

Erschienen in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 15. Jg. 2/2000, S. 97-116.

Rechtsanwendung in der ostdeutschen Verwaltung - Ergebnisse einer Studie zur Implementation des Städtebaurechts durch die kommunale Bauverwaltung

Sabine Lorenz, Kai Wegrich und Hellmut Wollmann

Zusammenfassung

In dem Aufsatz werden die Ergebnisse einer verwaltungswissenschaftlichen Studie zum Rechtsanwendungshandeln der ostdeutschen Kommunalverwaltungen präsentiert. Am Beispiel der kommunalen Bauverwaltungen können charakteristische Merkmale der routinemäßigen Entscheidungsprozesse in der ostdeutschen Verwaltung dargestellt, Veränderungen seit dem Systemwechsel nachgezeichnet und Besonderheiten analysiert werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, inwieweit sich das Entscheidungshandeln der ostdeutschen Kommunalbehörden im Umgang mit dem bundesdeutschen Rechts- und Vollzugsmodell der westdeutschen Praxis angeglichen hat, welche Unterschiede im Ost-West-Vergleich Ende der 90er Jahre noch zu beobachten sind und wie entsprechende „ostdeutsche Eigenentwicklungen“ unter verwaltungspolitischen Gesichtspunkten einzuschätzen sind. Im Ergebnis zeigt sich, daß Besonderheiten der Rechtsanwendungspraxis in den ostdeutschen Kommunen heute nicht mehr auf Qualifikationsdefizite des Personals zurückzuführen und auch nicht als Qualitätsunterschiede zu verstehen sind, sondern Reaktionen auf die städtebauliche Problemstruktur in den neuen Ländern darstellen.

Einleitung

Der säkulare Umbruch, der sich in Ostdeutschland nach dem Kollaps des SED-Regimes und im Prozeß der Deutschen Vereinigung vollzog, war nicht zuletzt dadurch geprägt, daß die Institutionen- und Regelungswelt der „real-sozialistischen“ DDR fast vollständig beseitigt wurde und - in einem institutionenpolitisch schier beispiellosen „Institutionentransfer von West nach Ost“¹ - durch die Institutionen- und Rechtsordnung der „alten“ Bundesrepublik ersetzt wurde. Im Einigungsvertrag vom 28. August 1990, durch den mit dem Wirksamwerden des „Beitritts“ der DDR zur Bundesrepublik um Mitternacht des 3.10.1990 die Institutionen- und Rechtswelt der DDR erlosch und die der

¹ Zu Begriff und Konzept des „Institutionentransfers“ vgl. *Gerhard Lehbruch*, Institutionentransfer. Zur Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland, in: *Wolfgang Seibel/Arthur Benz/Heinrich Müding* (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*, Baden-Baden: Nomos, 1993, S. 41-66; ferner *Gerhard Lehbruch*, die ostdeutsche Transformation als Strategie des Institutionentransfers. Überprüfung und Antikritik, in: *Andreas Eisen/Hellmut Wollmann* (Hrsg.), *Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Ei-*

Bundesrepublik in Kraft trat, kommt der Prozeß der Deutschen Einigung als Akt „schöpferischer Zerstörung“ dramatisch zum Ausdruck².

Die vielfältigen politik- und sozialwissenschaftlichen Forschungsarbeiten, die zur „Transformation“ Ostdeutschlands und hierbei auch zum Umbruch der institutionellen Strukturen in Gang kamen, drehten sich zunächst in erster Linie um Um-, Auf- und Neubau, um die *Entstehung* der Institutionen (*institution building*) und deren Bestimmungsfaktoren³. Die Verwirklichung, *Implementation*, der neu geschaffenen Institutionen- und Regelungswelt, also deren *Handlungspraxis* und *Wirksamkeit*, blieben zunächst - aus naheliegenden zeitlichen Gründen - weitgehend unberücksichtigt. Ein Forschungsprojekt - „Rechtsanwendung in der ostdeutschen Verwaltung. Eine Studie zur Implementation des Städtebaurechts durch die Bauaufsichtsämter“- zielte ausdrücklich darauf, dieses Forschungs- und Erkenntnisdefizit zur Implementation und Wirksamkeit von Institutionentransfer und -bildung zu verringern⁴; der nachstehende Aufsatz fußt auf Ergebnissen dieses Forschungsprojekts⁵.

Zur Konzipierung und Methodik des Forschungsprojekts sei an dieser Stelle nur so viel gesagt:⁶ Das *konzeptionell* dem Ansatz der Implementations- und auch der Rechtstatsachenforschung⁷ zurechenbare Forschungsprojekt war in erster Linie darauf gerichtet, die

gendynamik, Opladen: Leske + Budrich, 1996, S. 63-78. Vgl. auch weitere Beiträge in diesem Band.

² Vgl. *Hellmut Wollmann*, Entwicklung des Verfassungs- und Rechtsstaates in Ostdeutschland als Institutionen- und Personaltransfer, in : H. Wollmann/H.-U. Derlien/K. König/W. Rensch/W. Seibel (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Leske + Budrich, Opladen 1997, S. 25-48.

³ Für diese Frühphase der bundesdeutschen *Transformationsforschung* ist insbesondere der Forschungsverbund hervorzuheben, der von der „Kommission zur Erforschung des sozialen und politischen Wandels in Ostdeutschland“ (KSPW) gefördert wurde. Zu den Ergebnissen der auf die *institutionelle* Entwicklung in Ostdeutschland gerichteten Forschungsarbeiten unter der Ägide der KSPW vgl. die Beiträge in: *Hellmut Wollmann* u.a. (Fn. 2).

⁴ Das von der DFG im Rahmen des Schwerpunkts „Sozialer und politischer Wandel im Zuge der Integration der DDR-Gesellschaft“ geförderte Forschungsprojekt wurde von Sabine Lorenz, Kai Wegrich und Hellmut Wollmann (Projektleitung) zwischen 1996 und 1998 am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin durchgeführt.

⁵ Vgl. *Sabine Lorenz/Kai Wegrich/Hellmut Wollmann*, Rechtsanwendung in der ostdeutschen Verwaltung. Eine Studie zur Implementation des Städtebaurechts durch die Bauaufsichtsämter. Abschlußbericht des von der DFG geförderten Forschungsprojekts, Humboldt-Universität zu Berlin: Institut für Sozialwissenschaften, 1999.

⁶ Näheres bei *Lorenz* u.a. (Fn. 5), S. 1-11.

⁷ *Manfred Rehbinder/Hellmut Schelsky* (Hrsg.), Zur Effektivität des Rechts, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 3, Gütersloh, 1972. Vgl. auch Schwerpunktheft „Rechtstatsachen-

Rechtsanwendung in der und durch die *ostdeutsche* Verwaltung - am Beispiel der Anwendung und des Vollzugs des *Städtebaurechts* durch die *Bauaufsichts-* und *Bauplanungsämter* in Landkreisen und (kreisfreien) Städten zu untersuchen. Um „deutsch-deutsch“ vergleichende Aussagen zu gewinnen, wurde die entsprechende Anwendungs- und Vollzugspraxis auch in *westdeutschen* Kommunen in das Projekt einbezogen. *Methodisch* beruhte das Projekt auf einer Kombination von *empirischen Erhebungen* („Fallstudien“) in Baugenehmigungs- und Bauplanungsbehörden⁸, von *Experteninterviews* mit Fachleuten der zuständigen oberen und obersten Landesbehörden sowie der (primär- wie sekundäranalytischen) Auswertung von amtlichen Statistiken, Verwaltungsvollzugsdaten usw.

1. Rechtsanwendungsfeld Städtebaurecht

1.1 Der städtebaurechtliche Regelungskomplex im deutschen Verwaltungssystem

Der Vollzug des *Städtebaurechts* erscheint für eine *Implementations- und Rechtstatsachenuntersuchung* unter der hier verfolgten Fragestellung aus mehreren Gründen als besonders aussagefähig und -kräftig:

Zum einen sind, einer gängigen Unterscheidung von Verwaltungstypen folgend, die für den Vollzug des Städtebaurechts zuständigen Behörden einerseits dem Typus der staatlichen *Ordnungsverwaltung* zuzurechnen, deren institutionengeschichtlich auf die allgemeine Polizeifunktion (Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung) zurückgehende Aufgabenstellung in der Anwendung von Rechtsvorschriften besteht, die über Verhaltensanordnungen (Gebote, Verbote) die Tätigkeit Privater regulieren. Diesem ordnungsbehördlichen Aufgaben- und Verwaltungstypus sind neben der Bauaufsicht, die über die (bauplanungs- und bauordnungsrechtliche) Zulässigkeit von Bauanträgen entscheidet eine Reihe weiterer umweltschutzbezogener Verwaltungszuständigkeiten zuzurechnen (Gewerbeaufsicht, Wasserschutz, Abfallbeseitigung, Landschaftsschutz). Andererseits spielt auch die *planende Verwaltung* im Vollzugssystem des Städtebaurechts eine wichtige Rolle. So haben das Stadt- bzw. das Kreisplanungsamt als wesentliche Akteure zu

forschung im Städtebaurecht, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1/1982, darin u.a. *Hellmut Wollmann*, Untersuchungsansätze und Nutzungschancen einer Rechtstatsachenforschung im Städtebaurecht, in: ebd., S. 1 ff.

