

Für Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügten diese Verwaltungsorgane über keine nennenswerten Kapazitäten für die Kommunalwirtschaft und für die Daseinsfürsorge. Diese Tatsache verdeutlicht an dieser Stelle das zentralistische Leitungs- und Planungssystem innerhalb der DDR. Alle gesellschaftlichen Bereiche sowie die Zuordnung des kommunalen Betriebsvermögens oblagen der Rechtsträgerschaft der Landkreise. Insofern spielten die Räte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine marginale Rolle. Sie bestand im Wesentlichen darin, den zentralen Einfluss auf die lokalen Betriebe und Einrichtungen zu unterstützen. Dieser Aufgabenbereich wird im Kapitel 4 des GöV geregelt. Daraus geht auch hervor, dass über achtzig Prozent der Haushaltsmittel der Städte und Gemeinden zweckgebundene Zuweisungen waren. Diese Haushaltsmittel wurden aus dem zentralen Staatshaushalt zur zweckgebundenen Verfügung gestellt. Insgesamt betrachtet war der Entscheidungsspielraum der Räte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden äußerst begrenzt.<sup>616</sup>

#### **4.4. Verwaltungspersonal**

Im Vergleich zur Organisationsstruktur der DDR Verwaltung spielte die personelle Besetzung der Verwaltungsorgane eine viel wichtigere Rolle.<sup>617</sup> Aus dem Blickwinkel des Marxismus-Leninismus gilt das Berufsbeamtentum als ein Instrument der bürgerlich-personellen Zusammensetzung. Es gelte diese Institution zu zerschlagen. Dies sei erforderlich für die Schaffung neuer staatlicher Institutionen nach kommunistischer Art. Diesem Gedanken folgend, sei es nicht ausreichend lediglich die personelle Zusammensetzung des bürgerlichen Beamtentum durch kommunistisches Personal zu ersetzen. Das Berufsbeamtentum solle insgesamt, d.h. sowohl personell als auch strukturell, abgeschafft werden.<sup>618</sup>

Zum Verwaltungspersonal in der DDR gehörten alle Personen, die in den Verwaltungen,

---

<sup>615</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 446.

<sup>616</sup> Bartsch, Heinz: a.a.O., S. 112.

<sup>617</sup> Schulze, Gerhard (1991): „*Leiter und Leistungsbeziehungen in der staatlichen Verwaltung*“. In: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 135.

<sup>618</sup> Ule, Carl Hermann (1990): „*Öffentlicher Dienst*“. In: VOP „Verwaltungsführung, Organisation, Personal“, S. 154.

Gerichten, Staatsanwaltschaften und anderen staatlichen Einrichtungen beschäftigt waren. Keine Rolle spielte dabei, ob dieses Personal gewählt, berufen oder eingestellt war. Nicht zum Verwaltungspersonal der DDR zählten jene Arbeiter und Angestellte ohne leitende Funktion bzw. Mitgliedsstatus in staatlichen Organen, die in den Volkseigenen Betrieben beschäftigt waren. Ferner zählten auch die Mitglieder in Massenorganisationen nicht zum Verwaltungspersonal.<sup>619</sup>

Für das Verwaltungspersonal war der Begriff Staatsfunktionär gebräuchlich. Als Staatsfunktionäre wurden Leiter und Mitarbeiter in zentralen und örtlichen Staatsorganen bezeichnet. Beispielsweise wurden Richter, Staatsanwälte, Leiter von staatlichen Institutionen und Einrichtungen sowie deren Stellvertreter, Offiziere, Leiter der sozialistischen Volkswirtschaft, Generaldirektoren der Kombinate und Direktoren der Betriebe als Staatsfunktionäre bezeichnet.<sup>620</sup> Rechtlich betrachtet waren sie allesamt nicht Parteifunktionäre. Diese Bezeichnung war dennoch zutreffend, weil sie an Weisungen der Partei direkt gebunden waren. In diesem Sinne waren es allesamt wichtige Mitarbeiter des Staatsapparats, die zur Verwirklichung der sozialistischen Gesellschaftsordnung beitrugen.<sup>621</sup>

Die Persönlichkeit spielte für die Einteilung des geeigneten Personals die entscheidende Rolle. Ausschlaggebend war die Art und Weise der persönlichen Einstellung.<sup>622</sup> Dienstverhältnisse in Verwaltungsorganen konnten durch Wahl, Ernennung oder Arbeitsvertrag gegründet werden. Entsprechend wurden Dienstverhältnisse durch Abberufung, Entziehung oder Kündigung beendet. Beiderseitiges Recht zur Kündigung des Dienstverhältnisses bestand lediglich für Arbeitsverträge. Dieses Recht war in arbeitsrechtlichen Vorschriften geregelt. Bei den übrigen beiden Arten von Dienstverhältnissen konnte das Personal einen Antrag auf Entbindung von der Funktion stellen. Ein Recht darauf hatte es nicht. Die Arbeitsgerichte hatten keine Möglichkeit zur Überprüfung von Abberufungen und Entlassungen. Kündigungen von Arbeitsverträgen konnten durch Arbeitsgerichte geprüft werden.<sup>623</sup>

Die Staatsfunktionäre hatten innerhalb der Gesellschaft eine privilegierte Stellung. Dies galt

---

<sup>619</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 39.

<sup>620</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 135.

<sup>621</sup> Ule, Carl Hermann: a.a.O., S. 155.

<sup>622</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 39.

<sup>623</sup> Ebd.

insbesondere für Spitzenfunktionen in zentralen und örtlichen Staatsorganen. Hierzu zählten Stellen der Vorsitzenden der Mitglieder des Ministerrates, der örtlichen Räte sowie die der Richter und Staatsanwälte. Die Berufung galt als meist angewandte Form der Begründung von Dienstverhältnissen auf allen Ebenen der staatlichen Tätigkeit. Als Berufungsinstanz galt meist nicht die Volksvertretungen, sondern die Leiter der Staatsorgane. Auf diese Weise wurden beispielsweise die Mitglieder des Nationalen Verteidigungsrates, die Botschafter, die Staatsanwälte und die Leiter der Fachorgane der örtlichen Räte, die Schuldirektoren und Hochschullehrer, berufen. Die Begründung des Dienstverhältnisses durch Berufung erfolgte auf unbestimmte Zeit. Dies war bei den gewählten Staatsfunktionären anders. Die Bestätigung durch ein übergeordnetes Staatsorgan galt als eine Form der Berufung. Dies bedeutet, dass auch die Bestätigung faktisch als eine weitere Form der Begründung von Dienstverhältnissen betrachtet werden kann. Schließlich handelte es sich bei der Bestätigung ebenfalls um einen konstitutiven Akt.<sup>624</sup>

#### **4.4.1. Die Rechtsstellung der Mitarbeiter in den Staatsorganen**

Die Verwaltungsordnung (VO) vom 19. Februar 1969 (GBl II Nr. 26 S. 163) regelte die Rechtsstellung der Beschäftigten der staatlichen Verwaltungen in der DDR. Hierin wurden die Pflichten, die Rechte sowie die Verantwortlichkeiten des Verwaltungspersonals festgehalten. Die Gültigkeit dieser Rechtsordnung erstreckte sich auf alle hauptamtlichen Leiter und Mitarbeiter der staatlichen Einrichtungen. Im Detail handelte es sich um die Mitglieder der Räte der Bezirke, der Städte, der Stadtbezirke, der Gemeinden sowie Mitarbeiter in den Fachorganen und unterstützenden Einrichtungen. Demnach auf das gesamte vollziehend-verfügende Personal.

Die VO war eine besondere Rechtsvorschrift im Sinne des Paragraphen 80 Absatz 2 der AGB. Nach diesem Gesetz konnten für alle Bereiche, die eine Bedeutung für den sozialistischen Staatsaufbau hatten, spezifische Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten erlassen werden. Unterschiede in den einzelnen Pflichten, Rechten und Verantwortlichkeiten gab es zunächst zwischen Leitern und Mitarbeitern, die staatliche Befugnisse hatten, sowie zwischen Beschäftigten, wie beispielsweise die Sekretärinnen, Fernschreiberinnen, Kraftfahrern, Pflege-, Hilfs- und Wartungspersonal.<sup>625</sup> Neben diesem Unterschied zu der Rechtsstellung der gewöhnlichen Arbeitnehmer gab es noch weitere.

---

<sup>624</sup> Ebd. S. 41.

<sup>625</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 150.

Die Leiter und Mitarbeiter in den Staatsorganen, sowie die Mitglieder des Staatsapparates unterstanden der Disziplinarordnung vom 10. März 1955. Darin wurden Disziplinarstrafen geregelt, die für schuldhafte Verstöße gegen Pflichten und Rechte auferlegt wurden. Die Bandbreite von Disziplinarstrafen erstreckte sich über Verweise, Rüge, strenge Rüge, Versetzung auf eine niedrige Funktion, Zuweisung auf eine gering-entlohnte Beschäftigung, Entziehung der Funktion bis hin zur Fristlosen Entlassung nach Paragraph 22. Daraus ergab sich ein besonderes Pflichtverhältnis, welches über die allgemeinen Pflichten eines Werktätigen hinausging.<sup>626</sup>

Beschlüsse des Ministerrates regelten die Gehälter von Leitern und Mitarbeitern zentraler Staatsorgane sowie der örtlichen Räte. Die Mitarbeiter der Ministerien und anderer zentraler Staatsorgane bezogen Gehälter der Gehaltsgruppen 2 bis 12, d.h. 600,00 bis 2.200,00 DDR Mark. Die Gehaltsgruppen 10, 11 und 12 umfassten zusätzlich Dienstaufwandsentschädigungen von 300,00 bzw. 500,00 bzw. 750,00 DDR Mark.<sup>627</sup>

#### **4.4.2. Leiter in den Staatsorganen und ihre besondere Verantwortung**

Die staatlichen Leiter bildeten eine besondere Gruppe innerhalb des Verwaltungspersonals der DDR.<sup>628</sup> Die staatlichen Leiter trugen die Verantwortung für Umsetzung der staatlichen Politik innerhalb ihres jeweiligen Bereichs. Demnach trafen sie Führungsentscheidungen und leiteten ihre Kollektive.<sup>629</sup>

Die DDR Verfassung legte die Rechenschaftspflichten von Leitern in den Staatsorganen fest. Danach waren sie den Vorgesetzten Behörden, den Volksvertretungen ihrer Ebene und den gesellschaftlichen Organisationen der Werktätigen rechenschaftspflichtig. Diese Unterstellungskonstellation, die von der SED beschlossen wurde, sollte gewährleisten, dass entsprechend der marxistisch-leninistischen Auffassung innerhalb der DDR kein separates Beamtentum existierte, welches unabhängig vom Volk ist.<sup>630</sup>

Die Begründung des Dienstverhältnisses der Leiter in den Staatsorganen erfolgte entweder durch Wahl oder Berufung. Die Volkskammer der DDR wählte den Vorsitzenden und die

---

<sup>626</sup> Ule, Carl Hermann: a.a.O., S. 154.

<sup>627</sup> Ebd.

<sup>628</sup> Ebd. S. 135.

<sup>629</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 43.

<sup>630</sup> Ebd. S. 44.

Mitglieder des Ministerrates. Entsprechend wählten die zuständigen Volksvertretungen die Vorsitzenden und die Mitglieder der Räte der Bezirke, der Kreise, der Städte, der Stadtbezirke und Gemeinden. Analoge Verfahrensweisen galten für die Beendigung von Dienstverhältnissen. Die übrigen Leiter in den Staatsorganen wurden berufen. Zuständig für die Berufung bzw. die Abberufung waren die Minister und die Leiter der zentralen Staatsorgane. Auf diese Weise wurden die Generaldirektoren von unterstellten staatlichen Einrichtungen eingesetzt.<sup>631</sup>

Für die Leiter in den Staatsorganen galten besondere rechtliche Bestimmungen. Diese regelten den Rechtsstatus und Verantwortungsbereiche dieses Personals. Auch hier galt die VO vom 19. Februar 1969. Darin wurde dieses Personal als Beauftragte der Arbeiter-und-Bauern-Macht bezeichnet. Ihnen obliege eine Ehre und hohe gesellschaftliche Verpflichtung.<sup>632</sup>

Auch die Leiter in den Staatsorganen waren der Disziplinarordnung unterworfen. Auch dieses Personal sollte auf notfalls diese Weise auf das gesellschaftlich notwendige Verhalten erzogen werden. Das Fehlverhalten von Leitern in den Staatsorganen sollte zunächst durch alternative Erziehungsmaßnahmen getadelt werden. Hierzu gehörten Aussprachen im Kollektiv, in der Gewerkschaftsgruppe oder im gesellschaftlichen Gericht.<sup>633</sup>

Ein schuldhaftes Verstoßen gegen die Arbeitspflichten bzw. gegen sozialistisches Eigentum zog finanzielle Konsequenzen nach sich. Die materielle Verantwortlichkeit regelten die Paragraphen 260 bis 266 des Arbeitsgesetzbuches (AGB). Danach konnte ein fahrlässiges Fehlverhalten bis zur Höhe eines Monatsgehalts bestraft werden. Vorsätzliches Fehlverhalten konnte in voller Höhe geltend gemacht werden.<sup>634</sup>

Parallel zum Disziplinarrecht konnten auch strafrechtliche, ordnungsstrafrechtliche oder materielle Konsequenzen zur Anwendung kommen. Dies galt im Einzelfall zu prüfen. Dadurch konnte das Erziehungsziel konsequent durchgesetzt werden.<sup>635</sup>

---

<sup>631</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 136.

<sup>632</sup> Ebda. S. 135.

<sup>633</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 44.

<sup>634</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 156f.

<sup>635</sup> Ebd. S. 44.

### **4.4.3. Aus- und Weiterbildung von Staatsfunktionären**

Staatsfunktionäre erhielten bestimmte Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen in Abhängigkeit von ihrem Kaderprogramm. Grundsätzlich galt, nur Kader sollen ihre Qualifikationen weiterentwickeln.<sup>636</sup> Das System der Aus- und Weiterbildung sollte gewährleisten, dass die Kader den ständig wachsenden Anforderungen in ihren Qualifikationen entsprachen.<sup>637</sup> Es existierten keine konkreten Vorschriften, die die Aus- und Weiterbildung in bestimmten Laufbahngruppen regelten, dennoch kann man von einem System der Aus- und Weiterbildung in der DDR Verwaltung sprechen. Zu den Einrichtungen dieses Systems zählten die Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, die Fachschule für Staatswissenschaft, die Betriebsakademien der Räte der Bezirke sowie die Parteischulen.<sup>638</sup>

In allen Organen der staatlichen DDR Verwaltung wurden im Rahmen von Kaderprogrammen spezielle Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für das Verwaltungspersonal eingesetzt. Die Spezifik dieser Maßnahmen richtete sich nach den Anforderungen der jeweiligen Funktion. Die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sollten bestimmte Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln. Charakteristisch dafür war, wie bereits im vorhergehenden Kapitel erläutert, dass eine enge Verbindung zwischen politisch-ideologischer und fachlicher Bildung nicht unterschieden wurde.<sup>639</sup>

#### **4.4.3.1. Bildungseinrichtungen für Aus- und Weiterbildung**

##### **4.4.3.1.1. Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR in Potsdam-Babelsberg**

Die Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft in Potsdam-Babelsberg war eine zentrale Institution des Ministerrates. An dieser Institution erhielten leitende Mitarbeiter ihre Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Zu der Gruppe dieser Personen zählten leitende Mitarbeiter des zentralen und regionalen Staatsapparates, der Justiz und des Auswärtigen Dienstes.<sup>640</sup>

Die Gründung dieser Einrichtung geht zurück auf die am 12. Oktober 1948 von der SMAD

---

<sup>636</sup> Schwarzenbach, Rudolf: a.a.O., S. 57.

<sup>637</sup> Schulze, Gerhard (1991): „*Verwaltungspersonal und Verwaltungsausbildung*“. In: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 1991, S. 162.

<sup>638</sup> Ebda.

<sup>639</sup> Ebda.

<sup>640</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 35.

gegründete Deutsche Verwaltungsakademie. Den Befehl zur Gründung der ursprünglichen Akademie erging vom Obersten Chef der SMAD auf Vorschlag des Parteivorstandes der SED. Die Idee war die Schaffung einer Verwaltung für Volksbildung.<sup>641</sup>

Im Jahr 1972 wurde aus der ehemaligen Deutschen Verwaltungsakademie und der Hochschule für Justiz in Potsdam-Babelsberg die Deutsche Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften (DASR) geschaffen. Das Gründungsjahr der Hochschule für Justiz in Potsdam-Babelsberg geht zurück auf das Jahr 1952.<sup>642</sup>

Zu dem Aufgabengebiet der DASR zählte die Aus- und Weiterbildung von Kadern für die Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft, sowie Forschungen auf dem Gebiet des Staates und des Rechts. Auf der DASR konnten ein Hochschulabschluss, eine Promotion oder Habilitation für Staatswissenschaften und Rechtswissenschaften abgeschlossen werden. Die Zulassung zur Akademie erhielt man ausschließlich durch Delegation vom Ministerrat oder der Räte der Bezirke. Selbstbewerbungen waren ausgeschlossen.<sup>643</sup>

Das Weiterbildungsprogramm der DASR umfasste Lehrgänge von einer Dauer zwischen vier und fünf Wochen. Diese Lehrgänge galten zur Weiterbildung von Führungskräften zentraler und örtlicher Verwaltungsebenen. Ferner zählten hierzu Sonderlehrgänge zur Weiterbildung und Vorbereitung von Frauen mit Fach- oder Hochschulausbildung. Dieser Personenkreis war zur Übernahme leitender Funktionen im Anschluss an die Sonderlehrgänge vorgesehen.<sup>644</sup>

Auf allen Lehrgängen wurden Kenntnisse im Marxismus-Leninismus vertieft und aktuelle Aufgaben und Erfahrungen der Staatlichen Leitung und Planung vermittelt. Informatik und elektronische Datenverarbeitung zählten ebenfalls zum Lehrplan.<sup>645</sup> Die Teilnahmefrequenz sollte ca. zwei Jahre betragen, d.h. der Kader sollte in diesem Turnus an den Lehrgängen teilnehmen.<sup>646</sup>

Das Ausbildungsprogramm der DASR umfasste ein zweijähriges Studium für Kader des

---

<sup>641</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 162.

<sup>642</sup> Ebd.

<sup>643</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 36.

<sup>644</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 36.

<sup>645</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 164.

<sup>646</sup> Ebd. S. 36.

Staatsapparates. Auch hier diente das Studium zum Zwecke der Übernahme einer leitenden Funktion.<sup>647</sup> Als Zulassungsvoraussetzung galt neben der Delegation ein Hoch- oder Fachschulabschluss sowie eine mehrjährige Erfahrung in der Praxis des Staats-, Wirtschafts- oder Parteiapparates. Die Teilnehmer sollte überwiegend auf Funktionen in den örtlichen Verwaltungen vorbereitet werden.<sup>648</sup> Den Schwerpunkt des Studiums bildeten Fragen zur staatlichen Leitung und der wissenschaftlichen Führungstätigkeit. Das Studium endete mit dem Erwerb des Grades Diplom-Staatswissenschaftler.<sup>649</sup>

Über das zweijährige Studium hinaus existierte auch ein vierjähriges Studium. Auch dieses Studienprogramm galt für Kader des Staatsapparates. Dieser Teilnehmerkreis sollte im Anschluss an das Studium Funktionen als Räte der Bezirke, der Stadt- und Landkreise sowie Stadtbezirke einnehmen.<sup>650</sup>

Als dritte Ausbildungsmaßnahme galt das organisierte Selbststudium. Die Studierenden konnten ebenfalls in zwei Jahren den Grad Diplom-Staatswissenschaftler erwerben. Der Teilnehmerkreis dieses Studiums umfasste neben den Absolventen Staatlicher Hoch- und Fachschule auch jene, die ihren Abschluss an der Fachschule für Staatswissenschaft Edwin Hoernle absolvierten. Diese Fachschule unterstand ebenfalls dem Ministerrat. Sie war für die Grundausbildung von Kadern zuständig. Der Abschluss ermöglichte den Zugang zur DASR.<sup>651</sup>

#### **4.4.3.1.2. Die Fachschule für Staatswissenschaft Edwin Hoernle**

Die Fachschule für Staatswissenschaft in Weimar wurde am 2. Juni 1950 eröffnet. Sie hieß zunächst Verwaltungsschule des Landes Thüringen, bis sie im Jahr 1969 zur Fachschule für Staatswissenschaft umgestaltet und umbenannt wurde. Eine Außenstelle in Frankenberg zählte ebenfalls zu dieser Einrichtung. Zum Lehrangebot zählten kurzfristige Lehrgänge für Kader der Nomenklaturstufe 2. Darüber hinaus gab es ein zweijähriges Studium für Kader für den späteren Einsatz im Staatsapparat. Die Studierenden mussten vor der Aufnahme des Studiums bereits zum Mitarbeiterstamm des Staatsapparates gehören. Zu diesem

---

<sup>647</sup> Ebd.

<sup>648</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 164.

<sup>649</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 36.

<sup>650</sup> Ebd.

<sup>651</sup> Ludz, Peters Christian: a.a.O., S. 36.

Personenkreis zählten meist Bürgermeister.<sup>652</sup> Meist handelte es sich um Absolventen zehnjähriger polytechnischer Oberschulen mit mehrjähriger Berufserfahrung. Der Inhalt des Studienprogramms umfasste die Vermittlung staatswissenschaftlicher Kenntnisse.<sup>653</sup>

Das Studienprogramm für Kader baute auf zwei Stufen auf. Zunächst erfolgte ein Grundstudium an der Fachschule für Staatswissenschaft in Weimar. Im Anschluss daran erfolgte die Fortsetzung des Kaderprogramms auf der DASR in Form eines weiteren zweijährigen Studiums. Zwischen Grundstudium in Weimar und dem Aufbaustudium in Potsdam-Babelsberg lag meist eine längere berufliche Tätigkeit im Staatsapparat dazwischen. In der Praxis wurde meist entschieden, inwiefern ein Aufbaustudium in Potsdam-Babelsberg für den Kader in Frage kam.