⁸ In insgesamt sieben ostdeutschen Kreisen und Städten und drei westdeutschen Kreisen und Städten.

gelten, die durch ihre entscheidende Mitwirkung bei der Bauleitplanung einerseits den Rahmen für die Anwendung des Städtebaurechts im Baugenehmigungsverfahren definieren und die andererseits zugleich in vielen Baugenehmigungsverfahren direkt zu beteiligen sind. Der Vollzug des Städtebaurechts durch die kommunale Bauverwaltung spielt sich demnach in einem *Grenzbereich von Planungs- und Ordnungsrecht* ab⁹.

Ein weiteres Charakteristikum der deutschen Kommunaltradition spiegelt sich in der rechtsdogmatischen Trennung des Städtebaurechts in (der Bundesgesetzgebung zugewiesenem) Bauplanungsrecht und (der Landesgesetzgebung überlassenem) Bauordnungsrecht wider. Die „Janusköpfigkeit“ der deutschen Kommunaltradition zwischen kommunaler Selbstverwaltung (Bauplanung) und „übertragener staatlicher Aufgabe“ (Bauaufsicht) findet sich hier in idealtypischer Weise *innerhalb eines Politikfeldes* wieder. Dem Vollzug des Baugesetzbuches (BauGB) liegt demnach die gesetzgeberische Vorstellung einer relativ scharfen Trennung zwischen den Regelungslogiken zweier Gesetzesvollzugssysteme, zur Bauleitplanung einerseits und zur Baugenehmigung andererseits, zugrunde¹⁰. Zwar wurden im Zuge der Novellierungen des BauGB in den 90er Jahren kooperative Instrumente im Städtebaurecht gestärkt¹¹ und damit die Möglichkeit ausgeweitet, Planungs- und Durchführungsprozeß komplexer Vorhaben unter maßgeblicher Beteiligung des Investors stärker miteinander zu verschränken. Grundsätzliches hat sich damit jedoch an dem „traditionellen“ Zuständigkeits- und Vollzugsmodell *nicht* geändert. Der Grundgedanke „einer abstrakt-generellen Regelung der städtebaulichen Entwicklung für zukünftige Fälle und der Trennung von Planung und Durchführung“¹² blieb im Städtebaurecht weitgehend erhalten.

Dieses Vollzugsmodell trat jedoch in den 80er Jahren in der Bundesrepublik in ein Spannungsverhältnis zur städtebaulichen Problemlage und den durch diese ausgelösten

⁹ Bernd Bachmann, Verhandlungen (mit) der Bauverwaltung. Aushandlungsprozesse im Grenzbereich von Planungs- und Ordnungsrecht, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993.

¹⁰ Hellmut Wollmann/Eckart Scharmer/Michael Argast, Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 03.110. Bonn, 1985, S. 49. Zum Begriff der „Gesetzesvollzugssysteme“ siehe Eberhard Bohne, Der informale Rechtsstaat, Berlin: Duncker & Humblot, 1981.

¹¹ Vor allem auf der Grundlage des BauGB-MaßnahmenG i.d.F. vom 28.4.1993 (vgl. § 6 zum städtebaulichen Vertrag und § 7 zum Vorhaben- und Erschließungsplan) sowie des BauGB i.d.F. vom 1.1.1998 (§§ 11-13).

¹² Wollmann/Scharmer/Argast (Fn. 10), S. 30.

Handlungsstrategien der kommunalen Akteure. Insbesondere die Entwicklung innerstädtischer Bereiche, die oft durch kollidierende Nutzungs- und Eigentumsinteressen, die sog. „Gemengelage“¹³ geprägt sind, erfordern vielfach kooperative Entscheidungsprozesse, in welchen „für ein konkretes Bauvorhaben die baurechtlichen Festsetzungen und die gestalterische und städtebauliche Einbindung des Objekts schrittweise und anpassungsfähig“¹⁴ ausgehandelt werden. Die gesetzgeberisch intendierte Trennung von Planungs- und Genehmigungsphase wird durch diese *pragmatische Einzelfallentscheidungen im Rahmen kooperativer Verhandlungsstrategien* faktisch aufgehoben.

1.2 Rechtstransfer im Zuge der deutschen Vereinigung

Wie die meisten Rechtsfelder war in Ostdeutschland auch das Städtebaurecht mit fortschreitendem Jahr 1990 von einem stürmischen Umbruch ergriffen¹⁵. In einem ersten Schritt setzte die Volkskammer der „Nach-Wende-DDR“ bereits am 31.7.1990, im Zuge der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, mit der *Bauplanungs- und Zulassungsverordnung (BauZVO)* eine stark vereinfachte Version des bundesdeutschen Baugesetzbuches auf dem Gebiet der damaligen DDR in Kraft. Insbesondere wurden die vordringlichen Regelungen zur Bauleitplanung und zur planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben übernommen, aber auch neue Instrumente, wie vor allem der Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 55 BauZVO) eingeführt. Das Städtebaurecht der „alten“ Bundesrepublik trat also in seinen Grundzügen bereits frühzeitig in Ostdeutschland in Kraft, während wesentliche Eckpfeiler eines rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzugs, insbesondere die Rechts- und Fachaufsicht und Verwaltungsgerichtsbarkeit noch längst nicht funktionstüchtig waren. In der Turbulenz dieser manchmal „Wilder Osten“ ge-

¹³ Vgl. *Rudolf Stich/Karl-Wilhelm Porger/Gerhard Steinebach*, Planen und Bauen in immissionsbelasteten Gemengelage, Verwaltungspraxis, Rechtsprechung, Novellierungsvorschläge, Berlin 1983; *Reinhard Menke*, Der vorhabenbezogene Bebauungsplan, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 16, 6/1998, S. 577-581.

¹⁴ *Wollmann/Scharmer/Argast* (Fn. 10), S. 62.

¹⁵ Für eine ausführliche Übersicht der Gesetzgebungs- und Regelungsgeschichte vgl. etwa *Ulrich Battis/Michael Krautzberger/Rolf-Peter Löhr*, *BauGB - Baugesetzbuch. Kommentar*, München: Beck, 1999; ferner: *Lorenz u.a.* (Fn. 5), S. 12-18.

nannten frühen Transformationsphase¹⁶ agierten die ostdeutschen Kommunen und ihre Dienststellen vorübergehend geradezu in einem „aufsichts- und rechtsfreien Raum“¹⁷.

Nach dieser Übergangsphase trat am 3. Oktober 1990 gemäß Einigungsvertrag das bundesdeutsche Baugesetzbuch im sog. Beitrittsgebiet in Kraft. Um der besonderen Situation in den neuen Ländern gerecht zu werden, wurde in das BauGB ein neuer § 246a mit Vorschriften eingefügt, die anstelle oder ergänzend zu den Bestimmungen des BauGB in den neuen Ländern und im Ostteil von Berlin anzuwenden waren. Im Einigungsvertrag war zudem geregelt, daß das kurz zuvor in Kraft getretene BauGB-Maßnahmengesetz in den neuen Ländern nicht bzw. nur insoweit gelten sollte, wie einzelne Maßgaben des § 246a BauGB Regelungen des BauGB-Maßnahmen übernehmen¹⁸. Im Hinblick auf das Bauordnungsrecht galt die noch von der DDR verabschiedete BauO bis zur Verabschiedung eigener Landesbauordnungen der neuen Länder als Landesrecht fort.

In den Folgejahren seit 1990 hat das allgemeine Städtebaurecht mehrere Veränderungsschübe durchlaufen:

- In einer ersten „Korrekturnovelle“ wurde mit dem am 1.5.1993 in Kraft getretenen Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz das Städtebaurecht im erheblichen Umfang geändert. So wurde das BauGB-Maßnahmengesetz umfassend novelliert und auch auf die neuen Länder übertragen. Zudem reduzierte man die Sonderregelungen für die neuen Länder von 18 auf neun und verlängerte deren Geltungsfrist bis Ende 1997.
- Am 1. Januar 1998 trat schließlich das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (BauROG 98) in Kraft, mit dem

¹⁶ Vgl. *Hellmut Wollmann*, Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“, in: M. Kaase/A. Eisen/O.W. Gabriel/H. Wollmann (Hrsg.), *Politisches System*, Leske + Budrich, Opladen 1996, S. 47-153.