Die Einheitlichkeit der Ausbildung von Staatsfunktionären war charakteristisch im Verwaltungssystem der DDR. Sie galt als notwendige Grundlage für die Stabilität des Verwaltungssystems.<sup>654</sup> Die Einheitlichkeit der Ausbildung wurde auch durch enge Beziehungen zwischen der Fachschule für Staatswissenschaft und der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften hergestellt. In enger Zusammenarbeit wurden Perspektivpläne für die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich Staatsapparat erstellt. Das galt auch für die Ausarbeitung von Lehrplänen. Ferner wurden auch die Lehrkräfte der Fachschule für Staatswissenschaft an der DASR fortgebildet.<sup>655</sup>

#### **4.4.3.1.3. Die Betriebsakademien der Räte der Bezirke**

Erste Verwaltungsschulen wurden bereits im Jahr 1946 auf dem Gebiet der SBZ gegründet. Das Präsidium des Ministerrats beschloss am 23. April 1969 über die Aus- und Weiterbildung von Kadern. Dieser Beschluss delegierte die Aus- und Weiterbildung von Kadern an Betriebsakademien des Magistrats von Berlin und an die Räte in den Bezirken Cottbus, Dresden, Erfurt, Frankfurt/Oder, Gera, Halle, Karl-Marx-Stadt (Chemnitz), Leipzig, Magdeburg, Neubrandenburg, Potsdam, Rostock, Schwerin und Suhl.<sup>656</sup>

Im Weiterbildungssystem der Verwaltung der DDR galten die Betriebsakademien der Räte

---

<sup>652</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: *Herrschaft durch Kader*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1977, S. 279.

<sup>653</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 165.

<sup>654</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 279.

<sup>655</sup> Ebda.

<sup>656</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 166.

der Bezirke als Konsultationspunkte für das organisierte Selbststudium an der Fachschule für Staatswissenschaften und der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften. Sie bereiteten demnach angehende Studierende dieser beiden zentralen Einrichtungen auf ihr Studium vor. Die Vorbereitung umfasste Lehrgänge zu speziellen Problemen der staatlichen Leitungstätigkeit. Auf dieser Ebene fand auch ein Erfahrungsaustausch in Form von Seminaren und Konsultationen statt, zwischen den Mitarbeitern der verschiedenen Räte der Kreise.<sup>657</sup> Die Leistungsüberprüfung fand in Form von Prüfungen und Klausuren statt. Eine weitere Funktion von Betriebsakademien der Räte der Bezirke bestand schließlich auch in der Koordination von Qualifizierungsmaßnahmen. Die Verantwortung für Organisation dieser Bildungseinrichtungen oblag dem jeweils Ersten Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates des Bezirkes.<sup>658</sup>

Die Betriebsakademien waren demnach eine wichtige Komponente im Aus- und Weiterbildungssystem des Verwaltungspersonals.<sup>659</sup>

#### **4.4.3.1.4. Die Betriebsakademien der Räte der Kreise**

Die Funktionen dieser Einrichtungen entsprachen dem Äquivalent zu den Betriebsakademien der Räte der Bezirke. In Abgrenzung dazu waren die Betriebsakademien der Räte der Kreise für die Weiterbildung der Bürgermeister kleiner Städte und Gemeinden zuständig. Dieser Personenkreis nahm meist nicht an entsprechenden Veranstaltungen der Fachschulen teil. Zum Adressatenkreis der Betriebsakademien der Räte der Kreise gehörten auch Abgeordnete der Kreistage und der Stadtverordnetenversammlungen. Dies hängt damit zusammen, da die parlamentarischen Organe in der DDR ein Rekrutierungsfeld für die Gewinnung von Nachwuchs für den Staatsapparat darstellten. Die meisten Nachwuchskader waren in unterschiedlichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens oder in der Volkswirtschaft tätig. Aus diesem Grund mussten Qualifizierungsmaßnahmen in Übereinstimmung mit den Betrieben und Einrichtungen erfolgen.

Diese Institutionen ermöglichten dem Nachwuchs sich auf die nächste Stufe ihres Werdeganges vorzubereiten. Es folgte meist eine Ausbildung an der Fachschule für Staatswissenschaft. Die Ausbildung von Abgeordneten erfolgte durch Abgeordnetenkabinette,

---

<sup>657</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 281.

<sup>658</sup> Ebda.

<sup>659</sup> Schulze, Gerhard: a.a.O., S. 166.

die eng mit den Bezirksakademien zusammenarbeiteten.<sup>660</sup>

#### **4.4.3.1.5. Parteischulen**

Die Nomenklaturstufe bestimmte über die Verpflichtung von Leitern oder verantwortlichen Mitarbeitern zum Besuch von Parteischulen. Als Parteischule galt die Kreisschule des Marxismus-Leninismus. Der Besuch dieser Einrichtung erfolgte neben der beruflichen Arbeit über eine Dauer von einem Jahr. Das gleiche galt auch für die Bezirksparteischulen oder für die Parteihochschule Karl-Marx in Berlin. Ferner konnte man auch ein Fernstudium absolvieren.

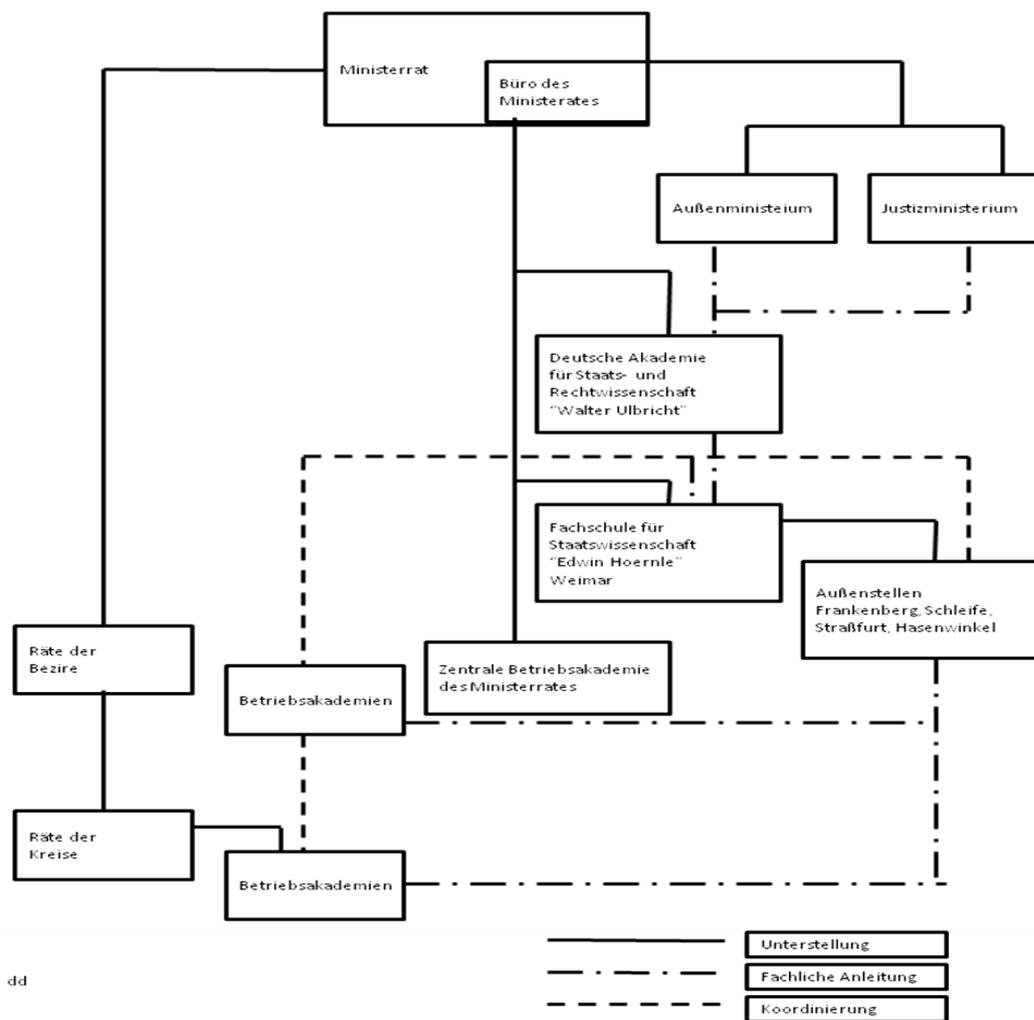
Die Parteischulen waren ausschließlich für die politisch-ideologische Bildung und Erziehung verantwortlich.<sup>661</sup> Aus diesem Grund dominierte die politisch-ideologische Bildung im Aus- und Weiterbildungssystem der DDR.

---

<sup>660</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 282.

<sup>661</sup> Ebd.

Abbildung 5: Struktur der Weiterbildungssysteme des Staatsapparates<sup>662</sup>



Als Folge der Struktur des Weiterbildungssystems des Staatsapparates galt der zunehmende Ausbau spezifischer Qualifizierungsinstitutionen für verschiedene Apparate. Man unterschied zwischen Parteiapparaten, Staatsapparaten, Wirtschaftsapparaten sowie Massenorganisationen. Auf leitende Positionen wurde entsprechend speziell ausgebildet. Insgesamt unterlag dem Verwaltungssystem dadurch ein Wissensmonopol, welches sich stabilisierend auf das Gesamtsystem auswirkte. Die verfügend-vollziehenden Organe waren aus den zuvor beschriebenen Gründen sozial abgekapselt. Im Grunde entsprach dies nicht dem Pariser Kommunemodell bzw. dem Verwaltungskonzept von Karl Marx. Die Vermittlung von Spezialwissen erfolgte an ausgewählte Kader und stand nicht jedem Bürger zur Verfügung.<sup>663</sup>

<sup>662</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 262.

<sup>663</sup> Ebda. S. 256.

#### 4.5. Synthese

Für das DDR Verwaltungsfeld waren Selektionsstufen im allgemeinen Bildungsprozess charakteristisch. Dem Begriffsverständnis der fachlichen Qualifikation im Verwaltungsfeld der DDR war die politisch-ideologische Zuverlässigkeit dominierend. Dies äußert sich im Aus- und Weiterbildungssystem wider. Im Verwaltungsfeld der DDR existierte faktisch keine soziale Ausgewogenheit. Der potenzielle Bewerberkreis war stark durch die Kaderpolitik bestimmt. Die Stufen der Nomenklatur spiegeln sich in der Hierarchie von Bildungseinrichtungen wider. Das allgemeine Bildungssystem in der DDR enthielt zwar die Qualifikationsstufen Schulabschluss, Abitur, Fachschulabschluss und Hochschulabschluss. Die Erreichung der jeweiligen Stufe war jedoch lediglich dafür entscheidend, auf welcher Stufe der Nomenklatur die Laufbahn des Kadern begann. In der Praxis waren die Qualifikationsstufen von den Nomenklaturstufen überlagert. Die formal erworbenen Abschlüsse hatten lediglich ihre Rolle bei der Auswahl von Kadern. Sie waren nicht ausschlaggebend für den Besuch von apparateigenen Bildungseinrichtungen. Das Kriterium dafür war vielmehr die Nomenklaturstufe.<sup>664</sup>

Die Besetzung von wichtigen Funktionen im Staatsapparat erfolgte im Grunde unabhängig von der Qualifikationsstufe im allgemeinen Bildungssystem. Das Aus- und Weiterbildungssystem im Verwaltungsfeld der DDR war semipermeabel und ermöglichte die Qualifizierung politisch-ideologisch geeigneten Personals. In der Auswahl der Kandidaten spielte die politische Zuverlässigkeit eine primäre Rolle. Die Ausbildung folge in der Regel der Berufstätigkeit.<sup>665</sup>

---

<sup>664</sup> Glaeßner, Gert-Joachim: a.a.O., S. 257.

<sup>665</sup> Ebda.

## 5. Interviewanalyse

### 5.1. Der hermeneutische Zirkel und der Sinn der Interviewanalyse vorliegender Dissertation

Hermeneutik ist Wissenschaft des Verstehens. Sie grenzt sich von der Wissenschaft des Erklärens ab. Die Hermeneutik hat eine lange Tradition und geht auf Wilhelm Dilthey zurück. Wilhelm Dilthey nannte seine wissenschaftliche Technik, die er zur Textauslegung entwickelte und an Schleiermacher anknüpfte, Hermeneutik. Hierbei handelt es sich um eine philosophische Arbeitsweise. Nach dieser Tradition werde die Natur erklärt, dahingegen muss man das Seelenleben verstehen.<sup>666</sup> Mit Methoden der Hermeneutik wird die Lebenswirklichkeit interpretiert und ausgelegt. Nach Dilthey erfolgt die Erfassung der Lebenswirklichkeit durch Erleben, Ausdruck und Verstehen.<sup>667</sup> Verstehen als Wissenschaft meint die Erkenntnisform, bei der es um Erfassung von Sinn oder Bedeutung geht. Unter Sinn verstehe man die Inhalte des theoretischen und praktischen Handelns oder Verhaltens. Im Unterschied hierzu geht es beim Erklären um Ursachen und Bedingungen von Inhalten. Beim Verstehen geht es um den Inhalt selbst.<sup>668</sup> Die vorliegende Dissertation ordnet sich der verstehenden Soziologie zu. Die hermeneutische Methodologie ist für diese Arbeit zentral, weil im Fokus der Untersuchung die Mentalitäten von Verwaltungstätigen aus den Verwaltungsfeldern der BRD und DDR stehen, die verstanden werden sollen.

#### 5.1.1. Der hermeneutische Zirkel

Der hermeneutische Zirkel erweist sich als ein zentrales Problem der geisteswissenschaftlich-orientierten Wissenschaftstheorie. Seit dieser Begriff, hermeneutischer Zirkel, eingeführt wurde, wird dieser mit der Reflexion über den Verstehensprozess verbunden. Zentral für den hermeneutischen Zirkel ist das Verhältnis zwischen dem Ganzen und seinen Teilen. Das Ganze müsse aus seinen Teilen und die Teile müssen aus dem Ganzen verstanden werden. Dabei könne ein umfassender Zusammenhang nur durch seine einzelnen Elemente verstanden werden. Umgekehrt werde die Stellung der Teile in ihrem Verhältnis zueinander durch ihre Beziehung zum Gesamtzusammenhang bestimmt. Dies kann anhand eines Beispiels deutlich werden. Ein Wort beispielsweise erhält seine Bedeutung durch seine Position in einem Satz.

---

<sup>666</sup> Grondin, Jean: Einführung in die philosophische Hermeneutik. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1991. S. 187.

<sup>667</sup> Ebda. S. 112f.

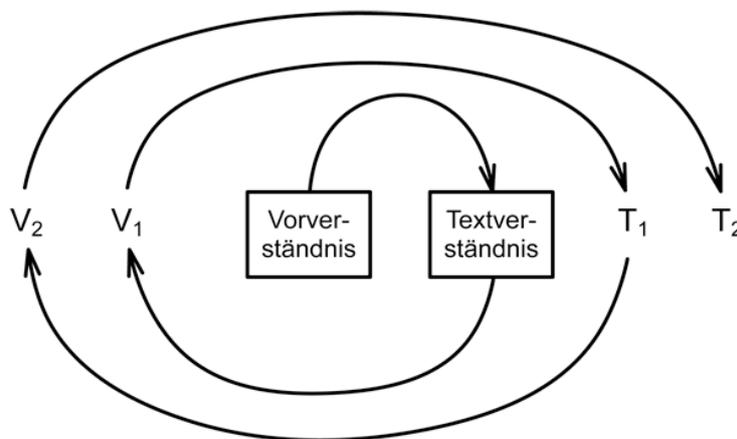
<sup>668</sup> Ebda. S. 114f.

Ein Satz wiederum erhält seine Bedeutung durch seine Position im Kontext. Schleiermacher prägt den Begriff des hermeneutischen Zirkels. Nach Schleiermacher beziehe sich dieser Begriff auf das Verhältnis zwischen einem Teil des Bewusstseinslebens und dem gesamten Bewusstseinslebens einer Person. In diesem Sinne beziehe sich dieser Begriff auch auf das Verhältnis zwischen sozialem Milieu und seiner historischen Epoche. Der hermetische Zirkel beschreibt darüber hinaus auch die Form des Verstehens, die als hin und her verlaufende Bewegung aufgefasst werden kann. Hierbei geht es ihm um die Bewegung zwischen dem Verstehen von einem Teil und seiner Allgemeinheit.<sup>669</sup>

Dilthey beschreibt den Prozess des Verstehens, den hermeneutischen Zirkel, als nacherlebendes Einfühlen, das sich immer näher zum Inhalt vollzieht. Ein Lebensmoment kann nur verstanden werden, wenn seine Bedeutung zum Ganzen des Lebens nachvollzogen werden kann.<sup>670</sup>

Dem hermeneutischen Zirkel wird ein scheinbares Paradox unterstellt. Im Kern wird vorgetragen, dass das was durch den hermeneutischen Zirkel verstanden werden soll, vorher bereits verstanden worden ist. Dadurch das im Prozess des Verstehens man sich immer näher an die Bedeutung herantastet, wird der prozessuale Vollzug des Verstehens als Entfaltung einer hermeneutischen Spirale dargestellt. Dieser Prozess soll anhand einer Grafik verdeutlicht werden.

Abbildung 6: Hermeneutische Spirale<sup>671</sup>



<sup>669</sup> Ebda. S. 90f.

<sup>670</sup> Ebda. S. 114f.

<sup>671</sup> URL: <http://www.zoellner-online.org/uni05SS-k-hz.pdf>. [Stand: 1. 11. 2009].

Durch Hermeneutik erhält man die Fähigkeit eines Interpreters. Der Interpret versteht den Sinn des Textes. Dieses Verstehen hat der Interpret, weil er bereits ein gewisses Vorverständnis hat. Ohne gewisse Voraussetzungen kann eine Interpretation nicht gelingen. Jeder Interpret geht hierbei stets von seinem eigenen Vorverständnis aus. Dieses Vorverständnis spiegelt die soziokulturellen und historischen Bedingungen des Interpreters wider. Im Prozess des Verstehens des Textes erfährt der Interpret eine Korrektur und Erweiterung dieses Vorverständnisses. Auf diese Weise kann der Interpret sich stufenweise dem Text nähern und immer besser verstehen.<sup>672</sup>

Die hermeneutische Spirale spiegelt nicht nur die Beziehung zwischen dem Verständnis über ein Teil und über sein Ganzes, sondern steht auch für die Beziehung zwischen dem Subjekt und dem Objekt des Verstehens, ferner steht diese für die Beziehung zwischen dem Vorverständnis des Interpreters und seinem zu verstehenden Text. Hermeneutik geht von einem Unterschied zwischen elementarem und höherem Verstehen aus. Die Hermeneutik erkläre demnach das Zustandekommen höheren Verstehens und elementaren Verstehens.<sup>673</sup>

Tabelle 7: Elementares Verstehen und höheres Verstehen<sup>674</sup>

<b>Elementares Verstehen</b>	<b>Höheres Verstehen</b>
Alltäglichkeit, Unbewusstsein, Individuum, Subjekt und einzelne Lebensäußerung	Allgemeingültige Zusammenhänge, Objekt und Ganzheit

Hermeneutik ist kein Instrument zur objektiven Erkenntnis, jedoch umfasst sie Regeln, die beachtet werden müssen, um ein höheres Verstehen zu erlangen.<sup>675</sup> Höheres Verstehen muss jedoch objektiv sein. An dieser Stelle muss man sich die Frage stellen, wie andere etwas verstehen. Ferner muss man wissen, welche Argumente durch andere in einem Zusammenhang gebracht werden und inwiefern diese Argumente für Gegenargumente offen sind. Dadurch vermeidet man eine der Willkür folgende Subjektivität. Man muss seines Vorwissens bewusst sein, indem man versucht dieses sachlich zu begründen.

Wie bereits angedeutet erlangt man höheres Verstehen in einer Zirkelbewegung. Man bewegt

<sup>672</sup> Grondin, Jean: a.a.O., S. 70f.

<sup>673</sup> URL: <http://www.zoellner-online.org/uni05SS-k-hz.pdf>. [Stand: 1. 11. 2009].

<sup>674</sup> URL: <http://arbeitsblaetter.stangl-taller.at/ERZIEHUNGSWISSENSCHAFTGEIST/Hermeneutik.shtml>. [Stand: 1. 11. 2009].

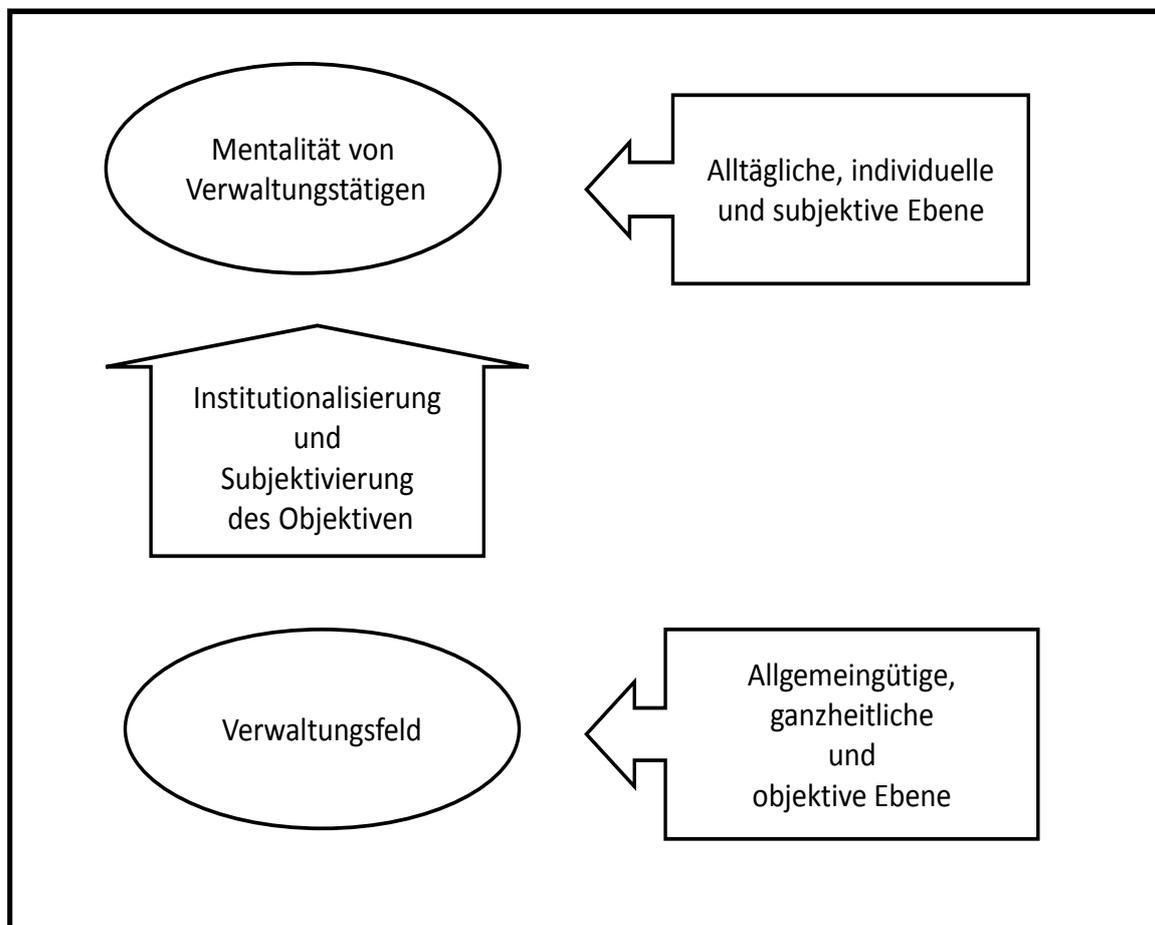
<sup>675</sup> Ebda

sich zwischen zwei Fragen. Die erste Frage richtet sich nach dem Sinn eines Elementes durch Gesamtsinn. Die zweite Frage richtet sich nach dem Gesamtsinn durch Sinne von Elementen.<sup>676</sup>

### 5.1.2. Der Sinn der Interviewanalyse vorliegender Dissertation

Als erstes soll im Folgenden eine Übersicht über den Prozess der Herausbildung der Mentalität von Verwaltungstätigen vorangestellt werden. Dargestellt wird hier der Prozess der Subjektivierung des Objektiven. Dabei handelt es sich um einen Prozess der sich von der Ganzheit bis zu den Teilen vollzieht.