¹⁷ Vgl. *Hellmut Wollmann*, Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation, in: H. Wollmann/H.-U. Derlien/K. König/W. Renzsch/W. Seibel (Hrsg.), S. 259-328, darin S. 273 f.

¹⁸ Das BauGB-Maßnahmengesetz zielte im wesentlichen auf eine Vereinfachung und Beschleunigung der Bebauungsplanverfahren durch Heraushebung des Wohnbedarfs der Bevölkerung in der planerischen Abwägung.

das Städtebaurecht des Bundes wieder einheitlich im Bundesbaugesetzbuch zusammengeführt wurde.

Insgesamt stellte sich Entwicklung des Städtebaurechts im Übergang von der „Noch-DDR“ zur Bundesrepublik in ihrer Abfolge von Änderungen und Sonderregelungen ungewöhnlich unübersichtlich und verwickelt dar. Insbesondere das Nebeneinander verschiedener gesetzlicher Grundlagen (Baugesetzbuch und BauGB-MaßnahmenG) verkomplizierte das Städtebaurechts bis zur Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 1998 erheblich. Hinzu kam in Einzelbereichen die Fortgeltung von DDR-Recht, beispielsweise der BauZVO und der DDR-Bauordnung, die im Verlauf der ersten Wahlperiode der neuen Landtage durch neue Landesbauordnungen abgelöst wurde. „Hier kann schon ein Jurist leicht den Überblick verlieren; wie es dem Planer geht, der diese Vorschriften umsetzen soll, kann man sich unschwer ausmalen“ - kommentierte der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts 1993 die unübersichtliche Entwicklung im Städtebaurecht¹⁹.

Stellt man zudem in Rechnung, daß die DDR-Verwaltung weniger durch stringentes Rechtsbindungsdenken als durch situative Entscheidungen im Einzelfall charakterisiert war²⁰ und daß ein mit der Bundesrepublik vergleichbares System rechtsverbindlicher

¹⁹ *Everhardt Franßen*, Präsident des BverwG zur Verwaltungsgerichtsbarkeit in den neuen Bundesländern, in: LKV 4, 2/1993, S. 125-126.

²⁰ Zum situativen „Billigkeitsdenken“ im DDR-Verwaltungshandeln vgl. *Wolfgang Bernet/Helmut Lecheler*, Zustand einer DDR-Stadtverwaltung vor den Kommunalwahlen vom 6.5.1990, in: LKV, 2/1990, S. 40. So hielt das SED-Regime an seiner strikten Ablehnung von subjektiven, gegebenenfalls im Klageweg durchsetzbaren Rechten der Bürger gegenüber der staatlichen Verwaltung bis in die Spätphase der DDR fest. Die Grundmelodie der „Parteilichkeit“ von Gesetzesrecht und -anwendung und die damit verbundene Relativierung und Instrumentalisierung von Recht leistete bei den Verwaltungsmitarbeitern einer Einstellung Vorschub, die pointiert als „Rechtsnihilismus“ bezeichnet worden ist, vgl. *Heidrun Pohl*, Entwicklung des Verwaltungsrechts, in: König, Klaus (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen in der DDR, Baden-Baden 1991, S. 235-247, darin S. 236 f. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die DDR, obgleich ihrer rechtsstaatlichen Absicherung und Verbindlichkeit entbehrend, durchaus über eine gewisse Regelungsdichte (aus unterschiedlichen „Rechtsquellen“, zu denen auch Ministeranordnungen usw. gehörten) verfügte, die auch die Arbeit der Vollzugsverwaltungen anleitete. Zudem ist die Frage der faktischen Verbindlichkeit positiven Rechts nur differenziert zu beantworten. Während in einigen Rechtsanwendungsfeldern und insbesondere dort, wo Sicherheits-, Prestige- und Vermögensinteressen des DDR-Staates berührt wurden, eine „parteilich“ manipulierte Rechtsanwendung praktiziert wurde, war in Handlungsfeldern, die dem Kernbereich der Staats- und Parteimacht und deren möglicher Gefährdung ferner standen, eher ein strikter Rechtsvollzug zu beobachten. Allerdings traf dies für Einzelfragen der Bauaufsicht offenbar wiederum weniger zu; hier wird von einem bemerkenswert laxen Vorgehen der Behörden beispielsweise gegen Schwarzbauten berichtet, vgl. *Wollmann* (Fn 2), S. 27-28.

räumlicher Planung und damit verbundener planungsrechtlicher Zulässigkeitsvorschriften für einzelne Bauvorhaben nicht existierte, ist einleuchtend, daß die Kompliziertheit des städtebaulichen Regelungskomplexes die ostdeutsche Anwendungspraxis insbesondere in der ersten Phase nach der deutschen Vereinigung vor erhebliche Probleme gestellt hat.

Die „paradigmatische Neuheit“ des legislativen Steuerungsmodells für die Rechtsanwender in den unteren Bauaufsichtsämtern ist vor allem in der *Verbindung planungsrechtlicher und bauordnungsrechtlicher Aspekte im Baugenehmigungsverfahren* zu sehen. Während die bauordnungsrechtliche Zulässigkeitsprüfung Ähnlichkeiten mit der bautechnischen Prüfung in der Staatlichen Bauaufsicht der DDR aufweist, stellten die planungsrechtlichen Prüfkriterien und die damit verbundenen kommunal- und stadtentwicklungspolitischen Aspekte völliges Neuland für die Akteure in den unteren Bauaufsichtsbehörden der neuen Länder dar. In der Bauverwaltung der DDR - die in einem hierarchischen Weisungsstrang von dem Ministerium für Bauwesen bis zur Staatlichen Bauaufsicht auf Bezirks- und Kreisebene organisiert war - bestand eine strikte Trennung zwischen bautechnischen Prüfkriterien (Aufgabe der technischen Bauaufsicht) und planerischen Belangen. Das rechtsstaatliche Verfahren einer Prüfung der planungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen nach §§ 30-36 BauGB und deren Verbindung mit der technischen Prüfung nach den Vorschriften des materiellen Bauordnungsrechts macht die Neuheit des städtebaulichen Regelungsmodells für die kommunale Bauverwaltung in den neuen Ländern aus.

2. Kommunale Bauverwaltung im Umbruch: Wandel der Organisations- und Personalstrukturen

2.1. Umbau der Organisationsstrukturen

Im Gefolge der demokratischen Kommunalwahlen vom 6. Mai 1990, die endgültig den Macht- und Führungswechsel in den Kommunen brachten, des Inkrafttretens der DDR-Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990, die das Modell der kommunalen Selbstverwaltung neu begründete, und der städtebaulichen Gesetzgebung der Volkskammer der „Nach-Wende-DDR“ sah sich das neue Leitungspersonal der Kommunen, überwiegend

Politik- und Verwaltungsneulinge²¹, der Aufgabe gegenüber, möglichst rasch leistungsfähige Verwaltungsstrukturen zu schaffen, wobei den Handlungsfeldern der Bauaufsicht und Stadt-/Bauplanung wegen der erwarteten Investitions- und Bautätigkeit besondere Dringlichkeit eingeräumt wurde. Wie der Um- und Neubau der kommunalen Verwaltungsstrukturen insgesamt, wurde er auch in der Bauaufsicht und Stadt-/Bauplanung stark beeinflusst von Organisationsempfehlungen aus der kommunalen Praxis der „alten“ Bundesrepublik, insbesondere der KGSt, von den Organisationserfahrungen der jeweiligen Partnerkommunen und von den verschiedenen Formen der „Verwaltungshilfe“²², vor allem von westdeutschen Fachleuten, die (als „Leihbeamte“) vorübergehend oder dauerhaft am Aufbau und an der „Inbetriebnahme“ der ostdeutschen Kommunalverwaltung mitwirkten.

Im Ergebnis entstanden untere Bauaufsichtsämtern (und Planungsämter), in denen ein relativ kleiner Stab von Mitarbeitern der „ersten Stunde“ damit begann, aufbau- und ablauforganisatorische Muster mit einer traditionellen Gliederung in Sachgebiete und einer regionalen Zuständigkeitsverteilung (Prüfbezirke) zwischen den Mitarbeitern der Bauaufsicht zu institutionalisieren. Dabei war es zumindest in Teilen möglich, an Organisationsstrukturen der DDR-Verwaltung anzuknüpfen und auf der Grundlage vorhandener institutioneller und personeller „Hinterlassenschaften“ der DDR-Verwaltung eine Bauverwaltung nach westdeutschem Organisationsmuster aufzubauen. Gleichzeitig war es notwendig, nunmehr obsolet gewordene Organisationseinheiten - wie beispielsweise die Unterabteilung Planung und Bilanzierung des Bauamtes in den Kreisen und Stadtkreisen - aufzulösen bzw. neue Strukturen zu schaffen²³.