Abbildung 7: Die Subjektivierung der Mentalität von Verwaltungstätigen aus dem Verwaltungsfeld<sup>677</sup>



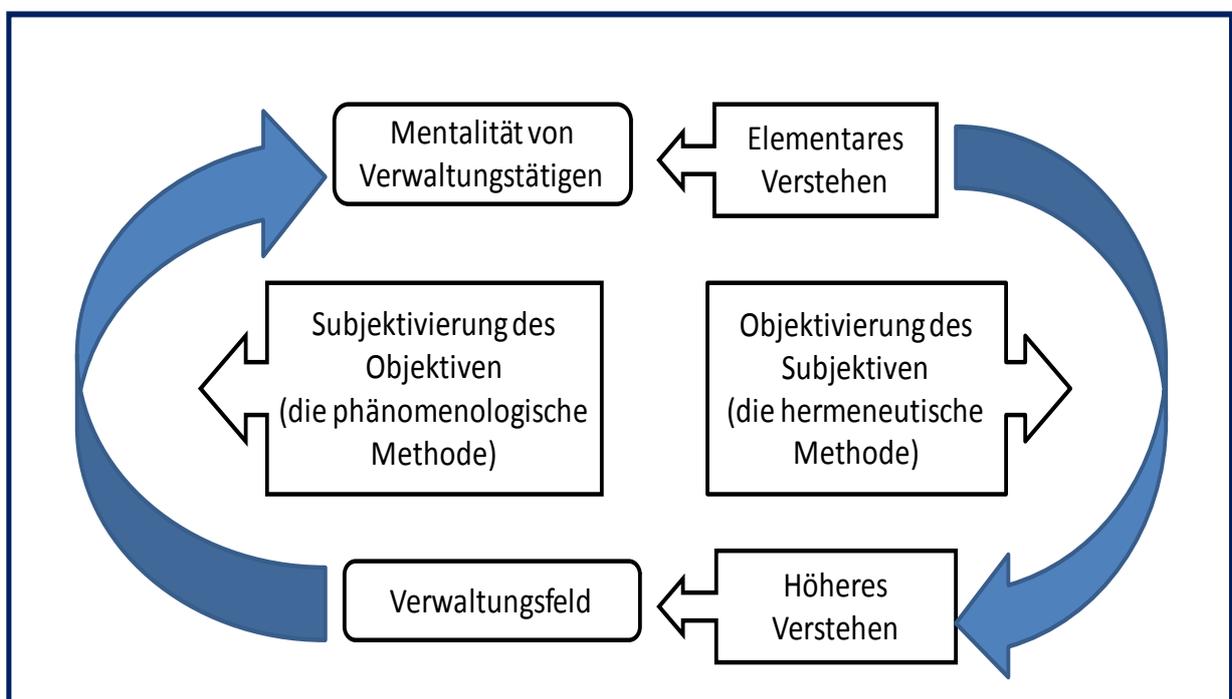
<sup>676</sup> Grondin, Jean: a.a.O., S. 97f.

<sup>677</sup> Eigene Darstellung.

Die Interviewanalyse in diesem Kapitel ist ein Versuch aus der Mentalität von Verwaltungstätigen auf das Verwaltungsfeld zu schließen. Diese Richtung ist eine andere, als in der Abbildung 7 dargestellt. Durch die Umkehrung der Betrachtungsrichtung, schließt sich der hermeneutische Zirkel. Die Abbildung 7 zeigt eine phänomenologische Methode, wie diese in dem Kapitel drei angewandt wurde. Die Interviewanalyse erweitert diese Perspektive um eine hermeneutische Methodologie. In diesem Sinne geht es bei der Interviewanalyse dieses Kapitels um die Objektivierung des Subjektiven.

Die Interviewanalyse wird hier selbst zur Hermeneutik. Durch sie kommt ein höheres Verstehen der Beziehung zwischen der Mentalität von Verwaltungstätigen und dem Verwaltungsfeld. Durch diesen Schritt vollzieht sich in der Gesamtbetrachtung dieser Arbeit ein hermeneutischer Zirkel. Dies soll in einer Übersicht nochmals deutlich werden.

Abbildung 8: Die Herausbildung des Hermeneutischen Zirkels durch die Interviewanalyse<sup>678</sup>



## 5.2. Interviewanalyse

Für die vorliegende Dissertation wurden insgesamt 9 Verwaltungstätige interviewt. Sie hatten gemeinsame Erfahrungen, nämlich dadurch, als sie alle in der Verwaltung vor der deutschen

<sup>678</sup> Eigene Darstellung.

Wiedervereinigung berufstätig waren. Ihr Alter liegt zwischen Fünfzig bis Anfang Siebzig. Fünf Verwaltungstätige kommen aus der DDR und vier Verwaltungstätige kommen aus der BRD. Zum Zwecke der Verbesserung und Vertiefung, insbesondere neuer Erkenntnisse zwischen dem BRD- und dem DDR-Verwaltungsfeld habe ich weitere Interviews mit Herrn S2 und Herrn M1 gemacht. Dadurch sollte auch das Niveau der Interviewanalyse erhöht wird.

Bei den vorliegenden Interviewanalysen wurde Wert darauf gelegt die Anonymität der Befragten zu garantieren. Die Gespräche wurden mit Erlaubnis der Befragten auf Tonband aufgenommen und zum Zweck der empirischen Auswertung, Transkription verwendet. Die Interviews verliefen mit verschiedenen Schwerpunkten, die durch Merkmale im Verwaltungsfeld der BRD bzw. der DDR begingt wurden. Darüber hinaus wurde versucht, möglichst wenig in das Gespräch zu intervenieren. Dies sollte dem Zweck dienen freie, möglichst unbeeinflusste Meinungen von Verwaltungstätigen zu sammeln.

Die Schwerpunkte im Interview wurden noch einmal auf Subthemen unterteilt. Tabellen 8 und 9 zeigen die Schwerpunkte und ihre Subthemen.

Tabelle 8: Die Schwerpunkte und ihre Subthemen des Interviews im DDR-Verwaltungsfeld

<b>Die Schwerpunkte</b>	<b>Subthemen</b>
Die führende Rolle der Partei	Einfluss der Partei auf die der Verwaltung
	Intervention der Stasi in die der Verwaltung
	Die Wichtigkeit der Loyalität zur Partei
Demokratischer Zentralismus	Gliederung der Verwaltungsorganisation
	Die Meinung über den Zentralismus
Planwirtschaft	Ablauf des Plans in der Verwaltung
	Auswirkung des Plans auf die Verwaltung
Kaderpolitik und Ausbildung	Atmosphäre der Ausbildung
	Ablauf der Ausbildung
	Die Wichtigkeit der politischen Zuverlässigkeit
Kollektive Arbeitskultur	Arbeitsatmosphäre
	Die Rolle der Vorsitzenden
	Das Freizeitleben
	Die Meinung über die Freizeitprogramme

Tabelle 9: Die Schwerpunkte und ihre Subthemen des Interviews im BRD-Verwaltungsfeld

<b>Die Schwerpunkte</b>	<b>Subthemen</b>
Gewaltenteilung	Die Intervention der Politik in die Verwaltung
	Die Rolle der Gesetze
Föderalismus	Gliederung der Verwaltungsorganisation
	Die Meinung über das föderative Prinzip
Ausbildung	Atmosphäre der Ausbildung
	Ablauf der Ausbildung
	Die Wichtigkeit der individuellen Leistungen
Individuelle Kultur	Arbeitsatmosphäre
	Freizeitleben
	Die Rolle der Vorsitzenden
	Die Selektivitäten bei der Rekrutierung zum öffentlichen Dienst

### **5.2.1.DDR-Verwaltungsfeld**

#### **5.2.1.1. Die Führende Rolle der Partei**

Die Verwaltung in der DDR wurde durch die führende Rolle von Politik bzw. der Partei stark geprägt. In der Folge des Prinzips „die führende Rolle der Partei“ war die Verwaltung in der DDR abhängig von der Politik. Das heißt die Macht lag allein in den Händen der SED. Aus diesem Grund war die Loyalität zur Partei das Wichtigste in der Verwaltung. Schließlich verlangte die führende Rolle der Partei von den Staatsfunktionären absolute Loyalität zur Partei.

*„... für bestimmte Jobs musste man in der SED sein. Man musste auch Loyal zum Staat sein. Wer gegen Sozialismus war, kam auch nirgendwo rein ...“<sup>679</sup>*

*„Nicht alle mussten Parteimitglieder sein, aber wer zur großen Linie gehörte hatte Chancen etwas zu werden.“<sup>680</sup>*

<sup>679</sup> Interview mit Herrn S1 am 16.03.2009.

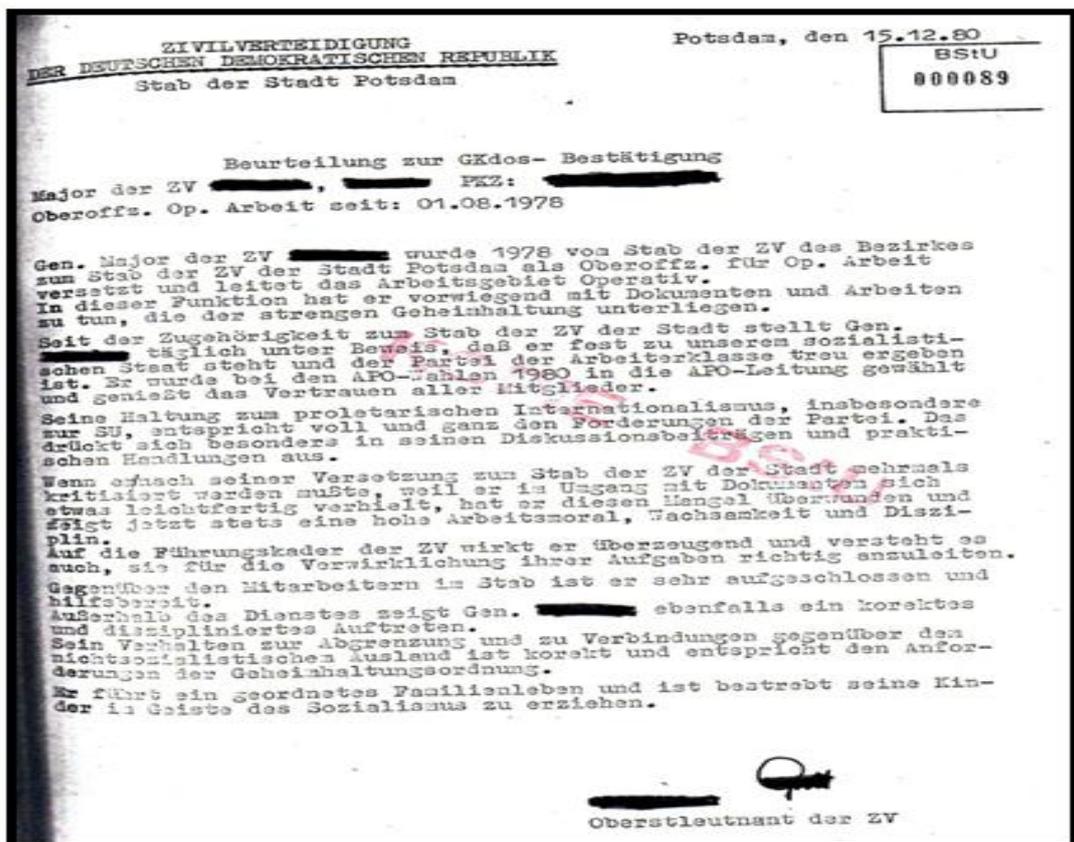
<sup>680</sup> Interview mit Herrn S1 am 16.03.2009.

„Für eine gute Karriere muss man der Polizei gegenüber loyal sein. Dadurch dass jeder in dieser Partei war, hatten sie alle unter Kontrolle und waren somit sicher, dass alle dem Staat gegenüber loyal arbeiten (...) West-Verwandtschaft musste benannt werden. Das war in der Kaderakte drin. Und es wurde verlangt, keine Beziehungen zu pflegen. Wurde doch etwas bekannt, gab es mächtigen Ärger. Entweder wurde man rausgeschmissen oder verbannt, zurückgestuft.“<sup>681</sup>

„Die Loyalität zur Partei wird von der Partei immer wieder überprüft. Es wurde ja auch in der Partei ausgewertet, wenn Du im Dienst eine Verfehlung begangen hattest. Du wurdest dann zur Verantwortung gezogen und mit einer Parteistrafe bedacht, von Rüge bis Ausschluss. Man war immer in dieses Korsett eingeschnürt.“<sup>682</sup>

Die Beurteilung der Vorsitzenden gegenüber ihren Untergeordneten läuft auch geheim. Die Abbildung 9 zeigt dies deutlich.

Abbildung 9: Beurteilung der Vorsitzenden



<sup>681</sup> Interview mit Herrn M1 am 28.03.2009.

<sup>682</sup> Interview mit Herrn M1 am 28.03.2009.

*„Die Überprüfung zur Partei verläuft auf geheimnisvoller bzw. untransparenter Weise. Es gab Positionen die einen bestimmten Geheimhaltungsgrad hatten. Die wurden durchleuchtet ob sie für diesen Beruf ausüben können.“<sup>683</sup>*

Die Loyalität zur Partei und zum Staat der Staatsfunktionäre wurde durch die jeweiligen Vorgesetzten beurteilt. Die Loyalität zur Partei und zum Staat war abstrakt und alle Leistungsstellen in der Verwaltung waren fast ausschließlich von Genossen besetzt. Dies ermöglichte es, dass die führende Rolle der Partei in der Praxis der Verwaltung zum Gehorsam gegenüber dem Vorsitzenden umgewandelt wurde. Schließlich produzierte die führende Rolle der Partei den Mechanismus: „Die Partei = Der Staat = Die Vorsitzender“ in der Verwaltung und im Verwaltungsdienst.

*„Nomenklaturkader mussten politisch sauber sein. Also sie mussten zu diesem Staat stehen. Dazu wurden sie erst einmal beurteilt durch ihren Vorgesetzten, dann ging das bei mir zum Beispiel ins Ministerium. Ministerium für nationale Verteidigung (...)“<sup>684</sup>*

Durch diesen Mechanismus war man per Gesetz dem Befehl dem Vorsitzenden unterstellt. Aus diesem Grund konnte das Gesetz nicht funktionieren. Um es genauer zu sagen, wurde das Gesetz vom Befehl der Vorsitzenden in der Verwaltung ersetzt.

*„In der DDR war das anders. Dort hat man einen Vorgesetzten gehabt und der Vorgesetzte trug die Verantwortung für alles. D.h. ich konnte keine Person im Anschluss an die Ermittlungen, ohne dass mein Vorgesetzter seine Zustimmung gegeben hatte (...) Da haben die Vorgesetzten eine größere Rolle gespielt. Sie mussten über den ganzen Fall, den man bearbeitet hat Bescheid wissen und haben auch die rechtlichen Entscheidungen maßgeblich beeinflusst.“<sup>685</sup>*

Es gab zwei Arten, durch die die Partei die Verwaltung intervenierend kontrollieren könnte. Erstens kontrollierte die Staatssicherheit die Verwaltung. In den meisten Verwaltungsorganisationen gab es einen bestimmten Staatsfunktionär oder eine bestimmte Abteilung, die Kontakt mit der Staatssicherheit hatte. Ihre Hauptaufgabe war, über die

---

<sup>683</sup> Interview mit Herrn S1 am 16.03.2009.

<sup>684</sup> Interview mit Herrn S2 am 17.07.2009.

<sup>685</sup> Interview mit Herrn M1 am 28.03.2009.

wichtige Tätigkeit der entsprechenden Verwaltungsorganisationen zu berichten und die Verwaltungsorganisation zu kontrollieren.

*„Ich weiß zum Beispiel, dass jeder Ratsbereich einen Kontaktbeamten bei der Staatssicherheit hatte. Wenn es etwas gab, dann konnte er kontaktieren oder melden, dass irgendwie was war.“<sup>686</sup>*

Die Polizei war keine Ausnahme und stand unter der Kontrolle der Stasi.

*„Jede Polizeidienststelle hatte auch eine Abteilung, das MFS, die dafür zuständig war, für den inneren Zustand möchte ich mal sagen, für die Leute, die da gearbeitet haben.“<sup>687</sup>*

Zweitens wurde die Verwaltung durch die Organisationen der Partei kontrolliert. Schließlich wurde die Verwaltung in der DDR einmal durch die Staatssicherheit und noch einmal durch die politischen Organisationen doppelt kontrolliert. Sowohl die Staatssicherheit als auch die Partei hatten beide ihre eigenen Personen oder Abteilungen in die Verwaltungsorganisation platzieren können. Diese Personen oder Abteilungen waren für Berichte über wichtige Tätigkeiten entsprechender Verwaltungsorgane und die Politische Bildung verantwortlich.

*„Eine Polizeidienststelle hatte einen Chef und hatte einen Stab, die praktisch mit dem Chef zusammen die ganze Dienststelle geführt haben. In dem Stab gab es einen Staatschef (...) Dann gab es einen Polit-Offizier. Der war für die politische Schulung und Ausbildung und alles was so parteipolitisch gefordert wurde verantwortlich. Stellvertreter-Polit nannte er sich.“<sup>688</sup>*

Selbst die Verwaltungsorganisation musste der Partei und der Staatssicherheit über ihre Tätigkeiten berichten.

*„Und dieser Stab hatte ein Team, wie man heute sagen würde, die die Dienststelle ständig besetzt hielten (...) Die haben praktisch die ganze polizeiliche Lage in*

---

<sup>686</sup> Interview mit Herrn S2 am 17.07.2009.

<sup>687</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

<sup>688</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

*unserem Zuständigkeitsbereich erfasst, aufgearbeitet und entsprechende Leute verständigt. Als Beispiel: Es passiert ein Eisenbahn-Verkehrsunfall. Stoßen zwei Züge zusammen und es gibt Tote und Verletzte. Dann hat er zu verständigen: erstmal die Partei, die muss das wissen. Dann die Kriminalpolizei (...) dann gab es die Schutzpolizei und das MFS musste natürlich auch verständigt werden und die Staatssicherheit hatte natürlich auch IMs unter den Polizisten, ist ja klar.“<sup>689</sup>*

Die Partei und die Staatssicherheit kontrollierten auch durch vertikales Berichtssystem zwischen Partei und der Verwaltungsorganisation.

#### 5.2.1.2. Demokratischer Zentralismus

Alle Verwaltungsorganisationen werden nach dem Prinzip „Demokratischer Zentralismus“ zentralisiert gegliedert.

*„Naja, der höchste Polizist war ja der Innenminister. Damals war es Karl Maron. Die hatten auch einen militärischen Dienstgrad, also Polizeidienstgrad. Dann kamen die Bezirkschefs. Die DDR hatte ja mehrere Bezirke, Bezirk Potsdam, Bezirk Berlin, Bezirk Neubrandenburg, Bezirk Dresden, Cottbus...“<sup>690</sup>*

*„(...) vor dem Minister war der Innenminister. Der war auch Polizeichef. Und dann kamen die Bezirke. Dann kamen die Kreise, bis runter zu den Gemeinden, sprich in den Dörfern.“<sup>691</sup>*

Ein Merkmal der DDR-Verwaltung war, dass die Verwaltungsorganisationen nach Politischen Organisationen gegliedert wurden. Hier kann Isomorphie zwischen den Politischen Organisationen und den Verwaltungsorganisationen, den die Neo-Institutionalisten betont haben, gesehen werden. Dieser Isomorphie war ein Resultat des Zwanges der Partei. Dies bedeutet, dass die ganzen Verwaltungsorganisationen autoritär strukturiert waren. Das Prinzip des Demokratischen Zentralismus umschrieb nur schamvoll die einem solchen System innewohnende Tendenz der unweigerlichen Machtkonzentration in den Händen des Politbüros und letztlich in denen des Generalsekretärs, was die immer rigider werdende Bürokratie

---

<sup>689</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

<sup>690</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

<sup>691</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

erklärt.<sup>692</sup>

*„Sagen wir mal Bezirk Magdeburg. Dann gab es die Kreisämter, Kreise. Das war auch parteilich so. Da gab es eine Kreisleitung der SED und eine Kreispolizei, also ein Kreisamt. Das war alles so gegliedert, die Polizei war so gegliedert, wie auch die politische Gliederung war.“*

Interessanterweise wurde der Demokratische Zentralismus von den Staatsfunktionären verkörpert. Sie verkörperten den Demokratischen Zentralismus durch ihre Meinungen über Föderalismus und Zentralismus. Sie dachten, dass Zentralismus besser sei als Föderalismus.

*„Hier hat ja jede Polizei auch ihr Polizeigesetz und das war in der DDR alles zentral, das gab es nicht in der BRD. Ich finde das auch besser, muss ich sagen.“<sup>693</sup>*

Die Meinung der Staatsfunktionäre über Zentralismus basierte auf der Ausbildung, die sie erhalten hatten. Durch die Ausbildung und Erziehung hielten sie ein zentralisiertes Verwaltungssystem für natürlich und hinterfragten dieses nicht.