Auf Kreisebene - und entsprechenden den kreisfreien Städten - wurden im Zuge des organisatorischen Um- und Neubaus die ehemaligen Kreisbauämter der DDR in die Bereiche Hoch- und Tiefbau (Hoch- und Tiefbauämter) einerseits und Bauordnung andererseits aufgespaltet. Zugleich ging die kreisliche Ebene der bislang un-

²¹ Vgl. *Hellmut Wollmann*, Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern: Die Stunde der ostdeutschen „Verwaltungsneulinge“, in: LKV, 8/1997, S. 275-278.

²² Zur Verwaltungshilfe vgl. *Dieter Grunow* (Hrsg.), Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität. Bielefeld: Kleine Verlag, 1996.

mittelbar dem Ministerium für Bauwesen unterstellten Staatlichen Bauaufsicht in die Zuständigkeit des Landrates über. Die Kreise und die kreisfreien Städte richteten dementsprechend untere Bauaufsichtsbehörden (Bauaufsichtsamt oder Bauordnungsamt) ein. Diese Ämter wurden mit dem neu geformten Hoch- und Tiefbauamt sowie dem ebenfalls eingerichteten Planungsamt in die (in der ersten kommunalen Wahlperiode meist vergleichsweise kleinen) Baudezernate eingeordnet. Vielfach reklamierten die Kreisplanungsämter, insoweit an Zuständigkeiten in der DDR-Bauverwaltung anknüpfend, Kompetenzen für die planungsrechtliche Zulässigkeitsprüfung im Baugenehmigungsverfahren, so daß die Bauaufsichtsämter - jedenfalls zunächst - oft auf bauordnungsrechtlich-technische Aspekte des Baugenehmigungsverfahrens beschränkt blieben. Diese vom westdeutschen Vollzugsmodell abweichende Institutionalisierungsvariante wurde jedoch im weiteren Verlauf meist, freilich unterschiedlich rasch und weitgehend, korrigiert. Das Ende der ersten Wahlperiode war dann mit erneuten Umbrüchen verbunden, die durch die kommunalpolitische Gesetzgebung (Kreisgebietsreform, Funktionalreform, Kommunalverfassung) ausgelöst wurden und vor allem auf der Kreisebene zu erheblichen Veränderungen führten²⁴. Insbesondere die Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern vollzogen umfassende Kreisgebietsreformen, die mit einem Zusammenschluß von zwei bis drei Kreisen zu einer neuen Kreisverwaltung und damit auch mit einer Neustrukturierung der Bauverwaltung einhergingen²⁵.

2.2 Umbruch der Personalstrukturen

2.2.1 Rekrutierung, Zusammensetzung

Das Personal der neuen unteren Bauaufsichtsämter wurde zunächst vor allem aus Beschäftigten der bisherigen Staatlichen Bauaufsicht der DDR gebildet, die in Fragen der bautechnischen Prüfung und im Umgang mit bauordnungsrechtlichen Vorschriften durchaus Erfahrungen mitbrachten. Ferner wurde weitgehend Personalbestand der - mit

²³ Vgl. *Frank Berg/Martin Nagelschmidt/Hellmut Wollmann*, Kommunalen Institutionenwandel. Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozeß, Opladen: Leske + Budrich, 1996, insbesondere S. 139 ff.

²⁴ *Wollmann* (Fn 17), 289-291.

²⁵ Vgl. *Kai Wegrich/Wolfgang Jaedicke/Sabine Lorenz/Hellmut Wollmann*, Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland, Basel u.a.: Birkhäuser, 1997.

Fragen der Bauaufsicht bislang nicht befaßten - bisherigen Kreis- und Stadtbauämter übernommen. Weiterhin wurden vielfach Ingenieure aus den Planungs- und Projektierungsabteilungen der (aufgelösten) Kombinate eingestellt. Die Rekrutierung von Westdeutschen, sieht man von befristeter Verwaltungshilfe ab, für Leitungspositionen im Baubereich war - anders als in den Haupt- und Rechtsämtern - nur selten zu beobachten.

In auffälligem Gegensatz zum Gesamtpersonalbestand der ostdeutschen Kommunen²⁶, der im unmittelbaren Umbruchprozeß, insbesondere wegen der rapid erfolgten (Re-) Kommunalisierung von Sozial-, Kultur- usw. Einrichtungen, steil in die Höhe geschnellt war, waren die Bauverwaltungen, zumal angesichts ihrer rasch wachsenden Aufgaben, zunächst personell eklatant unterbesetzt und litten überdies an einem Mangel an qualifiziertem Personal, das zu gewinnen oder auch nur zu halten aufgrund der schlechten kommunalen Entgeltung gegenüber der Konkurrenz bzw. Abwerbung durch private Unternehmen die Kommunen große Schwierigkeiten hatten²⁷. Im weiteren Verlauf hat sich die vergleichsweise Unterbesetzung der Bauverwaltung an die Situation in den westdeutschen Kommunen weitgehend angeglichen (vgl. auch Tabelle 1).

²⁶ Vgl. Sabine Lorenz/Hellmut Wollmann, Kommunales Dienstrecht und Personal, in: H. Wollmann/R. Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1998, S. 490-511.

²⁷ Ausweislich der amtlichen Statistiken zum Personal der Gemeinden und Gemeindeverbände waren im Jahr 1991 lediglich 4,2% der insgesamt bei den ostdeutschen Kommunen beschäftigten Personen im Bereich der Bauverwaltung und nur 0,6% im Aufgabenbereich 61 tätig, während die entsprechenden Personalanteile in den Kommunen der alten Bundesländer zum gleichen Zeitpunkt bei 10,2% bzw. 2,4% im Aufgabenbereich 61 lagen, *Statistisches Bundesamt*, Fachserie 14, Reihe 6: Personal des öffentlichen Dienstes 1991, 1993, 1996, Wiesbaden.

Tabelle 1: Entwicklung des Personal der Bauverwaltung* und des Aufgabenbereichs "Städtebau"* pro 1000 Einwohner 1991-1996**

Jahr	1991		1993		1996***	
	Bau- verwaltung insgesamt	Aufgabenbe- reich Städtebau	Bau- verwaltung insgesamt	Aufgabenbe- reich Städtebau	Bau- verwaltung insgesamt	Aufgaben- bereich Städtebau
OST	1,89	0,28	2,02	0,40	2,24	0,58
WEST	2,26	0,53	2,12	0,52	1,90	0,48
Gesamt	2,20	0,49	2,11	0,50	1,96	0,50

* Bereich Bau- Wohnungswesen, Verkehr, einschließlich des Personals im Aufgabenbereich "Städtebau" (Städteplanung, Vermessung, Bauordnung)

** Aufgabenbereich "Städteplanung, Vermessung, Bauordnung"

*** Einwohnerzahlen vom 31.12.1995

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6: Personal des öffentlichen Dienstes 1991, 1993, 1996 u. Stat. BA: Amtliche Schlüsselnummern und Bevölkerungsdaten der Gemeinden und Verwaltungsbezirke in der Bundesrepublik Deutschland 1990-1996; Berechnung u. Zusammenstellung: Stefan Wiese.

2.2.2. Qualifikation

Die für die Erfüllung der bauaufsichtlichen Aufgaben notwendigen Rechtskenntnisse sowie praktische Fertigkeiten der Rechtsanwendung mußte sich das Personal im Rahmen der Beratungstätigkeit durch die westlichen Partnerkommunen, auf dem Wege berufsbegleitender Fortbildungsprogramme und zum großen Teil auch durch "*training on the job*" zunächst einmal erwerben²⁸. Die zu Beginn fehlenden Qualifikationen im Hinblick auf die Kenntnis und den Umgang mit Verwaltungsverfahren eignete sich das Personal durch verschiedene Formen der Fortbildung in den Folgejahren an. So nahmen ausweislich unserer Befragung in 14 brandenburgischen Kreisverwaltungen bis 1997 80% bis 100% der heute in den Bauaufsichtsämtern Beschäftigten an baurechtlichen oder allgemein verwaltungsrechtlichen Fortbildungsveranstaltungen teil. Die ebenfalls notwendige Qualifikation auf technischer Ebene stellte aufgrund der früheren Ausbildung und beruflichen Praxis des Personals offenkundig kein wesentliches Problem dar. Während in den ersten Jahren nach der Wende juristisch ausgebildetes Personal zumeist nur in den (völlig überlasteten) Rechtsämtern vorhanden war, wurde in den letzten Jahren auch in den unteren Bauaufsichtsbehörden vielfach zumindest ein Jurist eingestellt,

²⁸ Zum gigantischen Fort- und Weiterbildungsprogramm, das in seiner Frühphase des Um- und Neubaus der ostdeutschen Verwaltungsstrukturen insgesamt begleitete vgl. R. Ehrhardt, Fortbildung für den Verwaltungsaufbau, in: R. Pitschas (Hrsg.), Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern, Berlin: Duncker & Humblot, 1993, S. 237-247.

der entscheidend zur sachgerechten Erfüllung auch juristisch komplizierterer Aufgaben der Rechtsanwendung beitragen kann. Der Anteil der Juristen am Personal der unteren Bauaufsichtsämter in den ostdeutschen Kreisen und kreisfreien Städten dürfte heute nicht mehr signifikant unter dem der entsprechenden westdeutschen Behörden liegen.