*„Und ich auch, weil ich es so gelernt habe. Ich finde bei der Polizei dieses Zentralistische viel besser. Also es kann doch nicht sein. Das ist schon bei der ganzen materiellen Sicherstellung so. Die Kostenfrage. Dann die Gesetzlichkeit. Das Polizeigesetz kann doch nicht in Baden-Württemberg anders sein, als in Berlin oder sonst was. Es gibt ein Polizeigesetz und da hat sich die gesamte Polizei dran zu halten. Also, ich weiß nicht, ob das so besser ist, wie es jetzt ist. Ich sage nein.“<sup>694</sup>*

Die Gründe, warum Staatsfunktionäre die Bevorzugung gegenüber dem Zentralismus sahen, waren Einheitlichkeit und Sicherheit. Staatsfunktionäre bedurften dieser Einheitlichkeit und Sicherheit. Diese Gründe sind vergleichbar mit Meinungen der Beamten aus der BRD, die im nächsten Schritt erwähnt werden.

Lenin sah den Idealtyp von Verwaltungsorganisation in der Armee. Dies bedeutet die

---

<sup>692</sup> Maaz, Hans-Joachim: *Gefühlsstau*. Berlin: Argon Verlag, 1990, S. 19.

<sup>693</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

<sup>694</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

Militärisierung der Verwaltungsorganisation. Die Militärisierung wurde durch Demokratischen Zentralismus verwirklicht. Das Merkmal der militärischen Organisation basierte auf strikte vertikale Verhältnisse zwischen den Vorsitzenden und Mitarbeitern, weil der Kern der Kommandoverwaltung in Befehlen, Gehorsamkeit und Einheitlichkeit sowie im vertikalen Berichtssystem angesehen wurde.

*„Aber die Polizei wurde eben auch militarisiert. Die Jugend wurde auch militarisiert, genau wie es die Nazis auch gemacht haben.“<sup>695</sup>*

Diese Militarisierung der Verwaltungsorganisationen wurde in der Polizei und Feuerwehr deutlich. Das Ziel des Demokratischen Zentralismus war, einen Befehl vom zentralen Verwaltungsorgan schnell an ein Organ im Dorf durchzugeben. Umgekehrt musste das Organ im Dorf schnell einen Bericht über ihre Tätigkeit an das zentrale Organ durchgeben.

*„Die Polizei in der DDR – nachdem die Volksarmee geschaffen wurde usw. – hatte andere Dienstgrade. Ich war z.B. Hauptmann und wurde jetzt als Hauptkommissar übernommen. Aber das waren militärische Dienstgrade: Hauptmann, Leutnant, Oberleutnant. Und das ist dieses ganze militärische der DDR. Die wollten ein wehrhafter sozialistischer Staat sein.“<sup>696</sup>*

Schließlich wurden die Verwaltungsorganisationen durch den Demokratischen Zentralismus rigide und die Funktionen der Verwaltungsorganisationen wurden vereinfacht. Dies verwirklichte sich, um Staatsfunktionäre zu mobilisieren und zu kontrollieren.

#### 5.2.1.3. **Planwirtschaft**

In der Verwaltung der DDR wurde alles geplant. Dies bedeutet, dass die Verwaltung eine große Rolle im Bereich der Wirtschaft gespielt hat.

*„Die hat natürlich auch auf das Sicherheitssystem, auf die Polizei also, abgefärbt. Da wurde auch alles geplant (...) deswegen hat die Polizei immer Arbeitspläne, Monatspläne, Jahrespläne gemacht. Von mir hat man auch erwartet, dass ich plane,*

---

<sup>695</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

<sup>696</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

*die Kriminalitätsbekämpfung in meinem Zuständigkeitsbereich (...) dann musstest du planen: wann willst du diesen Schwerpunkt der Kriminalität beseitigen, mit welchen Mitteln, und welchen Methoden. Und da wurden direkte Arbeitspläne gemacht und die spielten immer eine große Rolle. Ein Arbeitsplan wurde erstellt, den habe ich im Kommissariat gemacht, der Leiter der Kriminalpolizei, meiner Dienststelle, hat für die ganze Kripo. das wurde geplant z.B. “<sup>697</sup>*

Die Planwirtschaft war ein Resultat des Mangels an Ressourcen. Das bedeutet, dass die Wirtschaftslage in der DDR darunter gelitten hat.

*„Also nehme ich an, dass man dieses Zentralistische eingeführt hat, um mit den Ressourcen die die DDR hatte auch einigermaßen über die Runden zu kommen. Rohstoffe waren ja auf dem Weltmarkt schon immer sehr teuer. Und machen wir uns nichts vor (...) ich habe immer angenommen, dass aus diesem Grunde dieses Zentralistische Plansystem eingeführt wurde, um auch die Ressourcen richtig zusammen zu halten. Um überhaupt produzieren zu können.“<sup>698</sup>*

Allen voran nutzte die Partei Pläne als ein Mittel zur Kontrolle der Verwaltung. Im Prozess des Planentwerfens, Planvollzuges und der Planerfüllung hatte die Partei in die Verwaltung interveniert und diese kontrolliert.

*„Und so wurde jeden Monat, jedes Jahr ein Arbeitsplan erstellt. Und der wurde dann auch abgeglichen, einmal dienstlich, und spielte natürlich auch im Parteiapparat auf der Dienststelle eine Rolle. D.h. die Parteileitung hat sich damit auch auseinandergesetzt und gesagt: „Wieso schaffen die das nicht? Warum klauen die denn da immer noch. Macht denn der M“, also ich, „mit seinem Team da nicht genügend oder hat der zu wenig Leute, oder was? Schaffen die das nicht? Der muss mal darüber berichten.“ Und dann musstest Du als Leiter zur Parteileitung und musstest dort erklären, warum du das noch nicht geklärt hast, den Plan nicht eingehalten hast.“<sup>699</sup>*

Der Hauptgrund für ein starkes Mittel der Kontrolle gegenüber den Staatsfunktionären lag

---

<sup>697</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

<sup>698</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

<sup>699</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

darin, die Planerfüllung mit Erhalt einer Position zu verkoppeln. Das heißt es hing von der Planerfüllung ab, ob ein Staatsfunktionär seine Position weiter behalten durfte oder diese verlor. Schließlich hatten Pläne eine starke Wirkung im Bereich der Personalpolitik (Personalverwaltung).

*„Das ist besonders für einen Funktionär eine große Belastung, weil der ja den Plan immer wieder verteidigen und berichten musste. Und dann waren ja immer Parteiwahlen. Und da wurde ja immer auch bei uns in der Dienststelle die Parteileitung gewählt (...) Zum Jahresende wurden ellenlange Berichte von mir als Leiter verlangt – von anderen auch – wie ist er in der politisch-ideologischen Weiterbildung seiner Genossen erfolgreich gewesen oder eben nicht.“<sup>700</sup>*

Aus diesem Grund war die Planfüllung eine große Belastung für Staatsfunktionäre. Interessanterweise war das Ziel, dass der Staatsfunktionär auf den Plan reagiert, obwohl die Erhaltung einer Position durch Planerfüllen Staatsfunktionäre zu bestimmten Strategien zwang. Das hieß beispielsweise im Wettbewerb an den Plan zu denken und weder das beste Ergebnis noch das schlechte Ergebnis als gut anzusehen. Veilmehr war man versucht die Mitte anzuvisieren, oder etwas Mittelmäßiges für das Beste zu halten.

*„Und ich war Kommissariatsleiter von 1971 bis zur Wende 1989-1990. Und ich war praktisch dann auch der dienstälteste Kommissariatsleiter in Berlin, weil die anderen immer abgelöst wurden. Nach 5,6,8,10 Jahren stimmte dann auf einmal die Aufklärung nicht. Am Jahresende gab es ja immer die Aufklärungsergebnisse. Wenn sie festgestellt haben, dass das Kommissariat 3 schlechter war, als das Kommissariat in Pankow, in Mitte oder in sonst wo, dann muss das ja eine Ursache haben. Da wurden einem dann natürlich Vorwürfe gemacht. Und es war immer das Planziel mindestens 90% zu erreichen. Die beste Dienststelle war Treptow, denn die hatten immer 93%. Wir waren immer die dritten. Deswegen habe ich mich auch so lange gehalten. Meine Chefs waren froh, wenn wir die dritten waren. An erster Stelle konnten wir ja nicht sein, das geht ja schlecht. Wenn wir allerdings die dritten waren, hat der Polizeipräsident die Schnauze gehalten, der Leiter Kripo vom Präsidium Berlin den Mund gehalten, wir wurden nicht kritisiert und es wurde gesagt: „lass den*

---

<sup>700</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

*mal machen.“ Deswegen hatte ich Rückenhalt. Nur durch die Aufklärung.“<sup>701</sup>*

Es war unmöglich, das Planziel zu 90% zu erreichen. Die Dienststelle von Treptow erreichte immer 93% und die Dienststelle des Befragten hatte immer den dritten Rangplatz im Wettbewerb.“ Dies ist ein typisches Beispiel für Falschmeldungen und Erfolgsmeldungen.

Derartige Strategien waren Nebenwirkung der Planwirtschaft. Darüber hinaus ist dies ein Beweis dafür, dass beim Entwurf von Verwaltungsinstitutionen die Funktion der Kontrolle als der wichtigste Faktor galt.

Angesichts des Zusammenhangs zwischen Planwirtschaft und Mangelwirtschaft wurde die Kontrolle der Staatsfunktionäre von der politischen Ebene bis hin zur Dienstebene ausgedehnt. Das heißt die Staatsfunktionäre mussten aufgrund der Mangelwirtschaft Rohstoffe beim Verwaltungsdienst einsparen. Schließlich erzeugte dies die Alltäglichkeit der Kontrolle.<sup>702</sup>

*„Also selbst der Kraftstoff, der Nutzung eines Fahrzeuges war ein Limit gesetzt und das konnte ich nicht überschreiten. Und dann musstest Du dich rechtfertigen, warum Du Kraftstoff für dein Auto nachforderst. Du hast doch bekommen, 60 oder 80 Liter.“<sup>703</sup>*

Der Mangel an Ressourcen war auch ein materielles Problem in der Verwaltung. Aus dem Grund gab es Schwierigkeiten bei der Durchführung von Verwaltungsaufgaben.

*„Bei uns war es ganz schlecht immer mit Autos. Hier im Westen bin ich runter gegangen in die Tiefgarage, habe einen Schlüssel bekommen und dann bin ich mit dem Auto losgefahren. Wir hatten im Kommissariat vier Autos, die waren zwar immer ausgelastet, aber ich habe jederzeit ein Fahrzeug gekriegt. Das war im Osten ja nicht möglich...Da musste Kraftstoff gespart werden(...) Ich hatte ein Auto, das mit einem Fahrer besetzt war und einen Selbstfahrer. Einen Trabanten und einen Wartburg. So.*

---

<sup>701</sup> Interview mit Herrn M1 am 30. 6. 2009.

<sup>702</sup> Wettbewerb, Planerfüllung und Erfolgsmeldung – kamen die wackeren „Tschekisten“ mitunter so unter Druck, dass auch sie erfundene Falschmeldungen von erfolgreicher Abwehr und Feindbekämpfung oder von angeblich angeworbenen Spitzeln weitergaben. Maaz, Hans-Joachim(1990): a.a.O., S. 20f.

<sup>703</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

*Das reichte ja nicht. Wenn da welche raus wollten zur Durchsuchung, hatte ich kein Auto. Dann mussten wir uns einen borgen von woanders, dann sagte der wieder vom anderen Kommissariat: „Unser eines ist kaputt, der andere ist unterwegs.“ Also kamst Du schon wieder in Zeitnot. Das ist alles Ereignisse, die hier (im Westen) nicht eingetreten sind. Also hier hast Du dann einen Schlüssel bekommen für ein anderes Auto. Da standen zig Autos rum. Das war bei uns nicht so.“<sup>704</sup>*

Das Problem des Mangels an Ressourcen war nicht nur auf der Verwaltungsebene vorzufinden. Dies wirkte sich als Hindernis bei der Entwicklung und Spezialisierung aus.

*„Beispielsweise an einem Tatort, musste bei uns der Sachbearbeiter, wenn einer da war, selbst Spuren sichern, Spuren suchen usw. Hier rufst Du an, da kommen die Daktyloskopien, die Pinseln dann ab. Da kommt der Fotograf, der macht dir exzellente Fotos. Das musstest Du bei uns selber machen. Hier waren ausgebildete Fotografen da. Dann habe ich in einem Bordell mal ne Schießerei gehabt, da wollte ich eine Lageskizze haben. Bei uns gab es ja so was nicht, aber bei uns musstest Du die Lageskizze vom Tatort selber malen. Das haben Sie von Dir verlangt. Wenn es geht, auch noch Maßstabsgerecht. Und hier kamen welche an mit dem Reißbrett in der Hand, die haben das exakt vermessen, die haben Dir eine Skizze erarbeitet, da brauchte ich mich gar nicht darum kümmern. Das war ein besseres Arbeiten, ja. Ich habe NUR positive Erfahrungen gemacht. Es war angenehm hier zu arbeiten, muss ich sagen.“<sup>705</sup>*

#### 5.2.1.4. Kaderpolitik

Für Kader war die politische Zuverlässigkeit am wichtigsten. Die Partei überprüfte immer die Loyalität der Kader.

*„Das ist klar. Kaderpolitisch musste man als Polizist – wenn man das werden wollte – zuverlässig sein. Also, sprich, so wurde es formuliert: einen guten Klassenstandpunkt haben. Das heißt, Du musstest wissen, wo die bösen Imperialisten und der*

---

<sup>704</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

<sup>705</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

*Klassenfeind ist, und wo ist der Freund zu finden.* <sup>706</sup>

Kaderpolitik bezog sich auf die politische Bildung. Das heißt die Partei bot den Kadern verschiedene Bildungsprogramme an, um ihre Loyalität zur Partei zu stärken. Schließlich war das Ziel der Kaderausbildung die Kontrolle der Kader.

*„Und jetzt wurdest Du praktisch Mitglied dieser Partei und da hat man dir das immer wieder vor Augen gehalten: Jeden Monat ein politischer Unterricht von 4 Stunden. In der Partei in der Woche eine Versammlung. Eine große Versammlung eine Gruppenversammlung. Und dann waren Delegiertenkonferenzen, und da waren Höhepunkte, Parteitage usw. und das musste alles in der Theorie aufgearbeitet und erfasst werde. Und in deinem Dienstkommissariat musstest du das ja als Leiter auch irgendwie verbreiten. Und da hat man drauf geachtet. Und wer das dann gemacht hat, diesen Anforderungen genüge zu tun, da war die politische Zugehörigkeit das Kriterium. Anders geht's es nicht.* <sup>707</sup>

Wegen der Prioritätsstellung der Loyalität zur Partei wurden Fachkenntnisse und praktische Kenntnisse in der DDR vernachlässigt. Das Problem bestand darin, fähigen Menschen Anreize zu schaffen. Die politische Weiterbildung war auch eine große Belastung für Kader.

*„Der Finanzielle Anreiz war nicht da. Es war für eine Frau leichter überhaupt zu arbeiten. Die Rahmenbedingungen waren leichter als heute. Aber der Anreiz war für Qualifikationen nicht da. Da bleibt man lieber zu hause.* <sup>708</sup>

*„Ich hab es ja auch bei meiner Frau erlebt. Ich bin ja Fachdirektor von der Funktion her gewesen, meine Frau war „nur“ Friseurin. Ich habe Studien abgeschlossen (...) Da hat meine Frau gesagt: Hier. Ich mach meine 8 Stunden Arbeit und habe das selbe Geld wie du.. Das war in der DDR ein Problem. Fähige Leute einen Anreiz für eine Weiterbildung zu geben.* <sup>709</sup>

Die Ausbildung in der DDR war strenger als in der BRD. Durch diese strikte Ausbildung

---

<sup>706</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

<sup>707</sup> Interview mit Herrn M1 am 28.03.2009.

<sup>708</sup> Interview mit Herrn S1 am 16.03.2009.

<sup>709</sup> Interview mit Herrn S1 am 16.03.2009.

wurden Staatsfunktionäre diszipliniert.

*„Das Studium ist anders als ich es kenne in der DDR. Es ist weniger diszipliniert. Der Student hat mehr Freiheit. Die Prüfungen sind ganz anders gestaltet. Früher war es so, während meines ersten Studiums, montags zwei Prüfungen mündlich, Dienstag eine schriftlich, Mittwoch eine mündlich. Na jeden Tag. In der Prüfungswoche.“<sup>710</sup>*

Die Weiterbildung für Staatsfunktionäre in der DDR dauerte länger als die Weiterbildung für die Beamten in der BRD, weil in der DDR die Loyalität der Staatsfunktionäre zum Partei immer wieder überprüft wurde.

*„Ich musste meine Schulbildung erstmal nachholen. Das hieß praktisch, dass ich vier Jahre gebraucht habe, um die zehnte Klasse mit Hilfe der Abendschule zu erreichen. So, dann konnte ich studieren. Vier Jahre Fernstudium, macht insgesamt acht Jahre. Und als ich nach 8 Jahren fertig war, musste ich noch ein Jahr Humboldt-Uni machen, da wurde ich als Kommissariatsleiter noch weitergebildet. Also siehst Du daran schon: vier Jahre die allgemeinbildende Schule nachholen, während des Dienstes. Abends bin ich da hingegangen. Vier Jahre Fernstudium sind acht Jahre und ein Jahr HU sind neun Jahre. Und jetzt wollte die Partei noch – weil ich Leiter war – dass ich noch 2 Jahre Parteischule mache.“<sup>711</sup>*

*„Für die Funktion und vor allen Dingen dieses Vorhaben der Polizeiführung ab den 70er Jahren, die Leute, die sie da haben auch maximal auszubilden und weiterzubilden. Also da hieß es: ein Leiter konnte ohne die Fachschule nicht mehr Leiter sein, das ging nicht mehr.... Vier Jahre die Allgemeinbildung nachgeholt, vier Jahre Fernstudium sind acht Jahre, ein Jahr HU, macht neun Jahre. Neben meiner Tätigkeit! Das brauchte kein Wessi zu machen, kann ich mir nicht vorstellen.“<sup>712</sup>*

Schließlich stand die Kontrolle der Staatsfunktionäre durch die Ausbildung hinter der Kaderpolitik.

---

<sup>710</sup> Interview mit Herrn S2 am 17.07.2009.

<sup>711</sup> Interview mit Herrn M1 am 30. 6. 2009.

<sup>712</sup> Interview mit Herrn M1 am 28. 3. 2009.

Bei der Ausbildung spielte die Partei eine große Rolle, weil die Chancen, eine Ausbildung oder eine Weiterbildung zu erhalten, abhängig waren vom Vorsitzenden. Auch in der Ausbildung operierte der Mechanismus: „Partei = Staat = Vorsitzender“.

*„(...) dann musstest du zu einer Aufnahmeprüfung. Und wenn du das alles bestanden hast, dann konntest du hingehen. Und die Empfehlung, dass du studieren sollst, kam vom Betrieb. Du bist meistens zur Betriebsgewerkschaftsleitung gegangen und hast gesagt, ich möchte studieren. Und haben sie sich die Unterlagen kommen lassen, wie du dein Abitur gemacht hast. Dann wurde dein Abteilungsleiter befragt, wie ist er den so. Dann wurde der Parteisekretär des Betriebes befragt, wie ist er den in der FDJ oder sonst irgendwas. Und wenn alles gut war, dann hast du ein Schreiben bekommen wo dann stand drauf: „Wir empfehlen Herrn ... Wir delegieren ihn an die Universität in Leipzig.“ Und dann konntest Du dort vier Jahre studieren.“<sup>713</sup>*

Die große Rolle der Partei in der Ausbildung wird deutlich, wenn man ein Zeugnis, das ein Kriminalpolizist an der Offizierschule erhielt, ansieht.

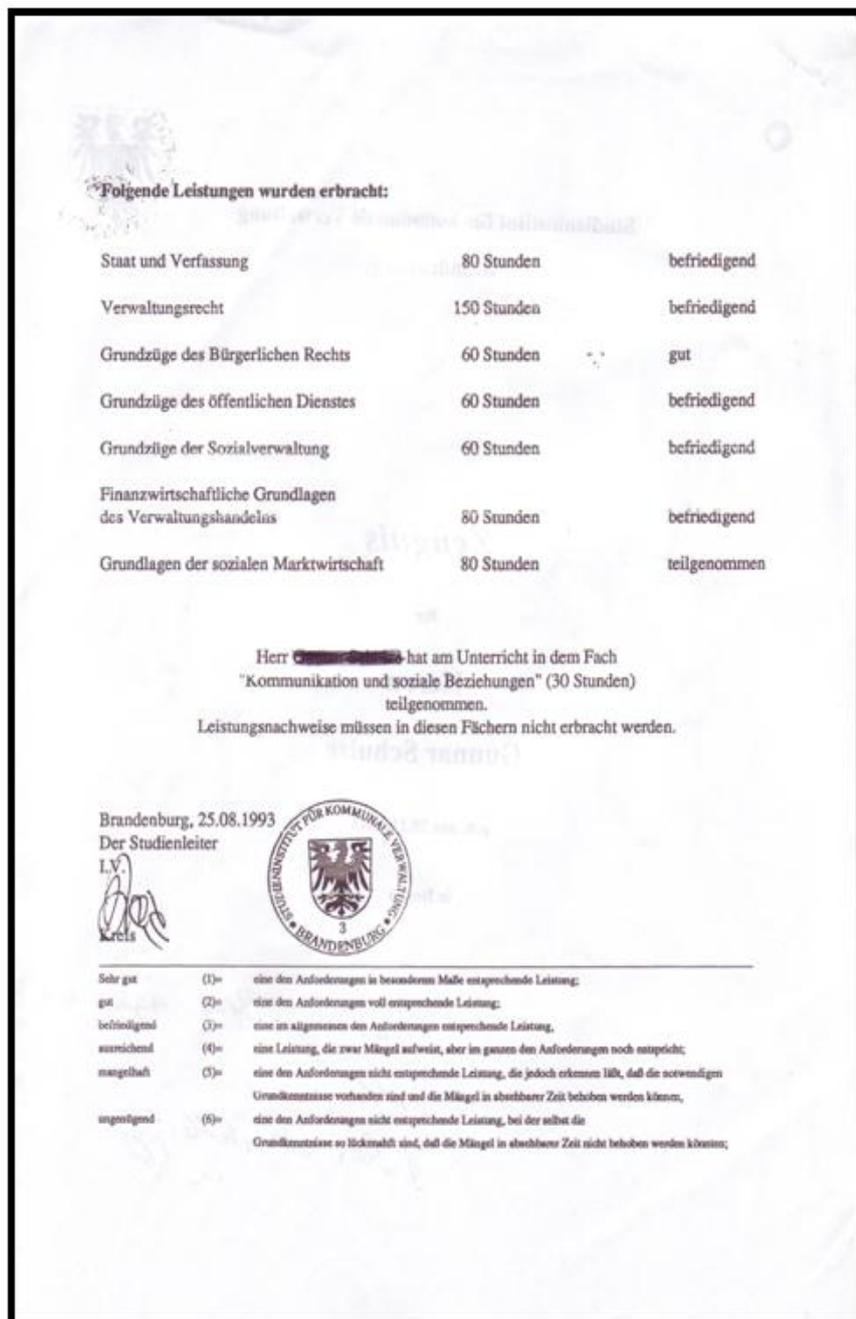
Abbildung 10: Das Zeugnis in einer Offizierschule

EINZELLEISTUNGEN	
Marxistisch-leninistische Philosophie	3
Marxistisch-leninistische politische Ökonomie	3
Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung	2
Wissenschaftlicher Sozialismus	3
Theorie des Staates und des Rechts/Staatsrecht	3
Grundsätze der Führungs- und Leitungstätigkeit in der DVP	2
Polizeidienstkunde	2
Kriminaltechnik	3
Allgemeine Kriminaltaktik	2
Methodik der Straftatenbekämpfung	2
Strafrecht	2
Strafprozeßrecht	2
Allgemeine und kriminalistische Psychologie	2
Aufgaben der K im Ordnungs- und Kampfeinsatz	2
Fachschulabschlußarbeit:	2
Thema: Die Besonderheiten des Einsatzes und die Einsatzgrundsätze der Kriminalpolizei bei Katastrophen oder Schadensfällen mit folgenschweren Auswirkungen.	

<sup>713</sup> Interview mit Herrn S2 am 17.07.2009.

Im Zeugnis kann man sehen, dass die wichtigen Fächer in der Ausbildung oben platziert wurden. Beispielsweise Marxistisch-leninistische Philosophie, Marxistisch-leninistische politische Ökonomie und Geschichte der deutschen Arbeitsbewegung usw. Es ist interessant, wenn man dieses Zeugnis mit jenem Zeugnis vergleicht, das ein Staatsfunktionär in seiner Ausbildung nach der deutschen Wiedervereinigung bekommen hat. In der Abbildung 11 wird dies deutlich. Die wichtigen Fächer in der Ausbildung hatten mit Gesetzen bzw. dem Recht zu tun.

Abbildung 11: Das Zeugnis in der Ausbildung nach der deutschen Wiedervereinigung



### 5.2.1.5. Kollektive Arbeitskultur

Eine harmonische und kollektive Arbeitsatmosphäre war in der DDR-Verwaltung sehr wichtig.

*„Die Arbeitsatmosphäre selbst (...) ich glaube in meinem Bereich war sie sehr gut. Es gab diesen Krieg der Posten nicht. Alle wussten der Posten ist besetzt, den kriegen wir sowieso nicht, wenn die Partei es will, dann werden sie es schon machen.“<sup>714</sup>*

Die vertikalen Verhältnisse zwischen Staatsfunktionären und ihren Vorsitzenden macht die Arbeitsatmosphäre problemlos, weil es schwer ist, wenn Untergeordnete (oder Staatsfunktionäre) gegen ihren Vorsitzenden sind. Wenn man die strenge Verhältnisse zwischen Vorsitzenden und ihren Unterordneten in der DDR ansieht, so galt auch dort der Mechanismus „die Partei = der Staat = Vorsitzender“ zur problemlos erscheinenden Arbeitsatmosphäre bei.

Die Hauptaufgabe der Vorsitzenden war, Probleme ihrer Untergeordneten zu lösen. Dies war ein Grund dafür, dass die Untergeordneten von ihren Vorsitzenden weiter abhängig waren.

*„Ich hatte jeden Montag von neun bis elf eine Dienstberatung gemacht. Da saßen alle am Tisch und haben berichtet, wie sie mit ihren Aufgaben weiterkommen (...)Man könnte sich als Chef, wenn man für seine Mitarbeiter fühlt und sich verantwortet, auf bestimmte Probleme die sie haben auch einlassen, um diese zu lösen. Ich weiß zum Beispiel bei meinem Vorgänger war das so, eine Mitarbeiterin kriegte ihr drittes Kind. Aber die hatte nur eine Wohnung mit zwei Räumen. Also Wohnzimmer, Küche und Bad. Ja da hat sich der Chef darum gekümmert, damit sie eine größere Wohnung bekommt.“<sup>715</sup>*

Die Fähigkeit der Vorsitzenden, die Probleme ihrer Untergeordneten lösen zu können, war im Privatleben verbreitet. Hinter der mächtigen und breiten Macht der Vorsitzenden, um zwischen öffentlichem und privatem Raum überqueren zu können, stand die Partei.

---

<sup>714</sup> Interview mit Herrn S2 am 17.07.2009.

<sup>715</sup> Interview mit Herrn S2 am 17.07.2009.

*„Die Probleme der Mitarbeiter zu kennen und ihnen helfen, sie zu lösen. Es konnte aber auch Folgendes sein. Du hast erfahren, dass ein Mitarbeiter fremdgegangen ist. Dann kam die Frau zu dir und sagte mein Mann, der betrügt mich und so. Dann hattest du den mal rangeholt und hast gesagt, hallo Freund, damit hörst du auf. Du bist nicht mehr vertrauenswürdig, wenn du solche Sachen machst. Ich glaube wir sollten mal überprüfen, ob du noch in unseren Bereich reinpasst. Das gehörte auch zu den Aufgaben eines Leiters. Die Arbeitsatmosphäre war eine andere als jetzt.“<sup>716</sup>*

Die kollektive Kultur der DDR hat dazu beigetragen, dass die Staatsfunktionäre weiter abhängig von ihren Vorsitzenden waren. Schließlich vollzogen die Untergeordneten nur Befehle von ihren Vorsitzenden und hatten keine eigenen Verantwortungen zu tragen.

*„Ich habe mit Kollegen und Vorgesetzten gesprochen, dann wurde das Problem erörtert und gelöst.“<sup>717</sup>*

*„Zu DDR Zeiten hatte ich keine Probleme mit Vorgesetzten (...) Nach der Wende hat sich jeder um sich selbst gekümmert.“<sup>718</sup>*

Staatsfunktionäre hielten die Freizeit, die sie mit ihren Kollegen und deren Familien zusammen verbracht hatten, für sehr angenehm. Alle Befragten stimmten zu, dass die Freizeit und Freizeitprogramme in der DDR sehr angenehm waren.

*„Wir hatten mit dem ganzen Kollektiv Betriebstage gemacht, wir sind in den Harz oder nach Thüringen gefahren. Wir haben auch zum Jahresende eine Feier gemacht, um den Zusammenhalt im Kollektiv zu verbessern. Die Arbeitsatmosphäre war sehr gut.“<sup>719</sup>*

*„(...) Wir haben Ausfahrten mit den Familienangehörigen gemacht, Vergnügen zusammen organisiert, Theatervorstellungen zusammen besucht( ...)Wenn heute manche Menschen sagen, die DDR war schöner, dann ist das keine Glorifizierung des Staates, sondern nur ihr persönliches Erleben solcher Freizeitbeschäftigungen. Das*

---

<sup>716</sup> Interview mit Herrn S2 am 17.07.2009.

<sup>717</sup> Interview mit Herrn S1 am 16.03.2009.

<sup>718</sup> Interview mit Frau J am 16.03.2009.

<sup>719</sup> Interview mit Herrn S2 am 17.07.2009.

*wurde als angenehm empfunden und hat mit Nostalgie und Herbeisehnen der alten Verhältnisse nichts zu tun. Das wird immer so ausgelegt, ist aber nicht so.*<sup>720</sup>

*„Die ganzen sozialen Beziehungen waren vor der Wende besser als nach der Wende.“*<sup>721</sup>

*„Ja.. Das ist bei den Bürgern in der DDR ja so gewesen: Die haben ihre Arbeit gehabt und die haben ihren häuslichen Bereich gehabt (...) Dann gab es in de Betrieben diese sogenannten sozialistischen Brigaden, das heißt ein Arbeitskollektiv von 15 Mann, die haben ja auch was gemacht! Die sind am Wochenende wohin gefahren, z.B. zum Spreewald, haben sich da amüsiert, eine Kahnfahrt gemacht, in der Gaststätte etwas getrunken, mit ihrem Arbeitsbuch dann für die Brigade Tagebuch geführt, da wurde dann eingeschrieben: Sonnabend/Sonntag mit der Familie in der Heide, schön und prima“.*

Hinter den positiven Meinungen über Freiheit in der DDR stehen Wünsche und Bedürfnisse der Staatsfunktionäre nach Sicherheit für die Arbeit, die Familie und das Material. Diese Bedürfnisse schwächten das Ego der Staatsfunktionäre. Das bedeutet, dass neben der Wohlfahrtspolitik der DDR dieser Wunsch auch den Staatsfunktionär infantil machte.

*„Und wenn heute Leute sagen: „Ach das war eine schöne Zeit in der DDR“, dann versteh ich die Leute. Das hat nichts damit zu tun, dass sie sagen, das politische System ist heute schlechter als früher. Das ist damit gar nicht gesagt, sondern nur wie die Sicherheit in der sich diese DDR-Bürger, die Arbeit hatten, die eine Wohnung hatten und eine Familie, die wähten sich in einer ruhigen, sicheren Atmosphäre... der DDR-Bürger wähten sich in einer ruhigen sicheren Gesellschaft.“*<sup>722</sup>

Staatsfunktionäre erkannten an, dass die DDR-Regierung unrecht tat und die Menschen in der DDR von der diktatorischen Regierung unterdrückt wurden.

*„Und dann heißt es eben: das war ein Unrechtsstaat, richtig. Und die Menschen*

---

<sup>720</sup> Interview mit Herrn M1 am 28. 3. 2009.

<sup>721</sup> Interview mit Frau J am 16.03.2009.

<sup>722</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

*wurden unterdrückt und waren unfrei, sind auch richtig.*<sup>723</sup>

Die Partei gab dem Staatsfunktionär Sicherheit, wenn dieser nicht gegen die Partei war. Kollektive Freiheit trug dazu bei, dass der Staatsfunktionär sich nicht für die Politik interessierte. Viel bedeutender aber war, dass Staatsfunktionäre Angst vor der Stasi hatten, weil die Macht der Stasi auf Angst basierte. Unter der Kontrolle der Stasi und dem autoritär strukturiertem Staat konnten Staatsfunktionäre über die unrechtlige politische Lage in der DDR nicht sprechen. Darüber zu sprechen bedeutete das Leben zu gefährden. Derartige Gespräche kosteten Leben. Deswegen haben sie die Meinungen über die Politik verdrängt. Auf der anderen Seite ermöglichte es den Staatsfunktionären nur positive Erinnerungen an die Freizeitprogramme zu bewahren. Schließlich wurden Staatsfunktionäre von der Politik immer entfremdet.

*„Und nicht jeder hat ja mit der Staatssicherheit ärger Gehabt. Wer seine Arbeit hatte, hat mit seinem Frauchen, seinem Kind und seinen lieben Nachbarn gelebt. Dem hat die Stasi ja nichts getan, der war ja uninteressant. Interessant waren ja für die ganz andere. Das haben auch die Leute gar nicht gewusst. Wer wusste denn schon das es eine Stasi gab? Geheimdienst, das wusste sogar der Dummste, aber wer wurde denn damit konfrontiert? Doch nicht jeder. Und das ist es eben. Und heute wird das alles so marsch zusammengezählt.“*<sup>724</sup>

*„Ich kann dir sagen, wie viel. Es gab in Potsdam, Potsdam war ja ein Bezirk, tausend, ich sage es später genau, ich habe es da, dreitausend und ein paar Mitarbeiter der Staatssicherheit und neuntausend informelle Mitarbeiter. IM, ja, die gab es haufenweise.“*<sup>725</sup>

*„Geheimdienste haben alle Länder. Aber unseres hat in seinem Sicherheitsbedürfnis das ganze nach innen übertrieben. Man kann doch nicht für jeden Menschen eine Akte anlegen und da alles rein bringen, was der für Vorlieben hat im geschlechtlichen Leben, oder was. Also das geht gar nicht. Das hätte ich auch damals nicht gedacht! Wenn man ja den Einblick nicht hat, denn die haben sich da ja nicht rein gucken*

---

<sup>723</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

<sup>724</sup> Interview mit Herrn M1 am 30.06.2009.

<sup>725</sup> Interview mit Herrn S2 am 17.07.2009.

lassen.<sup>726</sup>

## 5.2.2. BRD-Verwaltungsfeld

### 5.2.2.1. Gewaltenteilungen

Aufgrund der Gewaltenteilung ist die Verwaltung in der BRD unabhängig von der Politik. Die Beamten der BRD haben betont, dass der Verwaltungsdienst nichts mit der Politik im direkten Sinne zu tun hat. Das heißt das Prinzip „die führende Rolle der Partei“ hat keinen Sinn innerhalb der BRD.

*„Das habe ich versucht zu erklären durch die völlig andere Welt aus der die kamen. Eine völlig politisierte Welt, die es im Dienstbetrieb dort gab. Bei uns überhaupt nicht. Politik spielte bei mir überhaupt keine Rolle (...) was will ein Kriminalpolizist mit den politischen Tagesereignissen?“<sup>727</sup>*

*„Im Osten war wahrscheinlich die politische Betätigung erforderlich um überhaupt in die Polizei zu kommen und dort vorwärts zu kommen. Ich bin also hier in Westberlin in keiner politischen Partei gewesen und bin trotzdem meinen Weg gegangen und hatte auch keine Probleme deswegen.“<sup>728</sup>*

Im Gegensatz zur DDR war es kein Problem, dass Beamte Verwandte in der DDR hatten und sogar Kontakt mit ihnen pflegten. Dies bewies, dass die politische Wirkung in der BRD gegenüber der Verwaltung unbedeutend war. Das bedeutet auch, dass der Unterschied zwischen Wirtschaftskräften der BRD und der DDR sehr groß war. Aus diesem Grund hatte die BRD einen Überfluss und Selbstvertrauen im Zusammenhang mit den Beziehungen mit der DDR. Wenn man die aktuelle politische Situation in der koreanischen Halbinsel anschaut, dann wird dieser Überfluss und Selbstvertrauen ebenfalls deutlich. In Südkorea war es lange Zeit verboten, dass die Bürger Kontakt mit ihren Verwandten in Nordkorea unterhielten und diese in Nordkorea besuchten. Heute ist dies in Südkorea kein Problem.

*„Wir konnten in den Osten fahren, das brachte keine Nachteile. Wenn man jedoch in*

---

<sup>726</sup> Interview mit Herrn M1 am 30. 6. 2009.

<sup>727</sup> Interview mit Herrn M1 am 25.02.2009.

<sup>728</sup> Interview mit Westpolizist am 24.07.2009.

*der DDR bestimmte Positionen inne hatte durfte man keine Westkontakte haben. Das war strikt verboten (...)*“

Durch die Gewaltenteilung untersteht die BRD-Verwaltung keinem direkten Einfluss von der Politik. Gesetze spielen eine größere Rolle. Alle Entscheidungen werden nicht nur von den Vorsitzenden, sondern im Rahmen von Gesetzen getroffen. Die Trennung zwischen Verwaltung und Politik beeinflusst die Mentalität der BRD-Beamten. Die Gewaltenteilung führt nicht Befehle von Vorsitzenden in der Verwaltung aus, sondern ist ausschließlich an Gesetze gebunden, die nicht einfach durch einzelne Individuen geändert werden können. Dies bietet den Beamten einen autonomen Raum im Verwaltungsdienst.

*„(...) Wir haben Rechtskunde gemacht, wo unsere Grenzen liegen. Polizisten dürfen eine Wohnung zum Beispiel nur betreten wenn ein richterlicher Beschluss vorliegt. Wenn Gefahr in Verzug ist, das heißt, da ist jemand umgefallen und stirbt, dann darf die Feuerwehr die Wohnung betreten. Die Polizei darf das nicht. Da bekommt man dann Unterricht damit man weiß, was dürfen wir und was dürfen wir nicht.“<sup>729</sup>*

Die folgende Aussage von Staatsfunktionären verdeutlicht wie wichtig die Gesetzesverordnungen in der BRD-Verwaltung sind.

*„Nicht das ich wüsste, aber es gibt etwas ganz Kurioses in der BRD. Man nimmt am liebsten Juristen. Die meisten Mitarbeiter haben Jura Studium in den Politikerkreisen.“<sup>730</sup>*

*„Die spielten nicht so die Rolle. Du musstest etwas wissen über Vertragsrecht. Ich in meinem Job musste etwas kennen über Vertragsrecht. Ja. Sozialrecht, Arbeitsrecht, weil das ja alles in meinem Bereich war. Aber wenn ich etwas wissen wollte, so bin ich zum Justizial gegangen. Die Stadtverwaltung Potsdam hatte eine Rechtsabteilung und da konntest du hingehen und sagen, ich brauche eure Meinung dazu. Rechtsausbildung ... das siehst Du auch hier ... die beiden sind die einzigen. Was die alles studieren, Staatsrecht und Prozessrecht, mehr nicht.“<sup>731</sup>*

---

<sup>729</sup> Interview mit Herrn S3 am 01.08.2009.

<sup>730</sup> Interview mit Frau J am 16.03.2009.

<sup>731</sup> Interview mit Herrn S2 am 17. 7. 2009.

Diese rechtliche autonome Befugnis der Beamten bietet einen Vorteil im Vergleich zu anderen Berufen.

*„... Ja, ich habe früher in der Wirtschaft gearbeitet- AEG Telefunken- und da hat mir das nicht gefallen. Nicht, also ich habe also viel Intrigen und jeder gegen jeden und da wollte ich in den Öffentlichen Dienst gehen und das hat dann geklappt.“<sup>732</sup>*

Die autonome Befugnis von Beamten hat für einen Kollegen aus der DDR etwas Fremdes, weil er eine solche Befugnis in der DDR nie erlebt hatte und er den Unterschied zwischen den Beamten und Staatsfunktionären folgendermaßen kurz zusammengefasst.

*„Hier nimmt der Beamte selbst fest. Er entscheidet und hat auch die Befugnis, das zu tun. Das war in der DDR nicht ganz so. Da haben die Vorgesetzten eine größere Rolle gespielt (...)Ich spreche mal vom Kommissariatsleiter B, den wir beide kennen. Der hat nur Beamte, die ausgebildet sind und die volle Verantwortung für ihr eigenes Handeln tragen. Er hat zu regulieren und hat die Aufsicht darüber, aber die Entscheidung im Fall hat immer der Beamte selbst.“<sup>733</sup>*

Die Position der Beamten wird vom Recht garantiert. Dieser sichere Arbeitsplatz der Beamten ist ein beruflicher Vorteil.

*„Vorteile (...) Man hatte eine feste Anstellung, aber zu der Zeit war ja Arbeitskräftemangel, deshalb sehe ich das nicht als großen Vorteil an.“<sup>734</sup>*

*„... na, ich konnte nie arbeitslos werden, ein großer Vorteil.“<sup>735</sup>*

---

<sup>732</sup> Interview mit Fachreferent am 20.07.2009.

<sup>733</sup> Interview mit Herrn M1 am 28.03.2009.

<sup>734</sup> Interview mit Westpolizist am 24.07.2009.

<sup>735</sup> Interview mit Fachreferent am 20.07.2009.

### 5.2.2.2. Föderalismus

Im Gegensatz zu den Verwaltungsorganisationen in der DDR orientieren sich die BRD-Verwaltungsorganisationen am Föderalistischen Prinzip. Das Ziel des Föderalismus ist es, die zentrale Macht zu teilen und somit eine zu starke zentrale Macht zu verhindern.

*„Wir sind Landesbeamte. Staatsbeamte sind nur beim Bundesgrenzschutz (...) Wir gehören zum Land Berlin (...) Wenn ich also in Berlin einen Einstellungstest mache, muss das nicht derselbe wie in Hamburg oder München sein. Jeder hat da seine eigenen Kriterien (...) Das heißt diese Leute können von Berlin nach München ohne Probleme versetzt werden, aber bei Landesbeamten geht das nicht.“<sup>736</sup>*

*„Zum Beispiel, wie sieht eine Polizei eigentlich aus bei uns? Wir sind ja nicht Ostberlin (...) Ein zentralistisches System: Ostberlin hatte in Rostock das Sagen, aber Westberlin kann überhaupt nichts sagen in Hamburg (...) Das heißt also, selbst der Innenminister in Bonn, der Schäuble, der kann nicht einfach in Hamburg oder in Berlin.“<sup>737</sup>*

Die Beamten aus der BRD halten Föderalismus für natürlich und gut, weil es durch Föderalismus möglich ist, die politische Macht zu zerstreuen. Die Macht in der DDR konzentrierte sich auf die Hand der Partei. Aus diesem Grund haben sie kritische Meinungen über demokratischen Zentralismus. Diese Meinungen über Föderalismus beziehen sich auf die Bildung und Ausbildung, die die Beamten erlernt haben.

*„Schon dieser Unterschied macht es deutlich. Die konnten aus Ostberlin Leute meinetwegen nach Stettin schicken, weil dort ein Einbruch stattgefunden hat. Und die Stettiner mussten sich damit abfinden. Dann haben die eben aus Ostberlin daran gearbeitet. Aber Ostberlin hatte die Federführung, (...) in der DDR gab es ein zentralistisches, das war überhaupt nicht demokratisch. Das war totalitär, das war eine Diktatur, überhaupt keine Frage.“<sup>738</sup>*

---

<sup>736</sup> Interview mit Herrn S3 am 01.08.2009.

<sup>737</sup> Interview mit Herrn M2 am 25.02.2009.

<sup>738</sup> Interview mit Herrn M2 am 25.02.2009.