Insgesamt bleiben jedoch erhebliche Unterschiede im *Ausbildungsprofil* des Personals der ost- und der westdeutschen unteren Bauaufsichtsbehörden bestehen. Die Personalstrukturen differieren vor allem hinsichtlich des Anteils von Ingenieuren technischer Fachrichtungen, die in den ostdeutschen Bauordnungsämtern in Führungspositionen in einem deutlich höherem Maße anzutreffen sind. Dementsprechend bereitete dem Personal die Einarbeitung in die bauordnungsrechtlichen und technischen Belange des neuen Arbeitsfeldes keine Probleme, die Qualifizierung auf verwaltungstechnisch-juristischem Gebiet erwies sich hingegen als schwieriger, langwieriger und mithin als neuralgischer Punkt des gesamten Anpassungs- und Qualifizierungsprozesses.

3. Rechtsanwendungspraxis der unteren Bauaufsichtsbehörden: Handlungsmuster und Lernprozesse

Vor dem Hintergrund des langwierigen Qualifikationsprozesses der Beschäftigten - vor allem auf verwaltungstechnisch-juristischem Gebiet - konnte nicht von vornherein davon ausgegangen werden, daß der Prozeß des Organisationslernens auf der Ebene der administrativen Entscheidungspraxis und der Vollzugsergebnisse rasch und ohne Irritationen erfolgen würde. Dementsprechend vollzog sich der Lernprozeß in drei wesentlichen Phasen, deren erste durch erhebliche Probleme im Umgang mit dem neuen Modell legislativer Steuerung im Städtebau geprägt war.

3.1 "Versickern" des Städtebaurechts in der „aufsichtsfreien“ Phase

Die erste Phase der Implementation des neuen Städtebaurechts ist auf die Zeit etwa zwischen dem Inkrafttreten der DDR-Bauzulassungsverordnung am 31.7.1990 in der „Nach-Wende-DDR“ und etwa Frühjahr 1991, also bis zu einem Zeitpunkt anzusetzen, zu dem die im Aufbau befindlichen Landesverwaltung über wirksame Formen und Verfahren der Bausicht zu verfügen und die neu aufgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit zu „greifen“ begann. In dieser gelegentlich als „Wilder Osten“ apostrophierten Phase operierten die Kommunen weitgehend in einem „aufsichtsfreien“ Raum. Die ihnen von der

DDR-Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 wiedergegebene kommunale Autonomie nach Kräften nutzend und die opulenten Investitions-, Ansiedlungs- und Bauchancen der ihnen politisch in Aussicht gestellten „blühenden Landschaften“ vor Augen, machten die Kommunen vom Baugenehmigungsrecht in jener frühen Phase nicht selten in einer „rechtlich freizügigen“ Weise Gebrauch, sei es, daß sie die städtebaurechtlichen Vorschriften noch nicht hinreichend kannten, sei es, daß sie - in Fortführung von Handlungsnischen, die ihnen die insoweit laxer Bauaufsicht des DDR-Staates eröffnet hatte - nicht beachten, sei es, daß sie sich - im Vollgefühl ihrer neuen Autonomie - schlicht darüber hinwegsetzten. Pointiert könnte man von einem „Versickern“ des Städtebaurechts in dieser Phase sprechen²⁹.

Eine auffällige Variante solchen „Versickerns“ vollzog sich in der unmittelbaren Umbruchphase dadurch, daß Bürgermeister verschiedentlich auch nach Einführung der BauZVO bzw. des BauGB - zum Teil aus Unkenntnis, zum Teil aber auch aus bewußter Mißachtung der neuen Rechtslage - weiterhin sog. Bauzustimmungen erteilten und damit die in der DDR gängige Verwaltungspraxis fortsetzten, derzufolge die Bürgermeister Bauzustimmungen zu privaten Bauvorhaben (Einfamilienhäuser, Wochenendhäuser usw.) erteilten, während die auf Kreisebene tätige Staatliche Bauaufsicht lediglich die technische Prüfung der Bauanträge vornahm. So dürfte die Anzahl der in dieser Zeit durch die unteren Bauaufsichtsbehörden genehmigten Bauvorhaben deutlich unter der Zahl der tatsächlich fertiggestellten (genehmigungspflichtigen) Bauten liegen, da ein beachtlicher Teil der „Genehmigungen“ rechtswidrig durch die Bürgermeister der Gemeinden erteilt wurde. Als besonders prekär erwies sich in dieser Situation der Umstand, daß die neukonstruierten Kreisverwaltungen zunächst aus Gründen einer enormen personellen Unterbesetzung keine Überwachung von Schwarzbauten betreiben konnten.

Neben dieser extremen Variante des „Versickerns des Städtebaurechts“ war die Implementationspraxis am Beginn der Transformationsphase sowohl durch die Unsicherheit im Umgang mit dem Rechtsstoff als auch durch Probleme bei der inner- und interadmi-

²⁹ *Hellmut Wollmann*, Der Institutionalisierungsprozeß in Ostdeutschland zwischen Institutionentransfer, organisationsstrukturellem Umbruch und sozio-kulturellen Anpassungsprozessen. Oder: Zum „Versickern“ des Städtebaurechts im Implementationsprozeß, unveröff. Ms., Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin, 1995.

nistrativen Koordination des Baugenehmigungsverfahrens gekennzeichnet. So wurde die zentrale Rolle des Planungsrechts bei der Zulässigkeitsprüfung von Bauvorhaben in vielen Behörden erst allmählich erkannt - da dieses in der Baugenehmigungstätigkeit der Staatlichen Bauaufsicht der DDR keine Rolle gespielt hatte -, was tendenziell dazu führte, daß Baugenehmigungen aus planungsrechtlichen Gründen vergleichsweise selten versagt wurden. Bei Rechtsstreitigkeiten stellte sich zudem oftmals heraus, daß Verwaltungsentscheidungen nur sehr unzureichende „Sachverhaltsermittlungen“ vorausgegangen waren, wenn beispielsweise der für eine Genehmigung nach § 34 BauGB maßgebende Tatbestand, ob sich ein Bauvorhaben in einem Zusammenhang bebauten Ortsteil oder in einer Splittersiedlung befindet, nicht vor Ort geprüft wurde. In Interviews sowohl mit Verwaltungsrichtern als auch mit Fachleuten der Aufsichtsbehörden wurde zudem die fehlerhafte Abgrenzung von Innen- und Außenbereich bei der planungsrechtlichen Beurteilung von Bauanträgen als eines der vorherrschenden Probleme der Übergangsphase nach der Einführung der BauZVO bzw. des BauGB hervorgehoben. Im Hinblick auf den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens waren insbesondere Defizite auf der Ebene der Beteiligung externer Fachbehörden verbreitet. Z.T. konnte man baunebenrechtlichen Beteiligungspflichten aber auch deshalb nicht nachkommen, weil sich die jeweiligen Fachbehörden selbst noch im Aufbau befanden.

3.2 Organisatorische Lern- und Anpassungsleistungen in den ostdeutschen Vollzugsbehörden: Phase formalistischer Rechtsanwendung

Der individuelle und organisatorische Lern- und Anpassungsprozeß, der sich nach 1990 mit bemerkenswertem Tempo vollzog, wurde den Akteuren in den ostdeutschen Kommunalverwaltungen dadurch erleichtert, daß das Arbeitsvolumen und die Komplexität der anstehenden Vorhaben in den Bauaufsichtsämtern als Folge ungeklärter Eigentumsfragen und fehlender Planungsgrundlagen zunächst überschaubar blieb. Den Beschäftigten der unteren Bauaufsichtsbehörden blieb Zeit, sich mit den neuen rechtlichen Vorschriften und administrativen Handlungsstrukturen vertraut zu machen. Der in den Folgejahren rasch steigenden Handlungsdruck und „institutionelle Streß“³⁰ - ablesbar an der bis 1993 rasch ansteigenden Zahl der Baugenehmigungen, die seit 1995 das Niveau in

³⁰ *Dietrich Fürst/Rainer Martinsen*, Reaktionsweisen kommunaler Umweltschutzverwaltungen gegenüber wachsenden Anforderungen, Baden-Baden: Nomos, 1996.

den westdeutschen Kommunen überschreitet (vgl. Tabelle 2) - traf die unteren Bauaufsichtsbehörden dann nicht mehr unvorbereitet. Durch die laufenden Entscheidungen über Bauanträge haben die lokalen Rechtsanwender Kompetenz im Umgang mit den rechtlichen Problemen des Bauplanungs-, Bauordnungs-, aber auch des Baunebenrechts (Bundesnaturschutzgesetz, [Landes-] Naturschutzgesetz usw.) schrittweise erworben.