Föderalismus und demokratischer Zentralismus treffen jeweils Entscheidungen, wie die Verwaltungsorganisation organisiert werden soll. Das heißt die Verwaltungsorganisation in der DDR wurde militarisiert, damit die Politik diese Verwaltungsorganisation mobilisieren und kontrollieren konnte, während sich diese Verwaltungsorganisation zum Beispiel Polizei und Feuerwehr in der BRD an der Bürgerfreundlichkeit oder Servicefreundlichkeit orientiert.

*„Der Unterschied der Feuerwehr in der damaligen DDR und der Feuerwehr der BRD war, dass die Feuerwehr in der DDR eine Unterabteilung der Volkspolizei war. Da sie somit teils militärisch war (...) Wir im Westen sind eine reine Hilfsorganisation gewesen(...) wir haben auch keine militärischen Dienstränge. Im Westen gab es bei der Feuerwehr keine Offiziere und Unteroffiziere. Die Feuerwehr hat auch keine Uniform sondern Schutzkleidung.“<sup>739</sup>*

Interessanterweise wird von Feuerwehr Offizieren und Unteroffizieren gesprochen. Dieser militärische Dienstgrad symbolisiert vertikale Verhältnisse unter Verwaltungstätigen und die Organisation der Verwaltungsorganisationen wie schon im Kapitel DDR-Verwaltungsfeld analysiert wurde. Die Uniform war ein Symbol für die Autorität des Staates und die Autorität vertikaler Verhältnisse.

Hingegen bedeutet Schutzkleidung, dass sich die Feuerwehrsorganisation an ihren Verwaltungsdienst, Auslöschung des Feuers, orientiert. Dies macht die Verwaltungsorganisationen vielfältig und flexibel, je nach ihren Funktionen und Aufgaben.

### 5.2.2.3. **Ausbildungen**

In der BRD gibt es keinen Raum, wo die Partei bzw. die führende Rolle der Partei in die Verwaltung der beruflichen Ausbildung einfließen könnte. Dies ist ein großer Unterschied zum DDR-Verwaltungsfeld, in dem die Partei der wichtigste Faktor für die Ausbildung eines Menschen verantwortlich war. In der BRD hätte ein starker Einfluss der Partei auf die Ausbildung keinen Sinn. Bei der Ausbildung für den mittleren und einfachen Dienst ist fachliche Praxis notwendig und wichtig.

*„Ich war Kfz-Mechaniker. Das war Voraussetzung. Du musst ein Handwerk gelernt*

---

<sup>739</sup> Interview mit Herrn S3 am 01.08.2009.

*haben um bei der Feuerwehr angenommen werden zu können (...) sonst kann man gar nicht anfangen. Das war eine Grundvoraussetzung um Feuerwehrmann zu werden, aber das ist privat jetzt. Ich war also privat im Kfz-Handwerk und hab dort meine Ausbildung gemacht als Kfz-Mechaniker und bin nachdem meine Ausbildung beendet war erst zur Feuerwehr gegangen. Das gehört eben dazu. Für den mittleren Dienst ist das Notwendig.“<sup>740</sup>*

*„Wenn man z.B. mit dem Einsatzfahrzeug zu einem Verkehrsunfall fährt, weiß man genau wenn da jemand ist, der sich mit Autos besser auskennt, als wenn da jemand ungelernt ist. Das ist so umfangreich und man kann das nicht in einer so kurzen Ausbildung jemanden beibringen. Beim nächsten mal braucht man bei einem Feuerbrand, jemand der sich mit Bauwerken auskennt (...) die im Einsatz sind, lebenswichtig. Ohne diese Ausbildung kann man nicht zur Feuerwehr gehen.“<sup>741</sup>*

In der Ausbildung für den höheren und gehobenen Dienst werden Praxis und Theorie verknüpft. Natürlich wird hier die politische Bildung wie in der DDR ausgeschlossen.

*„... da musste man noch eine Zusatzausbildung machen als Referendar. Das dauert zwei Jahre und dann macht man noch eine Prüfung. Ein Jahr eine praktische Ausbildung als Bibliothekar und danach eine theoretische Ausbildung ein Jahr. z.B. wie Bücher hergestellt werden, elektronische Datenverarbeitung...“<sup>742</sup>*

Ausbildungen in der BRD werden nicht nur durch staatliche Ausbildungsträger sondern auch durch private Ausbildungsunternehmen vermittelt. Dadurch werden Ausbildungen der Beamten praktischer und flexibler als es die Ausbildungen für die Staatsfunktionäre in der DDR waren.

*„Na ja, das fing an mit der Bereitschaftspolizei(...) da bin ich dann zur Datenverarbeitung und habe verschiedene Lehrgänge bei Anbietern wie Siemens oder IBM gemacht.“<sup>743</sup>*

Die Beamten werden in der BRD ausschließlich durch die Prüfung und Leistungen des

---

<sup>740</sup> Interview mit Herrn S3 am 01.08.2009.

<sup>741</sup> Interview mit Herrn S3 am 01.08.2009.

<sup>742</sup> Interview mit Fachreferent am 20.07.2009.

<sup>743</sup> Interview mit Westpolizist am 24.07.2009.

Individuums anerkannt. Die BRD hat eine standfeste Leistungsgesellschaft. Mit anderen Worten ist die Bedeutung der Leistung im Verwaltungsfeld der BRD anders als die Bedeutung im Verwaltungsfeld der DDR. Die politische Zuverlässigkeit war in der DDR die wichtigste Leistung, während die Leistungen in der BRD aus Gesetzeskenntnissen, Fachkenntnissen und praktischen Kenntnisse bestehen, je nach Funktion und Aufgabe der Verwaltungsorganisationen.

*„Man muss eine Prüfung machen, bevor man in das Beamtenverhältnis kommt und die muss man bestehen. Wenn man durchfällt dann klappt es nicht.“<sup>744</sup>*

In der BRD kann man durch Weiterbildung seine Aufstiegschancen verbessern.

*„Dazu gab es damals einen Ausbildungsweg mit Beschulung, mit Lehrgängen. Später – ich mach das jetzt kurz – ging die Ausbildung über ein Studium. Und beides habe ich gemacht, weil, über die langen Jahre meiner Polizeizugehörigkeit, die Voraussetzungen verändert wurden: Zunächst musste ich aus der uniformierten Polizei mich herausarbeiten, um zur Kriminalpolizei zu kommen. Danach, um dort weiter zu kommen, musste ich ein Studium machen.“<sup>745</sup>*

Das Bildungsniveau, das man vor der Anstellung für den Beamten erlernt, ist für die Karriereentwicklung entscheidend. Der Aufstieg ist abhängig von Bildungsniveau des Beamten.

*„Na im öffentlichen gibt es ja vier Dienstgrade. Da gibt es den höheren Dienst, die müssen etwas studiert haben, da gibt es den gehobenen Dienst, die haben Abitur und eine Fachschulausbildung, den mittleren Dienst und den einfachen Dienst- UND ich gehörte zu dem höheren Dienst weil ich studiert habe.“<sup>746</sup>*

Das Bildungsniveau steht in Verbindung mit dem Familienhintergrund der Beamten bzw. seinen Familienverhältnissen. Erziehung und Bildung sind ein Mechanismus, der soziale Ungleichheit produziert. Deswegen ist die folgende Aussage eines Staatsfunktionärs aus der

---

<sup>744</sup> Interview mit Fachreferent am 20.07.2009.

<sup>745</sup> Interview mit Herrn M2 am 25.02.2009.

<sup>746</sup> Interview mit Fachreferent am 20.07.2009.

DDR wichtig.

*„Meine Eltern gehörten beide zur Arbeiterklasse. In der BRD hätte ich gar nicht die Chance gehabt um studieren zu können.“<sup>747</sup>*

Aber diese soziale Ungleichheit im Zusammenhang mit dem Familienhintergrund war keine Ausnahme in der DDR. Die Kaderauslese für den Machtapparat begann mit der sogenannten sozialen Herkunft. Bevorzugt wurden anfangs Arbeiter und Bauernkinder, später zunehmend der Nachwuchs aus den Familien des Apparates, also Kinder von Parteifunktionären, Militärs und Stasiangehörigen. Dadurch war zunächst die kommunistische Indoktrinierung in der Erziehung durch die Eltern die wichtigste Grundlage für die Kaderentwicklung. Da diese Familien praktisch in einem sozialen Ghetto lebten, war die einseitige Ausrichtung garantiert.<sup>748</sup>

#### **5.2.2.4. Individuelle Arbeitskultur**

Im Vergleich zu den Staatsfunktionären in der DDR haben die Beamten aus der BRD wenig Zeit zusammen verbracht. Im Gegensatz zur kollektiven Kultur in der DDR orientiert sich die Arbeitskultur in der BRD an der Individualität.

*„Nach der Arbeit haben Sie da vielleicht auch mit Ihren Kollegen zu Abend gegessen? Ja, aber nicht allzu oft. Man hat sich mal getroffen, einmal in der Woche spielen wir abends Schach, schon seit 30 Jahren.“<sup>749</sup>*

*„Damals wurde gesagt, es festigt das Kollektiv. Das ist heute natürlich nicht so. Heute ist jeder Individualist. Nach der Wende hat sich das Leben schnell geändert. Wir sind dann später auch mal gemeinsam ins Kabarett gegangen. Aber nicht mit der Familie, nur unter Kollegen.“<sup>750</sup>*

Die Beamten aus der BRD haben kritische Meinungen gegenüber der kollektiven DDR-Kultur und sie denken, dass diese Kultur auf der Mangelwirtschaft beruht.

---

<sup>747</sup> Interview mit Frau J am 16.03.2009.

<sup>748</sup> Maaz, Hans-Joachim(1990): a.a.O., S. 18.

<sup>749</sup> Interview mit dem Fachreferent am 20.07.2009.

<sup>750</sup> Interview mit Herrn M1 am 28.03.2009.

*„Ja, ich glaube die Menschen drüben in der DDR hatten viel mehr Kontakt miteinander, weil es vielen nicht sehr gut ging und dann hält man mehr zusammen. Wenn man beispielsweise eine Schraube kaufen wollte und die bekam man nicht, ist man zu einem Freund gegangen und da hat man sich viel mehr ausgetauscht als hier. Wenn man hier etwas haben will, geht man ins Geschäft und kann es kaufen. Und das war drüben nicht so.“<sup>751</sup>*

Interessanterweise sprachen die Beamten hauptsächlich über die Ursache dieser kollektiven Kultur, während Staatsfunktionäre nur über Resultate dieser kollektiven Kultur gesprochen haben.

*„Das resultiert daraus, dass man heutzutage andere Freizeitgestaltungen hat. Es gab zu DDR-Zeiten nicht so viele Möglichkeiten sich abzulenken. Man ging mal ins Theater und meistens ins Lokal. Das war das allgemeine Wachleben.“<sup>752</sup>*

Es kann vermutet werden, dass die Beamten eine Tendenz zur logischen und kausalen Denkgewohnheit haben, während sich Staatsfunktionäre an gefühlvolle, resultative und improvisierte Gedanken orientieren.

*„Andere Dienststellen, von denen ich gehört habe, die hatten Probleme aus der Emotion heraus. Da hat es sogar Handgreiflichkeiten gegeben.“<sup>753</sup>*

Probleme emotional auszudrücken ist für Beamte aus BRD ungewöhnlich. Aber wenn man die Merkmale im DDR-Verwaltungsfeld ansieht, dann wird dieses Phänomen deutlich, weil nach der deutschen Wiedervereinigung die Macht des Mechanismus „die Partei = der Staat = die Vorsitzenden“, die die Probleme von Staatsfunktionären während der DDR Zeit lösen konnte, verloren ging. Der Zusammenbruch dieses Mechanismus wirkt sich für ehemalige Staatsfunktionäre in einer Weise aus, indem sie oft Gefühle zur Lösung ihrer Probleme verwenden. Darüber hinaus haben sie sich an Problemlösungen durch Gesetze und Diskussion noch nicht gewöhnt. Aus diesem Grund sind ihre Gefühle explodiert.

---

<sup>751</sup> Interview mit Fachreferent am 20.07.2009.

<sup>752</sup> Interview mit Herrn S3 am 01.08.2009.

<sup>753</sup> Interview mit Herrn M2 am 25.02.2009.

Der Zusammenbruch des Mechanismus „die Partei = der Staat =die Vorsitzenden“ verursacht bei den Staatsfunktionären eine Schwierigkeit, den Unterschied zwischen dem öffentlichen und privaten Raum zu erkennen.

*„In der DDR haben sie sich auch während der Arbeitszeit Essen geholt und sind Einkaufen gegangen sind. Wir hatten auch einige Zeit nach der Wende noch den Zustand, dass einige Feuerwehrewagen mit Ostdeutschen besetzt waren und zu bestimmten Kantinen gefahren sind um Mittag zu essen. Das wurde damit begründet, dass sie es früher immer so gemacht haben. Die haben eine völlig andere Sichtweise dafür gehabt wie wir. Man kann hier nicht mit den Dienstwagen irgendwo hinfahren, alles stehen und liegen lassen und dann Mittag essen gehen. Das war damals aber im Osten so üblich.“<sup>754</sup>*

Die individuelle Arbeitskultur ist ein Resultat der Wirtschaftsentwicklung und der Industrialisierung. Die Wirtschaftsentwicklung hat dazu beigetragen, dass Spezialisierungen und Entwicklungen innerhalb der Verwaltung verwirklicht werden konnten.

*„Feuerwehreute aus der ehemaligen DDR waren gut im Improvisieren. Die hatten damals eine nicht so gute Ausrüstung wie wir hatten. Im Osten war das simpler ausgestattet als bei uns und deshalb war das im Osten ja auch notwendig zu improvisieren.“<sup>755</sup>*

Wegen der individuellen Arbeitskultur ergibt sich eine Denkgewohnheit, in der das Individuum gegenüber dem kollektiven Ziel bevorzugt wird. Diese Tendenz verstärkt die Selbstentscheidung und -verantwortung der Beamten im Verwaltungsdienst. Bevor man verbeamtet wird, bereitet man sich auf die bestimmte Ausbildung für das entsprechende Amt vor. Aus diesem Grund entschied man für sich selbst, ob man Beamter werden wolle.

---

<sup>754</sup> Interview mit Herrn S3 am 01.08.2009.

<sup>755</sup> Interview mit Herrn S3 am 01.08.2009.

## **6. Zusammenfassung**

Die vorliegende Dissertationsschrift untersucht die Mentalitäten der Verwaltungstätigen und die Verwaltungssysteme der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Der erste Teil dieser Arbeit untersucht die Auswirkungen des jeweiligen Verwaltungssystems auf die Mentalitäten der Verwaltungstätigen.

Zur Analyse des Mentalitätsbildungsprozesses werden zwei theoretische Ansätze verwendet. Es handelt sich hierbei um den Neo-Institutionalismus und die Praxistheorie von Pierre Bourdieu.

Ausgehend von diesen theoretischen Ansätzen wird ein neues Modell entworfen, welches es ermöglicht die unterschiedlichen Mentalitäten der Verwaltungstätigen zu analysieren. Der Neo-Institutionalismus, der aus der phänomenologischen Soziologie heraus entwickelt wurde, ermöglicht das Verstehen der Mentalitätsherausbildung und der Mentalitätsentwicklung der Verwaltungstätigen. Konkret werden äußere Institutionen über den Körper des Menschen im Menschen als Inneninstitutionen verinnerlicht. Dieser Prozess, durch den die Außeninstitutionen in die Inneninstitutionen überführt werden, wird in dieser Dissertation als Institutionalisierung bezeichnet.

Der Begriff Verwaltungsfeld geht auf die Praxistheorie von Pierre Bourdieu zurück. Dieser Begriff ermöglicht die Entstehung und Entwicklung der unterschiedlichen Mentalitäten von Verwaltungstätigen zu untersuchen und in einem Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik gegenüber zu stellen. Die Studien von Pierre Bourdieu konzentrieren sich auf die Entstehung und Entwicklung von Verwaltungsfeldern. Diese Untersuchung erfolgt in dieser Arbeit im Kapitel drei und Kapitel vier.

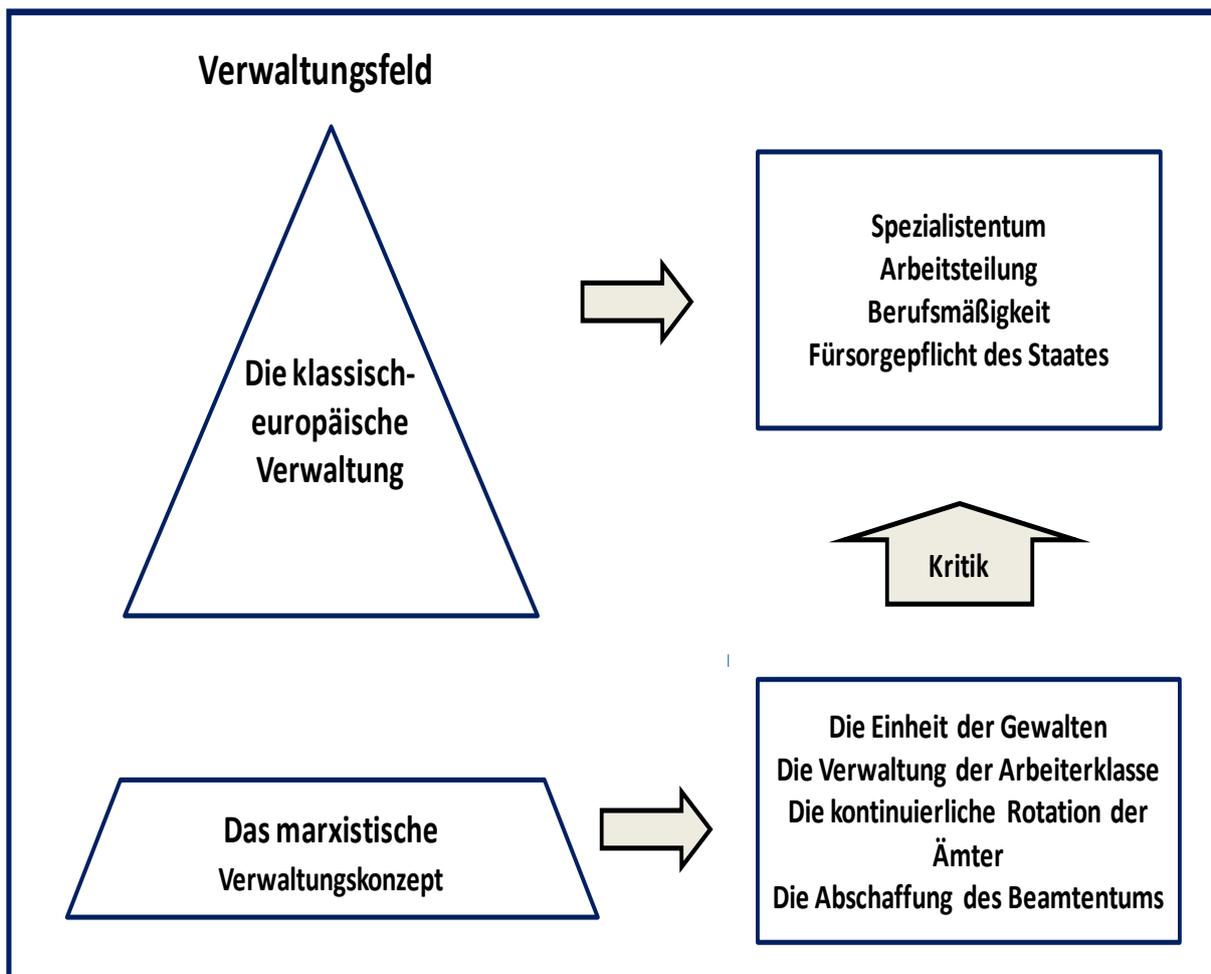
Die Entstehung der modernen Verwaltung bezieht sich direkt auf die Entwicklungsgeschichte des modernen Staates in Europa. Diese Entwicklungsgeschichte beschreibt die Verstärkung der Staatsmacht, die Verstärkung der Zentralisierung der Staatsmacht, den Prozess der Monopolisierung der Staatsmacht und die daraus resultierenden, zunehmenden und umfassenden Aufgaben des Staates. Die Verwaltung ermöglichte der Staatsmacht in diesem Zusammenhang sich von der Rechtssprechung zu lösen. Die absolute Monarchie wurde mit Hilfe der Verwaltung unabhängig von der Judikative. In diesem Sinne steht die moderne

Verwaltung in Verbindung mit der Gewaltenteilung. Die Interne Differenzierung des staatlichen Institutionengeflechtes macht es möglich die Öffentliche Verwaltung als eigenen Erkenntnisgegenstand zu behandeln. Zugleich ermöglichte die Gewaltenteilung eine Entstehung der modernen Verwaltung in Europa.

In den westlichen europäischen Demokratien konnte sich ein klassisches europäisches Verwaltungssystem entwickeln. Das Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland hat hier ihre Wurzeln. Die Leistungsabgabe der BRD-Verwaltung folgt dabei einem Funktionsmuster, welches dem Ideal eines liberalen und sozialen Staates unterworfen ist. Das klassische europäische Verwaltungssystem wurde im 19. Jahrhundert durch das marxistische Verwaltungskonzept stark kritisiert, welches auf dem Modell der Pariser Kommune basierte. Das marxistische Verwaltungskonzept wurde zur Avantgarde gegenüber dem klassischen europäischen Verwaltungssystem.

Vor der russischen Oktoberrevolution im Jahr 1917 befand sich das marxistische Verwaltungskonzept in der Peripherie des europäischen Verwaltungsfeldes. In diesem Verwaltungsfeld dominierte das klassische europäische Verwaltungssystem-Modell. Erstmals war es Karl Marx, der das klassische europäische Verwaltungssystem-Modell kritisierte. Ihn zufolge müsse die Bürokratie aufgehoben werden und durch eine Verwaltung der Kommune ersetzt werden. Das Prinzip der Einheit und der Gemeinsamkeit der Gewalten bildete den Kern marxistischen Modells. Als notwendige Voraussetzungen nannte Karl Marx die Abschaffung des Beamtentums, die Schaffung einer Verwaltung der Arbeiterklasse auf dem Prinzip einer kontinuierlichen Ämterrotation. Hingegen dieser Forderungen blieben als Merkmale des klassischen europäischen Verwaltungssystem-Modells das Spezialistentum, die Arbeitsteilung, die Berufsmäßigkeit auf den Prinzipien der Führsorgepflicht des Staates und der Alimentation. Durch seine Kritik an der Bürokratie versuchte Karl Marx eine Distinktionsstrategie gegenüber dem klassischen europäischen Verwaltungssystem-Modell zu verfolgen. Die Abbildung 12 soll die Struktur des Verwaltungsfeldes vor der russischen Oktoberrevolution in Europa verdeutlichen.

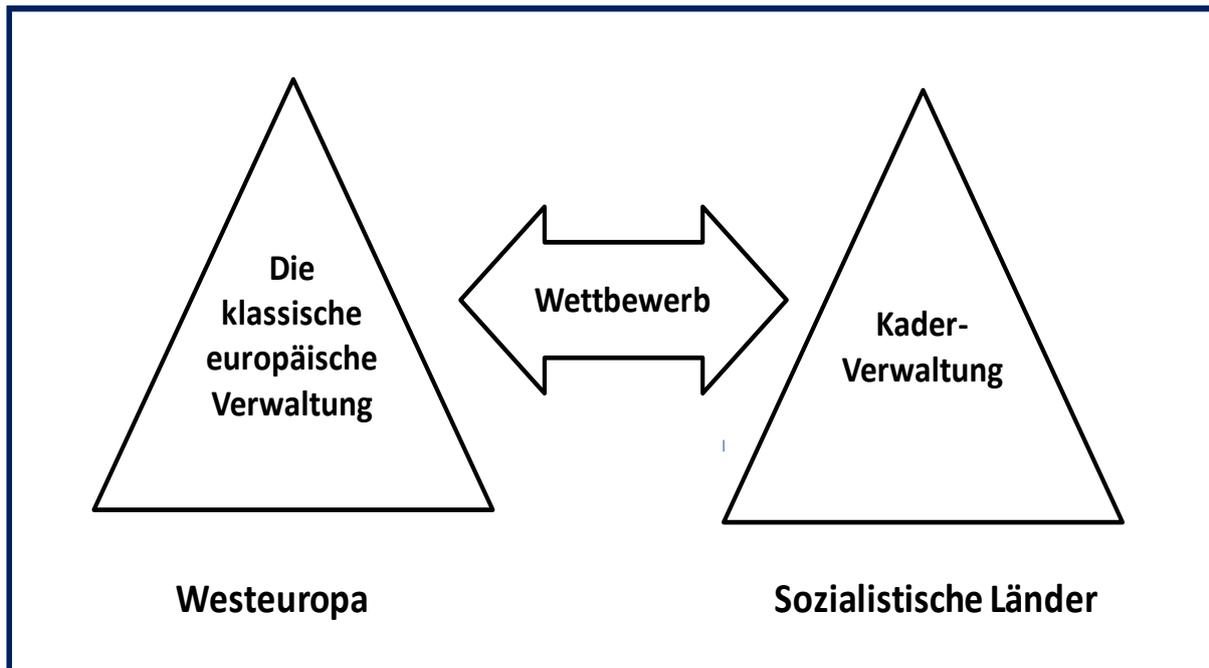
Abbildung 12: Struktur des Verwaltungsfeldes vor der russischen Oktoberrevolution in Europa<sup>756</sup>



Die russische Oktoberrevolution im Jahr 1917 war ein entscheidender Wendepunkt für die europäische Verwaltungstradition. In Russland und später in allen real-sozialistischen Ländern wurde das marxistische Verwaltungskonzept legitimiert. Die russische Oktoberrevolution machte dies möglich. Das marxistische Verwaltungskonzept wurde in das Verwaltungsfeld der sozialistischen Länder überführt. Dadurch kam es in Europa zu einer Aufspaltung in zwei Verwaltungsfelder. Die Kaderverwaltung konzentrierte die Macht im Verwaltungsfeld der sozialistischen Länder, während die klassische europäische Verwaltung in Westeuropa, beispielsweise in Frankreich, Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland im Zentrum des Verwaltungsfeldes verblieb. Die Abbildung 13 soll die Aufspaltung in zwei Verwaltungsfelder in Europa verdeutlichen.

<sup>756</sup> Eigene Darstellung.

Abbildung 13: Die Spaltung des Verwaltungsfeldes nach der russischen Oktoberrevolution<sup>757</sup>



Nach dem zweiten Weltkrieg existierten in Deutschland zwei Verwaltungsfelder. Zugleich fand nach dem zweiten Weltkrieg eine Verschärfung der Distinktionsstrategie zwischen dem Verwaltungsfeld der Deutschen Demokratischen Republik und dem Verwaltungsfeld der Bundesrepublik Deutschland statt.

Bourdieu zufolge hat jedes Sozialfeld seine eigene Illusio. Diese Illusio erscheine für das jeweils andere Sozialfeld als unsinnig. Aus diesem Grund müsse jedes Verwaltungsfeld seine eigenen Merkmale haben. Zu den Merkmalen des Verwaltungsfeldes der Deutschen Demokratischen Republik zählen die Führende Rolle der Partei, der demokratische Zentralismus, die Kaderpolitik, die Planwirtschaft und die kollektive Arbeitskultur. Zu den Merkmalen des Verwaltungsfeldes der Bundesrepublik Deutschland zählen hingegen die Gewaltenteilung, der Föderalismus, die gesetzliche Verwaltung und die individuelle Arbeitskultur. Diese Merkmale werden im Rahmen dieser Arbeit herausgearbeitet und untersucht.

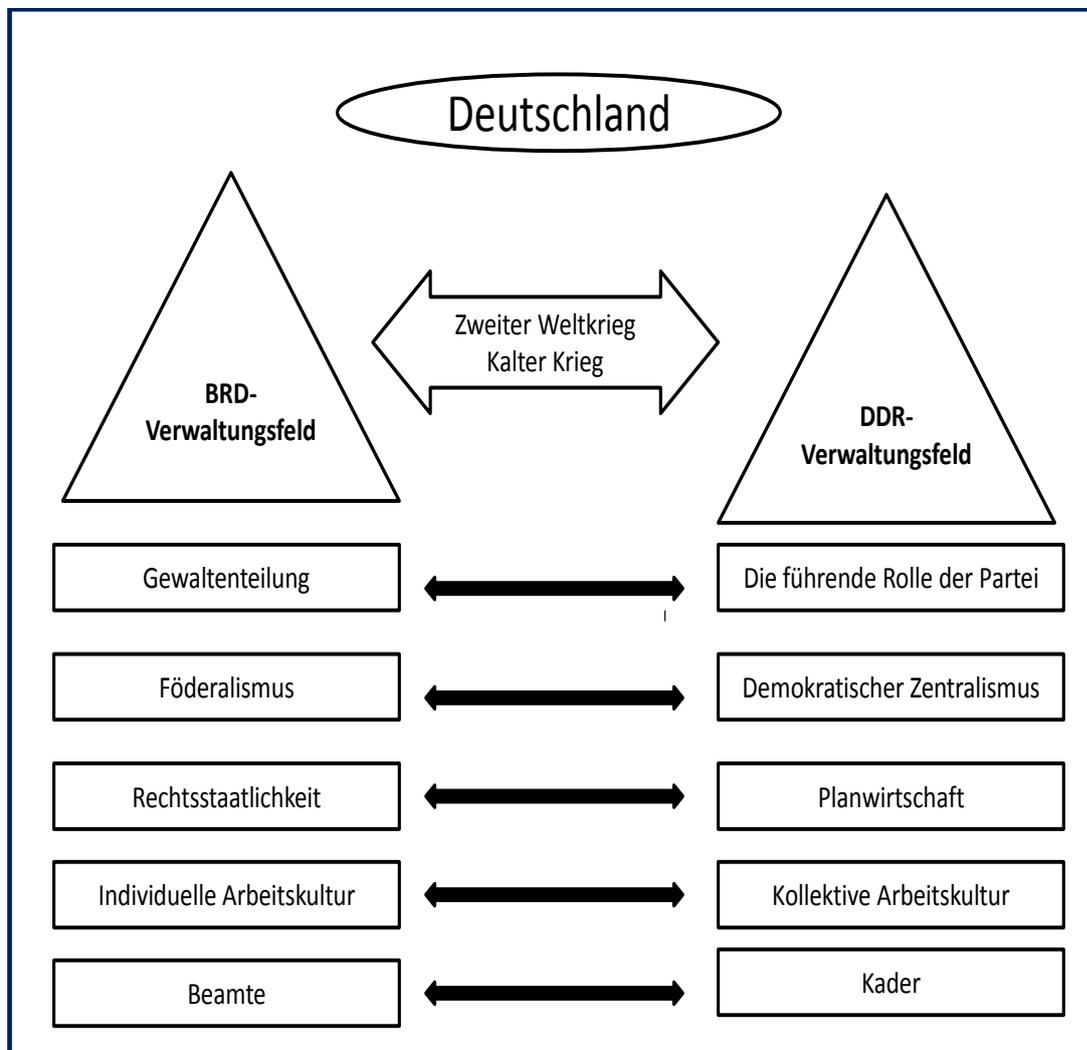
Im Kapitel drei und Kapitel vier werden die Verwaltungsorganisationen und die jeweilige Personalverwaltung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik neben der Entstehung und der Entwicklung des Verwaltungsfeldes behandelt.

<sup>757</sup> Eigene Darstellung.

Hierbei wird auch der jeweilige Einfluss der Verwaltungsorganisation und der Personalverwaltung auf die Mentalitäten der Verwaltungstätigen analysiert. Diese räumliche Studie tritt ergänzend zu der zeitlichen Studie dieser Arbeit hinzu.

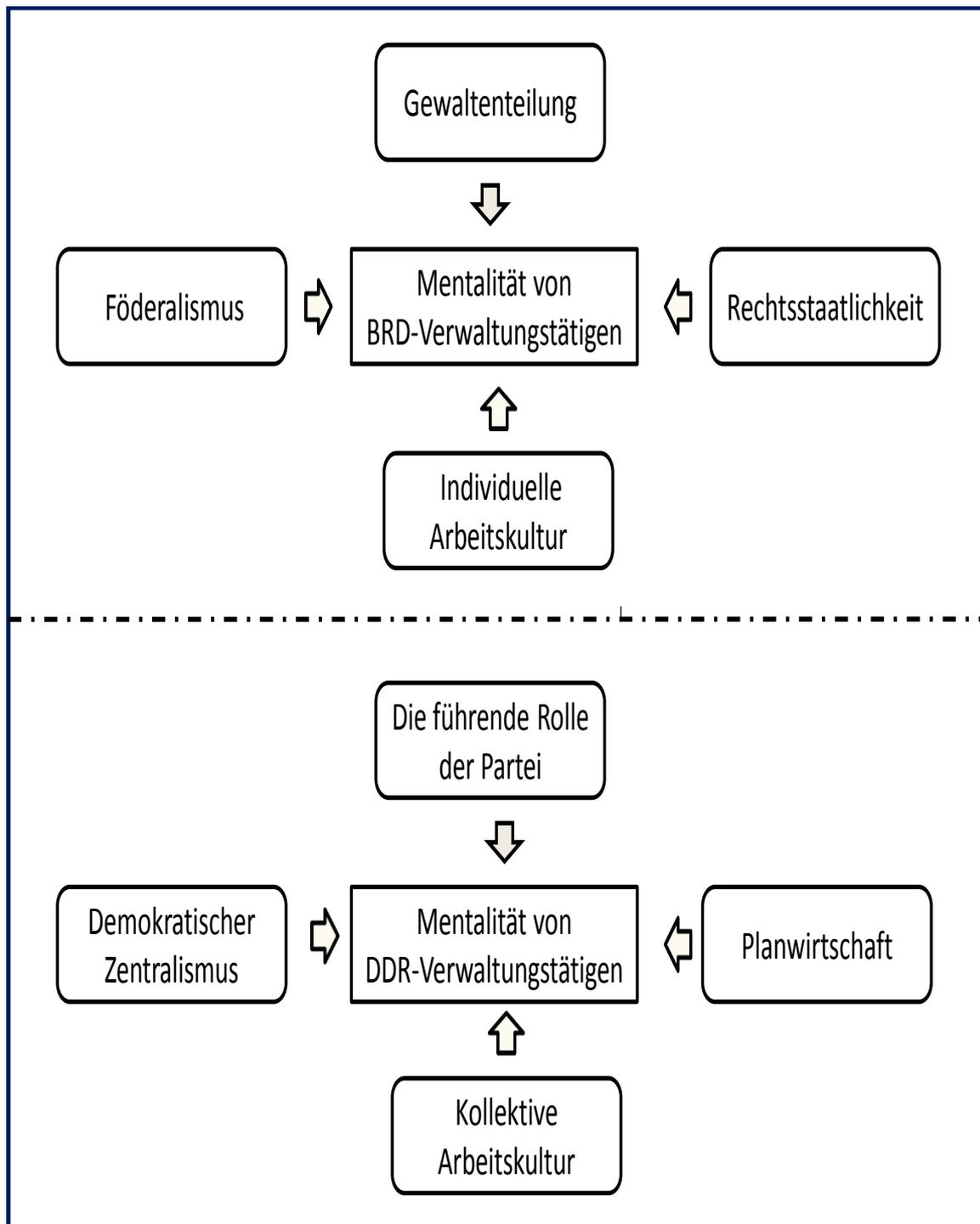
Die Merkmale des jeweiligen Verwaltungsfeldes haben eine zentrale Bedeutung auf die Mentalitäten der Verwaltungstätigen. Hieraus werden die zentralen Hypothesen dieser Arbeit entwickelt. In der Abbildung 14 sollen die Entstehung und die Entwicklung der extrem unterschiedlichen Mentalitäten von Verwaltungstätigen grafisch dargestellt werden. In der Abbildung 15 soll die Arbeitshypothese dieser Dissertation verdeutlicht werden.

Abbildung 14: Distinktionsstrategie zwischen den Verwaltungsfeldern der BRD und DDR als Hypothese 1<sup>758</sup>



<sup>758</sup> Eigene Darstellung.

Abbildung 15: Die Spaltung der Mentalitäten von Verwaltungstätigen als Hypothese 2<sup>759</sup>



Im Kapitel fünf wird anhand der Ergebnisse einer Interviewanalyse die Mentalität der Verwaltungstätigen mit dem jeweiligen Verwaltungsfeld verknüpft. Diese Untersuchungsanordnung soll die Ergebnisse des Kapitels drei und Kapitels vier bestätigen. Das Modell auf deren Grundlage die jeweiligen Verwaltungsfelder verstanden werden sollen,

<sup>759</sup> Eigene Darstellung.

geht auf die phänomenologische Soziologie zurück. In diesem Sinne wird der Subjektivierung des Objektiven gefolgt. Die Subjektivierung erfolge dabei durch unsere Sinne. Diese Richtung entspricht auch der Verinnerlichung des Verwaltungsfeldes in den Körpern der Verwaltungstätigen. Der Ausdruck des verinnerlichten Verwaltungsfeldes erfolgt durch den Verwaltungstätigen, durch seine Denkgewohnheit und sein Verhalten im Alltagsleben. Die Interviewanalyse bedeutet die Objektivierung des Subjektiven. In diesem Sinne wird hier einer anderen Richtung gefolgt. Durch Aussagen von Verwaltungstätigen in den Interviews, sollen die jeweiligen Verwaltungsfelder verstanden werden. Schließlich soll durch beide Untersuchungsanordnungen der Zusammenhang zwischen Mentalität und Verwaltungsfeld verstanden werden. Die Ergebnisse der Interviewanalyse lassen sich wie folgt zusammenfassen. Die Merkmale des DDR-Verwaltungsfeldes, die führende Rolle der Partei, der demokratische Zentralismus, die Kaderpolitik und die kollektive Arbeitskultur lassen sich in der Mentalität der DDR-Verwaltungstätigen erkennen. In allen diesen Merkmalen spiegelt sich das vertikale Verhältnis innerhalb des DDR-Verwaltungsfeldes wider. Hierin wird die Bedeutung der Verwaltung als Vollzugsorgan der Partei deutlich. Die vertikale Abhängigkeit der Staatsfunktionäre ist für die Mentalität der DDR-Verwaltungstätigen zentral. Das vertikale Abhängigkeitsverhältnis schwächte die Abhängigkeit des DDR-Verwaltungsfeldes vom Recht. Die Kontrolle der DDR-Verwaltungstätigen, der Staatsfunktionäre erfolgte durch die Planerfüllung. In Angrenzung hierzu hat das BRD-Verwaltungsfeld relativ horizontale Verhältnisse. Dies spiegelt sich in der Mentalität der BRD-Verwaltungstätigen, den Beamten wider. Der Begriff des Rechtsstaates und die individuelle Arbeitskultur trugen dazu bei, das Verwaltungsfeld dezentral aufzubauen.

## Quellenverzeichnis

Abels, Heinz 2007: Interaktion, Identität, Präsentation. Kleine Einführung in die interpretative Theorien der Soziologie, Wiesbaden.

Ahbe, Thomas 2004: Die Konstruktion der Ostdeutschen. Diskursive Spannungen, Stereotype und Identitäten seit 1989, In: Politik und Zeitgeschichte B. 41-42, Bonn.

Alisch, Steffen 2008: Die DDR von Stalin bis Gorbatschow: der sowjetisierte deutsche Teilstaat 1949 bis 1990, In: Schwarz, Hans-Peter (Hg.), Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren, München.

Arzheimer, Kai 2000: Gesellschaftspolitische Wertorientierungen und Staatszielvorstellungen im Ost-West-Vergleich, In: Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./ Rattinger, Hans (Hg.), Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich, Opladen.

Balla, Bálint 1973: Kaderverwaltung. Versuch zur Idealtypisierung der Bürokratie sowjetisch-volksdemokratischen Typs, Stuttgart.

Bartsch, Heinz 1991: Aufgaben und Struktur der örtlichen Verwaltung, In: König, Klaus (Hg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden.

Beckers, Peter 1998: 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, Berlin.

Benet, Wolfgang und König, Klaus 1992: Verwaltungsstaat im Übergang, Baden-Baden.

Bergem, Wolfgang 1999: Kultur als Identitätsgenerator in Ostdeutschen Regionen. Zum Verhältnis von Integration und Differenz im vereinten Deutschland, In: Resse-Schäfer, Walter (Hg.), Identität und Interesse. Der Diskurs der Identitätsforschung, Opladen.

Bergem, Wolfgang 2005: Identitätsformationen in Deutschland, Wiesbaden.

- Berger, Peter und Luckmann, Thomas 1993: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt a.M.
- Bogumil, Jörg und Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
- Bourdieu, Pierre 1979: Theorie der Praxis, Frankfurt a.M.
- Bourdieu, Pierre 1993: Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft, Berlin.
- Bourdieu, Pierre 2009: Religion. Schriften zur Kulturosoziologie 5, Konstanz.
- Böhmer, Robert 2005: Der Geist des Kapitalismus und der Aufbau Ost: eine institutionalistische Analyse des hemmenden Einflusses von Denkgewohnheiten und Mentalitäten auf die ökonomische Entwicklung der neuen Bundesländer - auf der Grundlage von Thorstein Veblens 'Regime of Status' und Max Webers 'Geist des Kapitalismus', Dresden.
- Böhret, Carl 1981: Öffentliche Verwaltung in der Demokratie, In: König, Klaus/ von Oertzen, Hans-Joachim/ Wagener, Frido (Hg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Brand, Jürgen und Hattenhauer, Hans 1994: Der europäische Rechtsstaat. 200 Zeugnisse seiner Geschichte, Heidelberg.
- Brand, Jürgen/ Maggioni, Miriam/ Stein, Petra 1994: Die Umgestaltung der Verwaltung in den neuen Bundesländern, dargestellt am Beispiel von zwei ausgewählten Kommunalverwaltungen, In: Verwaltungsrundschau, Heft 8, Stuttgart.
- Bröll, Werner 1978: Das soziale Wirtschaftssystem, In: Stammen, Theo und Rausch, Heinz (Hg.), DDR – das politische, wirtschaftliche und soziale System, München.
- Bulmahn, Thomas 1996: Vereinigungsbilanzen, Die deutsche Einheit im Spiegel der Sozialwissenschaften, URL: <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/1996/iii96-403.pdf>.
- Buse, Michael und von Dewitz, Dina 1975: Einführung in die politische Verwaltung, Stuttgart.

Bürsch, Michael 1995: Im Osten was Neues. Verwaltungsreform in ostdeutschen Städten und Gemeinden, In: Friedrich Ebert-Stiftung (Hg.), Verwaltungsreform in Städten und Gemeinden. Praxis-Projekte-Perspektiven. Bonn.

Damskis, Horst 1996: Verwaltungselite und Verwaltungskultur in den Bundesländern Brandenburg und Sachsen. Zum Politik- und Rollenverständnis von leitenden Ministerialbeamten in vergleichender Ost-West-Perspektive, In: Eisen, Andreas und Wollmann, Hellmut (Hg.), Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik, Opladen.

Derlien, Hans-Ulrich 1997: Elitezirkulation zwischen Implosion und Integration. Abgang, Rekrutierung und Zusammensetzung ostdeutscher Funktionseleiten 1989-1994, In: Wollmann, Hellmut (Hg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen.

Derlien, Hans-Ulrich (Hg.) 2001: Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost - eine Evaluation, Baden-Baden.

DiMaggio, Paul J. und Powell, Walter W. 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields, In: American Sociological Review 48.

DiMaggio, Paul J. und Powell, Walter W. 1991: The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago.

Dittrich, Eckhard 2000: Ungleich vereint - die deutsche Wiedervereinigung als sozialstrukturelles Projekt, Deutsch-Koreanischer Soziologenkongress, Arbeitsbericht Nr.2, Magdeburg.

Dreier, Horst 1991: Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, Tübingen.

Edeling, Thomas 1999: Einführung, Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie, In: Edeling, Thomas (Hg.), Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus, Wiesbaden.

Elias, Norbert 1976: Über den Prozess der Zivilisation, Berlin.

Elias, Norbert 1978: Alltag als Bezugspunkt soziologischer Theorie. Zum Begriff des Alltags, In: Hammerich, Kurt und Klein, Michael (Hg.), Materialien zur Soziologie des Alltags, Wiesbaden.

Ellwein, Thomas 1981: Geschichte der Öffentlichen Verwaltung, In: König, Klaus/ von Oertzen, Hans-Joachim/ Wagener, Frido (Hg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Engler, Wolfgang 1999: Die Ostdeutschen, Kunde von einem verlorenen Land, Berlin.

Falter, Jürgen/ Gabriel, Oscar W./ Rattinger, Hans (Hg.) 2000: Wirklich ein Volk? die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich, Opladen.

Gehlen, Arnold 2003: Der Mensch. Seine Natur und Seine Stellung in der Welt, Wiebelsheim.