Tabelle 2: Baugenehmigungen pro 1000 Einwohner im Wohn- und Nichtwohnbau* in den alten und neuen Bundesländern 1991-1996

	Alte Länder	Neue Länder
1991	4,02	0,68
1992	4,25	1,79
1993	4,52	3,71
1994	4,89	4,53
1995	4,06	5,40
1996**	4,04	5,89

* Gebäude/ Baumaßnahmen, einschließlich Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden

** Einwohnerzahl vom 31.12.1995

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen, Reihe 1: Bautätigkeit, 1996; Stat. BA: Amtliche Schlüsselnummern und Bevölkerungsdaten der Gemeinden und Verwaltungsbezirke in der Bundesrepublik Deutschland 1990-1996; Berechnung und Zusammenstellung: Stefan Wiese.

Insgesamt lassen die empirischen Befunde unserer Studie die These zu, daß die dortigen Akteure in den unteren Bauaufsichtsbehörden ein Selbstverständnis und eine Organisationskultur entwickelt haben, in dem der Vollzug des Städtebaurechts und eine korrekte Rechtsanwendung im Mittelpunkt steht, während planerische Belange, aber auch (kommunal-)politische Einfluß- und Rücksichtnahmen im Vollzugshandeln als „sachfremd“ zurückgewiesen werden.³¹ In dieser Hinsicht unterscheiden sich die interviewten Führungskräfte in den ostdeutschen Bauaufsichtsbehörden nicht mehr signifikant von den Bauaufsichtsamtsleitern in den alten Ländern. Insoweit kann durchaus davon gesprochen werden, daß das städtebaurechtliche Handlungsmodell in den ostdeutschen unteren Bauaufsichtsbehörden institutionalisiert und von den Akteuren internalisiert wurde.

Das Ergebnis dieses voranschreitenden individuellen und organisatorischen Lern- und Anpassungsprozesses ist nicht zuletzt daran abzulesen, daß sich die *rechtliche Qualität*

³¹ In diesem Zusammenhang sind insbesondere die gesammelten Eindrücke aus den Interviews mit den Amtsleitern der unteren Bauaufsichtsbehörden von Bedeutung.

des Vollzugs des Städtebaurechts seit 1990 signifikant verbessert hat. Hierfür sprechen nicht nur die in Expertengesprächen (mit Verwaltungsrichtern und Fachleuten der oberen und obersten Bauaufsichtsbehörden der Länder) gewonnenen (weithin übereinstimmenden) Einschätzungen, sondern auch die Tatsache, daß in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in denen Entscheidungen der unteren Bauaufsichtsbehörden angegriffen werden, deren Rechtmäßigkeit in wachsendem Umfang bestätigt wird. Während die zunehmende Widerspruchs- und Klagehäufigkeiten gegen bauaufsichtliche Entscheidungen einerseits eher als Indiz der gestiegenen Konfliktbereitschaft der Bürger - Bauherrn wie Nachbarn - gelten kann, verweist die wachsende verwaltungsgerichtliche „Erfolgsrate“ der Baubehörden auf ihre inzwischen gewonnene städtebaurechtliche Anwendungssicherheit³².

Die *verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen* können als wichtiger Lernimpuls für die ostdeutsche Implementationspraxis gelten. Dabei ist die Funktion der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle vor allem darin zu sehen, daß auf diesem Wege eine „Rückmeldung“ vom Gericht zum administrativen Entscheidungshandeln hergestellt wird, die den Akteuren in der Vollzugsverwaltung Auskunft über Richtigkeit und Fehlerhaftigkeit der eigenen Entscheidungspraxis gibt. Verlaufen Klageverfahren zugunsten der Behörde, so wird dies als eine Bestätigung und Bekräftigung ihrer Entscheidungspraxis gewertet. Kommt es zum Vergleich oder unterliegt gar die Behörde im Ergebnis des Rechtsmittelstreits, so ist dies Anlaß, um bestimmte Entscheidungsprinzipien zu überprüfen und zu korrigieren. So tragen verwaltungsgerichtliche Verfahren und Entscheidungen beispielsweise dazu bei, daß die ostdeutschen Akteure auch zunehmend in der Lage sind, Ermessensentscheidungen taktisch klug, d.h. in der Form anzuwenden, daß sie bei verwaltungsgerichtlicher Überprüfung eine Chance auf Erfolg haben.

Zur Entwicklung der unteren Bauaufsichtsbehörden hin zu leistungsfähigen Vollzugsbehörden gaben weiterhin die *Landes(aufsichts)behörden* sowie der *Landesgesetzgeber wesentliche Anstöße*. Zum einen sind in den Landesbauordnungen Anforderungen an

³² Der Anteil der Klagefälle, in denen die Behörde unterlegen ist, liegt mit 9,5% (1995) in den neuen Ländern inzwischen sogar unter dem Anteil in den westdeutschen Ländern (14,1%), vgl. *Lorenz u.a.* (Fn. 5), S. 117.

die Qualifizierung des Personals formuliert.³³ Somit konnten die höheren Aufsichtsbehörden Druck auf die unteren Bauaufsichtsbehörden zur Einstellung qualifizierten Personals bzw. zur Fortbildung der eigenen Mitarbeiter ausüben. Zum anderen besteht in der Fachaufsicht durch die Landesbehörden ein wichtiger Hebel zur Herstellung und Kontrolle einer einheitlichen Rechtsanwendungspraxis. Obgleich kooperative Handlungsformen in den Beziehungen zwischen Landesbehörden und kommunaler Bauverwaltung überwiegen, stehen diese doch „im Schatten der Hierarchie“, hier der fachaufsichtlichen Kompetenz der Landesbehörden. Dabei läßt sich für die Aufsichtsbehörden der untersuchten ostdeutschen Länder, möglicherweise auch als eine späte disziplinierende Reaktion auf die in der Frühphase des „Wilden Ostens“ herrschende gewisse „Zügellosigkeit“ der Rechtsanwendung, eine Tendenz in Richtung einer strikten und „scharfen“ Form der Fachaufsicht über die unteren Bauaufsichtsbehörden beobachten. Insgesamt stellen die staatliche Aufsicht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammen mit der intensiven Regulierung dieses rechtlichen Handlungsfeldes Schlüsselemente eines „mehrebenenigen“ Institutionalierungs- und Regelungssystem dar, das wesentlich dazu beitrug, die *rollen- und verhaltensprägende Wirkung* der städtebaurechtlichen Regelungs- und Vollzugslogik in der ostdeutschen Institutionen- und Akteurswelt bemerkenswert rasch (Vollzugs-)Gehorsam zu verschaffen³⁴. Diese Rollen- und Verhaltensprägung kam offensichtlich bereits zur Geltung, als ein entsprechendes Vertrauen in die Steuerungsfunktionen des Rechts unter den Akteuren auf kommunaler Ebene noch wenig Wurzeln geschlagen hatte.

Die Wirkung dieses Prägestempels eines sich rasch verfestigenden Institutionen- und Regelungssystems ist daran ablesbar, daß die kommunalen Behörden die eher groß- und freizügige, städtebaurechtlich oft genug problematische Anwendungspraxis ihrer Früh-

³³ Zur Fachqualifikation des Personals schreibt beispielsweise § 63 Abs. 4 BbgBO vom 1.6.1994 vor, daß die unteren Bauaufsichtsbehörden mit geeigneten Fachkräften, unter anderem mit Beamten oder Angestellten „mit der Befähigung für den höheren technischen Verwaltungsdienst der Fachrichtung Architektur, Hochbau oder Städtebau und Beamte(n) oder Angestellte(n) mit der Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst“ ausgestattet sein müssen, wobei anstelle eines Beamten des höheren technischen Verwaltungsdienstes mit Zustimmung der obersten Bauaufsichtsbehörde auch „eine Person mit Hochschulabschluß der Fachrichtung Architektur, Hochbau oder Bauingenieurwesen“ beschäftigt werden kann, sofern die erforderlichen Kenntnisse der Bautechnik, der Baugestaltung und des öffentlichen Baurechts nachgewiesen werden können (§ 63 Abs. 4 Satz 3 BbgBO).