Geiger, Theodor 1967: Die soziale Schichtung des deutschen Volkes, Stuttgart.

Glaeßner, Gert-Joachim 1977: Herrschaft durch Kader, Wiesbaden.

Glaeßner, Gert-Joachim 1989: Die andere deutsche Republik. Gesellschaft und Politik in der DDR, Wiesbaden.

Glaeßner, Gert-Joachim (Hg.) 1993: Der lange Weg zur Einheit. Studien zum Transformationsprozess in Ostdeutschland, Berlin.

Göhler, Gerhard 1987: Institutionenlehre und Institutionentheorie in der deutschen Politikwissenschaft nach 1945, In: Göhler, Gerhard (Hg.), Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Opladen.

Göhler, Gerhard 1997: Wie verändern sich Institutionen? In: Göhler Gerhard (Hg.), Institutionenwandel, Wiesbaden.

Göhler, Gerhard und Kühn, Reiner 1999: Die Theorie politischer Institutionen, In: Edeling, Thomas (Hg.), Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus, Wiesbaden.

Görner, Kurt 1983: Staats- und Rechtsgeschichte der DDR. Berlin(Ost).

- Görtenmaker, Manfred 2004: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, Frankfurt a.M.
- Grathoff, Richard 1978: Alltag und Lebenswelt als Gegenstand der phänomenologischen Sozialtheorie, In: Hammerich, Kurt und Klein, Michael (Hg.), Materialien zur Soziologie des Alltags, Wiesbaden.
- Grondin, Jean 1991: Einführung in die philosophische Hermeneutik, Darmstadt.
- Gugutzer, Robert 2004: Soziologie des Körpers, Bielefeld.
- Hansen, Klaus P. 1995: Kultur und Kulturwissenschaft, Duisburg.
- Hasse, Michaela 2003: Rationales und Soziales Handeln. In: Schmid, Michael und Maurer, Andrea (Hg.), Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus, Interdisziplinäre Beiträge und Perspektiven der Institutionentheorie, Marburg.
- Hauschild, Christoph 1991: Die örtliche Verwaltung im Staats- und Verwaltungssystem der DDR, Baden-Baden.
- Hausschild, Christoph 1996: Aus- und Fortbildung für den Öffentlichen Dienst, In: König, Klaus und Siedentopf, Heinrich (Hg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden.
- Heering, Walter und Schroeder, Klaus 1994: Zur Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in ostdeutschen Betrieben, In: Schroeder, Klaus (Hg.), Geschichte und Transformation des SED-Staates, Berlin.
- Henrich, Rolf 1991: Der vormundschaftliche Staat, Hamburg.
- Herles, Wolfgang 2004: Wir sind kein Volk. Eine Polemik, München.
- Hertle, Hans-Hermann und Wolle, Stefan 2006: Damals in der DDR. Der Alltag im Arbeiter- und Bauernstat, München.
- Hesse, Joachim-Jens und Ellwein, Thomas 1989: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.

- Hoß, Peter 1991: Staatliche Pläne und Planung, In: König, Klaus (Hg.):  
Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden.
- Janning, Frank 2002: Habitus und Organisation. In: Ebrecht, Jörg und Hillebrandt, Frank  
(Hg.), Bourdieus Theorie der Praxis, Wiesbaden.
- Jansen, Dorothea 2000: Der neue Institutionalismus, Antrittsvorlesung an der Deutschen  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer.
- Jarass, Hans D. 1975: Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, München.
- Jürgs, Michael und Elis, Angela 2006: Typisch Ossi Typisch Wessi. Eine längst fällige  
Abrechnung unter Brüdern und Schwestern, München.
- Karl, Heinz 1999: Die DDR-Versuch einer sozialistischen Alternative oder Sackgasse von  
Anfang an? In: Fischer, Gerhard/ Krusch, Hans-Joachim/ Modrow, Hans/ Richter, Wolfgang/  
Steigerwald, Robert (Hg.), Gegen den Zeitgeist. Zwei deutsche Staaten in der Geschichte,  
Schkeuditz.
- Kieser, Alfred 1999: Max Webers Analyse der Bürokratie, In: Kieser, Alfred (Hg.),  
Organisationstheorien, Stuttgart.
- Klatetzki, Thomas 2006: Der Stellenwert des Begriffs Kognition im Neo-Institutionalismus,  
In: Senge, Konstanze und Hellmann, Kai-Uwe (Hg.), Einführung in den Neo-  
Institutionalismus, Wiesbaden.
- Kleinfeld, Ralf 1996: Kommunalpolitik in Ostdeutschland, In: Kleinfeld, Ralf  
Kommunalpolitik. Berlin.
- Knoblauch, Hubert 2003: Habitus und Habitualisierung. In: Rehbein, Boike/ Saalman,  
Gernot/ Schwengel, Hermann (Hg.), Pierre Bourdieus Theorie des Sozialen. Probleme und  
Perspektiven, Konstanz.
- Koch, Martin 2008: Verselbständigungsprozesse internationaler Organisationen, Wiesbaden.
- König, Klaus 1982: Aus- und Fortbildung des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik  
Deutschland, Berlin.

König, Klaus 1991: Zur Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte. Speyer.

König, Klaus 1991: Zum Verwaltungssystem der DDR. In: König, Klaus (Hg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden.

König, Klaus und Messmann, Volker 1995: Organisations- und Personalprobleme der Verwaltungstransformation in Deutschland, Baden-Baden.

König, Klaus 2008: Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft, Berlin.

König, Markus 2003: Habitus und Rational Choice. Ein Vergleich der Handlungsmodelle bei Gary S. Becker und Pierre Bourdieu, Wiesbaden.

Krais, Beate und Gebauer, Gunter 2002: Habitus, Bielefeld.

Kuhlmann, Sabine 2003: Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung, Opladen.

Lauth, Hans-Joachim 2001: Rechtsstaat Rechtssysteme und Demokratie, In: Lauth, Hans-Joachim/ Becker, Michael/ Pickel, Gert (Hg.), Rechtsstaat und Demokratie, Wiesbaden.

Lecheler, Helmut 1996: Die Gliederung des Öffentlichen Dienstes, In: König, Klaus und Siedentopf, Heinrich (Hg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden.

Lehmann- Waffenschmidt Marco und Böhmer, Robert 2003: Mentality Matters – Thorstein Verblens ‚Regime of Status‘ und Max Webers ‚Protestantische Ethik‘ aus der Sicht des (radikalen) Konstruktivismus. Eine Anwendung auf die ökonomischen Probleme des deutschen Wiedervereinigungsprozesses, Dresden Discussion Paper in Economics No. 18/03, Dresden.

Lehmbruch, Gerhard 1991: Die deutsche Vereinigung, Strukturen der Politikentwicklung und strategische Anpassungsprozesse, URL:<http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Lehmbruch/Veroeffentlichung/Kongressband.rtf>.

Lenin, Wladimir I. 1970: Staat und Revolution, Berlin.

Lenin, Wladimir I. 2007: Was tun? Paderborn.

Lettke, Frank 1996: Habitus und Strategien ostdeutscher Unternehmer. eine qualitativ-empirische Analyse unternehmerischen Handelns, Stuttgart.

Ludz, Peters Christian 1979: DDR Handbuch, Berlin.

Luhmann, Niklas 1966: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln.

Luhmann, Niklas 1968: Zweck-Herrschaft-System Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, In: Mayntz, Renate (Hg.), Bürokratische Organisation, Köln·Berlin.

Maaz, Hans-Joachim 1990: Gefühlsstau. Ein Psychogramm der DDR, Berlin.

Maaz, Hans-Joachim 1992: Die Entrüstung. Deutschland, Stasi, Schuld und Sündenbock, Berlin

Maier, Herbert 1978: Verwaltung, In: Stammen, Theo und Rausch, Heinz (Hg.), DDR – das politische, wirtschaftliche und soziale System, München.

Marx, Karl: 2007: Der achtzente Brumaire des Louis Bonaparte, Berlin.

Marx, Karl und Engels, Friedrich 2009: Die deutsche Ideologie, Berlin.

Marx, Karl: Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie, URL: [http://www.ml-werke.de/marxengels/me01\\_000.htm](http://www.ml-werke.de/marxengels/me01_000.htm).

Mayntz, Renate 1968: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, In: Mayntz, Renate (Hg.), Bürokratische Organisation, Köln·Berlin.

Mayntz, Renate 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg.

Meulemann, Heiner 2002: Werte und Wertewandel im vereinten Deutschland, In: Politik und Zeitgeschichte B 37-38, Bonn.

Meyer, Gerd 1997: Zwischen Autoritarismus und Demokratie. Persönlichkeitsstrukturen in postkommunistischen Gesellschaften, In: Psychosozial 20, Gießen.

Meyer, John W. 1983: Institutionalization and the Rationality of Formal Organizational Structure, In: Meyer, John W. und Scott, W. Richard (Hg.), Organizational Environments: Ritual and Rationality, Beverly Hills.

Meyer, John W. und Scott, W. Richard 1994: Developments in Institutional Theory, In: Scott, W. Richard und Meyer, John (Hg.), Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism, London.

Meyer, John W. 2005: Vorwort, In: Hasse, Rainmund und Krücken, Georg (Hg.), Neo-Institutionalismus, Bielefeld.

Meyer, Thomas 2001: Die Soziologie Theodor Geigers. Emanzipation von der Ideologie, Wiesbaden.

Miegel, Meinhard und Petersen, Thomas 2008: Der programmierte Stillstand. Das widersprüchliche Verhältnis der Deutschen zu Wirtschaftswachstum und materieller Wohlstandsmehrung, München.

Mollnau, Karl A. 1980: Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie, Berlin(Ost).

Möller, Peter: Probleme der marxistischen Staatstheorie, URL:

<http://www.phololex.de/pmarxsta.tlm>.

Müller, Hans-Peter 1996: Die Ersetzung des Berufsbeamtentums durch die Gesinnungsverwaltung, In: Timmermann, Heiner (Hg.), Diktaturen in Europa im 20. Jahrhundert – der Fall DDR, Berlin.

Müller, Werner 2001: Die DDR in der deutschen Geschichte, In: Politik und Zeitgeschichte B. 28, Bonn.

Neckel, Sigward 1992: Das lokale Staatsorgan. Kommunale Herrschaft im Staatssozialismus der DDR, In: Zeitschrift für Soziologie, Heft 4, Bielefeld.

Neugebauer, Gero 1978: Partei und Staatsapparat in der DDR. Aspekte der

Instrumentalisierung des Staatsapparats durch die SED, In: Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin Band 29, Opladen.

Parsons, Talcott 1964: The Social System, New York.

Parsons, Talcott 2009: Das System moderner Gesellschaften, Weinheim

Peters, Katharina 1996: Pausenhalle der Transformation. Skizze eines deutschen Amtes in Nachwende-Zeiten, In: Discussion Paper FS-II 96-502, Berlin.

Pitschas, Rainer 1993: Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern und technische Infrastruktur. In: Seibel, Wolfgang./ Benz, Arthur/ Mäding, Heinrich (Hg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung, Baden-Baden.

Pitschas, Rainer (Hg.) 1993: Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern, Berlin.

Pradetto, August 1991: Technobürokratischer Sozialismus. Polen in der Ära Giersek, Frankfurt a.M.

Preglau, Max: Phänomenologische Soziologie von Alfred Schütz. URL: [www.oldebourg-wissenschaftsverlag.de/fm/694/3-486-58476.pdf](http://www.oldebourg-wissenschaftsverlag.de/fm/694/3-486-58476.pdf) .

Rehbein, Boike 2006: Die Soziologie Pierre Bourdies, Konstanz.

Reichard, Christoph und Röber, Manfred 1993: Was kommt nach der Einheit? Die öffentliche Verwaltung in der ehemaligen DDR zwischen Blaupause und Reform, In: Glaessner, Gert-Joachim (Hg.), Der lange Weg zur Einheit, Berlin.

Reichard, Christoph 1996: Strukturreformen und Personalspezifika in der ostdeutschen Verwaltung. Kommentar, In: Eisen, Andreas./ Wollmann, Hellmut (Hg.), Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik, Opladen.

Röber, Manfred 1995: Verwaltungsaufbau und Verwaltungsorganisation in Berlin, In: Prümm, Hans P. (Hg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Berlin. Baden-Baden.

Röber, Manfred 1996: Eine neue Verwaltung für die Hauptstadt? Verwaltungsreform in

Berlin zwischen Anspruch und Wirklichkeit, In: Süß, Werner (Hg.), Hauptstadt Berlin. Band 3, Berlin.

Röhrich, Wilfried 1980: Marx und die materialistische Staatstheorie, Darmstadt.

Sabrow, Martin 2001: Die DDR zwischen östlichen Abhängigkeiten und westlichen Herausforderungen. Die DDR in der deutschen Geschichte, In: Pfeil, Ulrich (Hg.), Die DDR und der Westen. Transnationale Beziehungen 1949-1989, Berlin.

Schmid, Michael und Mauer Andrea 2004: Institution und Handeln, In: Michael Schmid und Andrea Mauer (Hg.), Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus, Marburg.

Schreckenberger, Waldemar 1981: Regierungsbeziehungen im Bundesstaat. In: König, Klaus/von Oertzen Hans-Joachim/ Wagener, Frido (Hg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Schroeder, Klaus 1998: Der SED-Staat, München.

Schroeder, Klaus 1999: Staatsverständnis und Herrschaftsformen der SED, In: März, Peter (Hg.), 40 Jahre Zweistaatlichkeit in Deutschland. Eine Bilanz, München.

Schroeder, Klaus 1999: Identitäten und Befindlichkeiten im vereinten Deutschland, In: Bayerischer Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.), Politische Kultur im Porzess der inneren Einheit, München.

Schroeder, Klaus 2000: Der Preis der Einheit: Eine Bilanz, München.

Schroeder, Klaus 2001: Die DDR: Sozialistische Alternative oder sowjetische Kolonie? In :Bayerischer Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.), Die zweite gesamtdeutsche Demokratie, München.

Schroeder, Klaus 2001: Zehn Jahre deutsche Einheit- eine Bilanz. In :Bayerischer Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.), Die zweite gesamtdeutsche Demokratie, München.

Schroeder, Klaus 2006: Die veränderte Republik, Stamsried.

Schroeder, Klaus 2008: Deutschland nach 1990: Probleme der Einheit, In: Schwarz, Hans-Peter (Hg.), Die Bundesrepublik Deutschland: Eine Bilanz nach 60 Jahren, München.

Schröter, Eckhard 1993: Was trennt Bürokraten in einer vereinigten Bürokratie? Einstellungen und Werthaltungen (Ost- und West-)Berliner Verwaltungsführungskräfte, In: Glaeßner, Gert-Joachim (Hg.), Der lange Weg zur Einheit. Studien zum Transformationsprozess in Ostdeutschland, Berlin.

Schröter, Eckhard 1995: Verwaltungskultur in Ost und West. Werte, Einstellungen und Rollenverständnisse von Ost- und West-Berliner Verwaltungsführungskräften, Berlin.

Schulze, Gerhard 1980: Staatliche Leitung und Planung im Territorium. Aktuelle Beiträge der Staats und Rechtswissenschaft, Potsdam.

Schulze, Gerhard 1991: Aufgabenfelder der Verwaltung, In: König, Klaus (Hg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden..

Schulze, Gerhard 1991: Der Ministerrat, die Ministerien und andere zentrale Staatsorgane, In: König, Klaus (Hg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden.

Schulze, Gerhard 1991: Entwicklung der Verwaltungsstruktur in der DDR, In: König, Klaus (Hg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden.

Schulze, Gerhard 1991: Leiter und Leistungsbeziehungen in der staatlichen Verwaltung, In: König, Klaus (Hg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden.

Schulze, Gerhard 1991: Verwaltungspersonal und Verwaltungsausbildung, In: König, Klaus (Hg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden.

Schulze, Holger 1997: Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse, In: Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Berlin.

Schütz, Alfred 1974: Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie, Frankfurt a.M.

Schütz, Alfred und Parsons, Talcott 1977: Zur Theorie sozialen Handelns: Ein Briefwechsel, Sprondel, Walter M.(Hg.), Berlin.

- Schütz, Alfred und Luckmann, Thomas 2003: Strukturen der Lebenswelt, München.
- Schwarzenbach, Rudolf 1976: Die Kaderpolitik der SED in der Staatsverwaltung, Berlin.
- Schwarzer, Oskar 1999: Sozialistische Zentralplanwirtschaft in der SBZ/DDR. Ergebnisse eines ordnungspolitischen Experiments(1945-1989), Stuttgart.
- Scott, W. Richard 1992: Introduction: From Technology to Environment, In: Meyer, John W. und Scott, W. Richard (Hg.), Organizational Environment: Ritual and Rationality, London.
- Scott, W. Richard 1995: Institutions and Organizations, London.
- Seibel, Wolfgang/ Benz, Arthur/ Mäding, Heiner (Hg.) 1993: Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung, Baden-Baden.
- Seibel, Wolfgang 1996: Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern. Zur kommunikativen Logik staatlicher Institutionenbildung, Berlin.
- Senge, Konstanze 2006: Zum Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus, In: Senge, Konstanze und Hellmann, Kai-Uwe (Hg.), Einführung in den Neo-Institutionalismus, Wiesbaden.
- Siedentopf, Heinrich 1981: Der öffentliche Dienst, In: König, Klaus/ von Oertzen, Hans-Joachim/ Wagener, Frido (Hg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Staat, Jochen 2008: Deutsch-deutsche Beziehungen vom 1949 bis 1989, In Schwarz, Hans-Peter (Hg.), Die Bundesrepublik Deutschland: Eine Bilanz nach 60 Jahren, München.
- Stammen, Theo 1978: Das zentrale Regierungssystem, In: Stammen, Theo und Rausch, Heinz (Hg.), DDR – das politische, wirtschaftliche und soziale System, München.
- Steger, Thomas 2004: Zwischen Arbeitsamt und Altersheim? - Die ehemaligen DDR-Kombinatseliten und ihr Weg durch die Transformation, In: Zeitschrift für Personalforschung, Heft 4, Mering.
- Thedieck, Franz 1992: Verwaltungskultur in Frankreich und Deutschland. dargestellt am

Beispiel von französischen und deutschen Gemeindeverwaltungen und unteren staatlichen Verwaltungsbehörden, Baden-Baden.

Thiele, Willi 1981: Die Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums. Preußen als Ausgangspunkt modernen Berufsbeamtentums, Hamburg.

Thieme, Werner 1984: Verwaltungslehre, Hamburg.

Thumfart, Alexander 2001: Politische Kultur in Ostdeutschland, In: Politik und Zeitgeschichte B. 39-40, Bonn.

Töpfer, Birk 2007: Kultur- und Transformationsforschung über Ost-West-Differenzen und Innere Einheit in Deutschland - Eine metatheoretische Betrachtung, München

Ule, Carl Hermann 1990: Öffentlicher Dienst. In: VOP: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, Wiesbaden.

Wagener, Frido 1981: Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung, In: König, Klaus/ von Oertzen, Hans-Joachim/ Wagener, Frido (Hg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Wagner, Matthias 1998: Ab morgen bist du Direktor. Das System der Nomenklaturkader in der DDR, Berlin.

Walgenbach, Peter 1998: Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie, In: Krieser, Alfred (Hg.), Organisationstheorien, Stuttgart.

Walgenbach, Peter und Meyer, Renate 2007: Neoinstitutionalistische Organisationstheorie, Stuttgart.

Weber, Hermann 2002: Damals, als ich Wunderlich hieß. Vom Parteihochschüler zum kritischen Sozialisten. Die SED-Parteihochschule, Berlin.

Weber, Max 1980: Wirtschaft und Gesellschaft, Uster.

Wolf, Joachim 2003: Organisation, Management, Unternehmensführung. Theorien und Kritik, Wiesbaden.

Wollmann, Helmut 1996: Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau und „schöpferische Zerstörung“, In: Kasse, Max/ Eisen, Andreas/ Gabriel, Oscar/ Niedermayer, Oscar/ Wollmann, Helmut (Hg.), Politisches System. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Band 3, Opladen.

Wollmann, Helmut 1999: Modernisierung der Kommunalverwaltung in den neuen Bundesländern. Zwischen Worten und Taten, In: Landes- und Kommunalverwaltung, Baden-Baden.

Zucker, Lynne G. 1983: Organizations as Institutions, In: Samuel, B. Bacharach (Hg.), Research in the Sociology of Organizations.

Zucker, Lynne G. 1991: The Role of Institutionalization in Cultural Persistence, In: Walter W. Powell und DiMaggio, Paul J. (Hg.), The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago.

## Anhang

### *Interviews mit Experten und Meinungsführern*

Herr M

Beruf: Kriminalpolizist  
Interviewt am: 25.02.2009 in Berlin  
Dauer des Interviews: 200 Minuten

Frau J

Beruf: Lehrerin und Schuldirektorin

Herr S2

Beruf: Ökonomischer Direktor von  
„Kombinates Landbauprojekt Potsdam“

Herr S1

Beruf: Mitarbeiter im „Rat der Stadt Potsdam“  
Stellvertretender Oberbürgermeister  
Chef des „Stabes der Zivilverteidigung“

Frau S

Beruf: Mitarbeiterin „Medizinischer Schutz“ im Rat des Bezirkes  
Potsdam: - Bereich Katastrophenschutzes

Interviewt am: 16.03.2009 in Stahnsdorf (Brandenburg)  
Dauer des Interviews: 120 Minuten

Herr M2

Beruf: Kriminalpolizist  
Interviewt am: 28.03.2008 in Zühlsdorf (Brandenburg)  
Dauer des Interviews: 100 Minuten

Herr M1

Beruf: Kriminalpolizist  
Interviewt am: 30. 06 2009 in Zühlsdorf  
Dauer des Interviews: 100 Minuten.

Herr S2

Beruf: Mitarbeiter im „Rat der Stadt Potsdam“  
Stellvertretender Oberbürgermeister  
Chef des „Stabes der Zivilverteidigung“  
Interviewt am: 15. 07 2009 in Stahnsdorf  
Dauer des Interviews: 90 Minuten.

Herr R

Beruf: Fachreferent (Unibibliothek an der freien Universität)  
Interviewt am: 20. 07 2009 in Berlin  
Dauer des Interviews: 30 Minuten

Herr G

Beruf: Polizist  
Interviewt am: 24. 07 2009 in Berlin  
Dauer des Interviews: 50 Minuten

Herr S3

Beruf: Feuerwehrmann  
Interviewt am: 1. 08. 2009 in Berlin  
Dauer des Interviews: 60 Minuten