³⁴ Zur „rollen- und verhaltensprägenden“ Wirkung vgl. *Wollmann* (Fn. 16), S. 142.

und Anfangsphase verließen und - nunmehr geradezu über-reagierend - sich teilweise einer strikten, geradezu „peniblen“ Rechtsanwendung befleißigten. Die ostdeutschen Bauaufsichtsämter sprachen zunehmend Versagungen von Baugenehmigungen aus planungsrechtlichen Gründen (§§ 29 u. 30 bis 37 BauGB) aus - ein auf Vermeidung von Rechtsfehlern ausgerichtetes Vollzugshandeln, das auf die strategische Auslotung der innerhalb des gesetzlichen Rahmens vorhandenen Handlungsspielräume verzichtet und statt dessen durch eine vorsichtige und „penible“ Rechtsanwendungspraxis gekennzeichnet ist.³⁵ Das oben beschriebene Implementationsmuster ist jedoch nicht nur in sehr unterschiedlichem Maße in den ostdeutschen Kommunen zu finden. Dieses Verhalten im Sinne einer „klassisch-bürokratischen Verwaltung“ stellt zudem einen Entwicklungsschritt im Lernprozeß im Umgang mit dem neuen Rechts- und Institutionensystem dar. D. h. die Prozesse des Organisationslernens in den ostdeutschen Verwaltungen blieben im weiteren Verlauf des Transformationsprozesses nicht auf dieser Ebene stehen, und Muster strategischer Rechtsanwendung und kooperativen Verwaltungshandelns wurden vielerorts in einer weiteren Phase des Organisationslernens in die Vollzugspraxis integriert. Zumal die lokalen Handlungsbedingungen die Akteure in den unteren Bauaufsichtsbehörden immer wieder zu verschiedenen Formen einer *informalen Implementationspraxis und strategischen Rechtsanwendung* drängen.

3.3 Phase der strategischen Rechtsanwendung und informellen Implementationspraxis

Während die endogenen Institutionalisierungsfaktoren auf eine tendenzielle Angleichung der ostdeutschen an die westdeutsche Rechtsanwendungspraxis in den unteren Baugenehmigungsbehörden ebenso hinwirken wie deren Einbindung in den engen regulativen und aufsichtsbehördlichen Rahmen des vertikalen Steuerungssystems innerhalb der Bundesländer, so deuten andere exogene Institutionalisierungsfaktoren in eine andere Richtung. Dies betrifft zuerst die *kommunaladministrative und -politische Einbettung* der unteren Bauaufsichtsbehörden. So ist im Hinblick auf die Planungsämter festzustellen, daß diese - wesentlich stärker als dies in der westdeutschen Baugenehmigungspraxis der Fall ist - an der laufenden Genehmigungspraxis der Bauaufsichtsämter durch

³⁵ Insbesondere politische Führungskräfte (Landräte, Oberbürgermeister u. Beigeordnete) beklagen entsprechende Handlungsorientierungen des administrativen Führungspersonals.

Geltendmachung der bauplanerischen Belange mitwirken. Unsere Erhebungen in den Fallkommunen haben gezeigt, daß die Mitwirkungsmöglichkeiten vor allem der Stadtplanungsämter in den kreisfreien Städten über die formale Einbindung als kommunale Instanz mit der Entscheidungskompetenz über die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB hinausgeht. Oftmals verfügen die Planungsämter in Ostdeutschland - anders als in Westdeutschland üblich - über die Befugnis, im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens über die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens nach §§ 30-35 zu entscheiden bzw. planungsrechtliche Stellungnahmen zur Zulässigkeit des Vorhabens im Rahmen der Ämterbeteiligung abzugeben. Dabei spielte es auch eine Rolle, daß eine Kompetenzverteilung, bei der die untere Bauaufsichtsbehörde aus der planungsrechtlichen Beurteilung von Vorhaben „herausgehalten“ wird und sich auf die bauordnungsrechtlichen Aspekte des Verfahrens beschränkt, Parallelen zur Aufgabenteilung zwischen der Staatlichen Bauaufsicht und den Behörden auf Kreisebene und in den Stadtkreisen in der DDR aufweist. Allerdings kam es im Verlauf des Institutionalisierungsprozesses vielerorts zu einer Korrektur dieser ostdeutschen Eigenheiten - entweder auf Druck der staatlichen Aufsichtsbehörden oder im Ergebnis von Auseinandersetzungen innerhalb der Kommunalverwaltung -, so daß entsprechende Zuständigkeitsverteilungen heute eher die Ausnahme darstellen.

Gleichwohl deuten die empirischen Belege für die Ebene der kreisfreien Städte darauf hin, daß die städtischen Bauaufsichtsbehörden in den neuen Ländern eher geneigt sind, stadtentwicklungspolitische und -planerische Vorgaben in ihre bauaufsichtsrechtliche Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Hierbei spielen auch Interventionen aus dem stadtpolitischen Kontext eine wesentliche Rolle - wobei erhebliche Unterschiede zwischen den „kommunalen Politikstilen“ zu beobachten sind, die im wesentlichen auf personenbezogene Konstellationen in der kommunalen Arena zurückzuführen sind. Trotzdem gilt die aus der Baurechtstatsachenforschung bekannte Beobachtung³⁶, daß sich die unterschiedliche institutionelle Distanz der Baugenehmigungsbehörde zum jeweiligen stadtpolitischen Kontext auf die Baugenehmigungspraxis merklich auswirkt, angesichts der wirtschaftlichen Krisensituation in einem noch stärkeren Maße für die ostdeutschen Bundesländer: Für die Wahrnehmung der Baugenehmigungszuständigkeit

durch die kreisfreien Städte (und - je nach Länderregelung - großen kreisangehörigen Städte) läßt sich empirisch nachweisen, daß das Baugenehmigungsrecht von diesen „großzügiger“ angewandt wird als von den in den Kreisverwaltungen institutionalisierten Bauaufsichtsbehörden. Dies hängt vor allem mit der Verhandlungsposition der Akteure in der kommunalen Bauverwaltung Ostdeutschlands zusammen. Während sich die westdeutschen Städte in der Tendenz eher leisten können, mit den Gestaltungswünschen der Investoren restriktiv umzugehen, sind die ostdeutschen Kommunen ökonomisch stärker auf die jeweilige Ansiedlung angewiesen, was ihre Verhandlungsposition schwächt. Dies führt zu dem Phänomen, daß die westdeutschen Planungsämter im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens eine eher restriktive Position vertreten, während die ostdeutschen Stadtplaner gegenüber den Bauaufsichtsbehörden eher als Befürworter eines Vorhabens auftreten. Dementsprechend sehen sich die unteren Bauaufsichtsbehörden in den ostdeutschen Städten oft in die Rolle von „Bauverhinderern“ gedrängt, während die westdeutschen Kollegen in der lokalen Arena als „Bauermöglicher“ auftreten - und beide mit dem gleichem Bezug zur rechtlichen Grundlage der Baugenehmigungsentscheidung.

In diesem Zusammenhang spielt die spezifische stadtentwicklungspolitische Situation in den ostdeutschen Städten als weitere *externe Einflußvariable* eine entscheidende Rolle und wirkt quasi als funktionale Notwendigkeit einer planerischen Einflußnahme in Baugenehmigungsverfahren: Der im Vergleich zu den alten Ländern geringere Grad der „Überplanung“ ostdeutscher Städte und Gemeinden, insbesondere im innerstädtischen Bereich, erfordert eine Verzahnung und Verkoppelung von Planungs- und Genehmigungsprozessen. Während die Systematik des Städtebaurechts auf einem Bestand räumlicher Planungen auf den verschiedenen territorialen Ebenen (Landesplanung, Regionalplanung, kommunale Bauleitplanung) basiert, war ein entsprechender planerischer Bestand in den neuen Ländern schlicht nicht vorhanden. Um gleichwohl handlungsfähig zu bleiben und die lokalpolitisch dringend notwendigen Bauvorhaben rechtlich zu ermöglichen, gingen die Bauverwaltungen in den ostdeutschen Kommunen zunehmend dazu über, auch komplexere Vorhaben ohne formelles Bebauungsplanverfahren (oder

³⁶ Vgl. Wollmann/Scharmer/Argast (Fn 10), S. 66.

einen Vorhaben- und Erschließungsplan) zu genehmigen (vgl. Tabelle 3). Statt dessen kam vor allem der § 34 BauGB in extensiver Form zu Anwendung.

Tabelle 3: Anteile der Baugenehmigungen aufgrund einzelner Lagekriterien des BauGB an der Gesamtzahl der Genehmigungen im Wohnbau in den alten Ländern (1990-1995) und in den neuen Ländern (1993-1995) in %

Lagekriterium	<i>alte Bundesländer*</i>				<i>neue Bundesländer</i>		
	1990	1993	1994	1995	1993	1994	1995
qual. B-Plan	71,0	67,2	66,2	59,2	26,2	33,4	40,5
einf. B-Plan	8,1	8,2	8,3	8,2	16,6	13,0	10,3
ohne B-Plan (Innenb.)	18,6	21,8	22,5	29,7	56,2	53,0	48,5
ohne B-Plan (Außenb.)	2,2	2,8	2,9	2,9	1,0	0,5	0,7

* ohne Bayern

Quelle: Statistisches Bundesamt 1992, 1995, 1996, 1997, Fachserie 5, Bautätigkeit und Wohnen, Reihe 1: Bautätigkeit, Zusammenstellung und Berechnung : Matthias Blessing

Die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung vorrangig über Einzelgenehmigungen anstelle von förmlichen Bauleitplänen ist demnach auf den Umstand zurückzuführen, daß die kommunalen Behörden bestrebt waren, dem zunehmenden Antragsdruck dadurch Herr zu werden, daß sie flexible und pragmatische Entscheidungswege wählten und folglich auf eine zeit- und kosten-, aber auch konfliktintensive förmliche Bauleitplanung zugunsten zügiger Einzelgenehmigungsverfahren über § 34 BauGB verzichteten. Im Zusammenspiel mit der planungspolitischen Ausgangssituation, insbesondere dem weitgehenden Fehlen rechtskräftiger B-Pläne, führte diese Handlungsorientierung tendenziell zu einer Rechtsanwendungspraxis, die dadurch charakterisiert war, daß Einzelgenehmigungsverfahren faktisch planersetzend wirkten. So erfolgt bei Genehmigungsverfahren größerer Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich vielfach eine sorgfältige Abwägung aller betroffenen Belange, die sowohl durch die Einbindung der wichtigsten Fachbehörden (z. B. Umweltamt), als auch der umliegenden Eigentümer und Gewerbetreibenden gewährleistet wird. Auf informeller Ebene werden im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens inner- und interadministrative Koordinationsprozesse durchgeführt, die denen förmlicher B-Planverfahren durchaus ähneln.

Die Akteure in den unteren Bauaufsichtsämtern sehen sich damit im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren mit der Anforderung konfrontiert, planerische Belange zu berücksichtigen bzw. faktisch zu planen, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung entsprechend den Grundsätzen des BauGB zu gewährleisten. Damit ist nicht nur ein

(mögliches) Konfliktfeld im Verhältnis zwischen Stadtplanungsamt und unterer Baugenehmigungsbehörde um Kompetenzen und inhaltliche Einflußnahme benannt, sondern es wird auch ein Rollenkonflikt der Akteure in den unteren Bauaufsichtsbehörden deutlich. Diese haben einerseits das formale Handlungsmodell des Städtebaurechts rezipiert, dem entsprechend planerische und politische Einflußnahme im Baugenehmigungsverfahren als sachfremd angesehen wird. Andererseits sind sie mit der Notwendigkeit konfrontiert, das Fehlen formeller Planungen durch planerisches Handeln im Genehmigungsverfahren zu ersetzen. In Folge dieses Rollenkonflikts haben sich die beschriebenen informellen Koordinationsformen etabliert, die auch der Absicherung der letztlich durch die untere Bauaufsichtsbehörde ergehenden Entscheidung dienen.

Derartige Formen einer „planenden Baugenehmigung“ finden sich bereits in den 80er Jahren³⁷ und zunehmend in den 90er Jahren in westdeutschen Bauverwaltungen, wenn etwa in Innenstadtbereichen auf eine Überplanung verzichtet wird, um sich die Flexibilität für Verhandlungen mit (potentiellen) Investoren zu erhalten. Die Bedeutung eines solchen Vorgehens ist jedoch aus strukturellen Gründen in den neuen Länder erheblich größer. Zum einen wirken sich charakteristische Planungshemmnisse, wie die Dauer und Kompliziertheit des Planaufstellungsverfahrens, in den ostdeutschen Kommunen aufgrund des enormen Problem-, Zeit- und Investitionsdrucks in der Transformationsphase stärker aus als in den Kommunen der alten Länder. Zum anderen stellt sich in Ostdeutschland auch das Problem der Inflexibilität und „Alterungsanfälligkeit“ der Bebauungspläne für die ostdeutschen Kommunen als ein besonders schwerwiegendes Planungshemmnis dar, weil als Folge des umfassenden politischen, ökonomischen und sozialen Umbruchs prognostische Aussagen über die Investitionsbereitschaft bestimmter Nutzergruppen und den Bedarf nach bestimmten Nutzungsarten und Gestaltungsformen, die den Ausgangspunkt der planerischen Festsetzungen bilden, allenfalls vage und mit einer - wie das Beispiel der Ausweisung von Gewerbegebieten zeigt - hohen Fehlerwahrscheinlichkeit getroffen werden können. Schließlich bestehen in vielen ostdeutschen Innenstädten sog. Gemengelagen, in denen Gewerbe- und andere Nutzungsarten sich in einer Form mischen, die Planverfahren nach westdeutscher Blaupause erheblich erschweren.

4. Schluß

Zusammenfassend läßt sich die These formulieren, daß Abweichungen in der Rechtsanwendungspraxis der ostdeutschen unteren Bauaufsichtsbehörden von der in Westdeutschland üblichen Praxis immer weniger als Folge von Unsicherheiten im Umgang mit dem neuen Recht zu verstehen oder auf Qualifizierungslücken im Personalstab zurückzuführen sind. Der sichere Umgang mit der Rechtsmaterie und das Management der damit verbundenen Verwaltungsverfahren stellen heute nicht mehr den *entscheidenden* Faktor für die Erklärung unterschiedlichen Vollzugshandelns dar. In derartigen Unterschieden ist vielmehr eine lokale Anpassung rechtlicher Regulierungen an die besondere Handlungs- und Problemsituation in den ostdeutschen Kommunen zu sehen. Exogene Faktoren (städtebaurechtliche Regulierungs- und stadtentwicklungspolitische Problemstruktur) fördern demnach Formen des Anpassungshandelns in den „Grauzonen“ des Städtebaurechts. Obgleich das Handlungsmodell einer auf die rechtlichen Aspekte beschränkten Prüfung im Baugenehmigungsverfahren von den Akteuren akzeptiert und als legitim anerkannt wird, kommt es in den ostdeutschen Kommunen aus diesen Gründen stärker als in Westdeutschland zu einer Aufweichung und Vermischung der beiden Aufgabenbereiche Bauaufsicht und Bauplanung, deren kommunalrechtlich unterschiedlicher Typus eigentlich eine institutionelle Trennung auch auf kommunaler Ebene verlangt.

Bei den ostdeutschen Spezifika der kommunalen Rechtsanwendungspraxis handelt es sich jedoch nicht um eine systematische Differenz zur westdeutschen Vollzugspraxis, sondern um einen *graduellen Unterschied*. Zudem besteht diese Differenz heute weniger im Hinblick auf die (rechtliche und inhaltliche) Qualität der *Ergebnisse*, als hinsichtlich des *administrativen Entscheidungsprozesses*, der dem Verwaltungsakt vorausgeht. Genauso wie das Bild einer *rechtsdogmatisch reinen* Anwendung des Städtebaurechts durch die westdeutschen Kommunen in den 80er Jahren revidiert und durch das Bild einer *strategischen Rechtsanwendung* mit starken Elementen informellkooperativen Verwaltungshandelns ersetzt wurde³⁸, kann im Ergebnis dieser Implementationsstudie festgehalten werden, daß die ostdeutsche Vollzugspraxis *nicht* mehr durch

³⁷ Wollmann/Scharmer/Argast (Fn. 10).

³⁸ Vgl. Bohne (Fn 10).

eine Persistenz der in der ersten Phase des Transformationsprozesses dominanten Rechtsanwendungsprobleme gekennzeichnet ist. Vielmehr durchliefen die Vollzugsverwaltungen in den ostdeutschen Kommunen einen Lern- und Anpassungsprozeß, der drei idealtypisch zu unterscheidende Phasen umfaßt: Während man in der ersten Phase in der Tat ein „Versickern“ des Städtebaurechts beobachten konnte, entwickelte sich mit zunehmender Wirksamkeit des mehrstufigen Vollzugssystems im Städtebau - insbesondere den Verwaltungsgerichten und der Aufsichtsbürokratie auf Landesebene - eine Tendenz in Richtung einer formal korrekten, z.T. peniblen Rechtsanwendung. In einer weiteren Phase sind dann vermehrt Formen strategischer Rechtsanwendung zu beobachten, die teilweise über das aus der westdeutschen Praxis bekannte Maß hinausgehen. Insgesamt gibt es daher keinen Zweifel - und dies gilt nicht nur für das Rechtsanwendungsfeld Städtebau³⁹, daß das ostdeutsche Institutionensystem mittlerweile bemerkenswert gut funktioniert, worin der massive Professionalisierungsprozeß sichtbar wird, der seit 1990 stattgefunden hat.

³⁹ Vgl. die zahlreichen Beiträge von Eisold zum Aufbau der Finanzverwaltung in den neuen Ländern, z.B. *Peter Eisold*, Finanzämter funktionieren - kein Chaos in den Finanzämtern der Ex-DDR, in: *Deutsche Steuerzeitung* 9/1991, S. 259-261; weitere Nachweise bei *Wollmann* (Fn 16), S. 146.