

Kooperativer Gesetzesvollzug in ostdeutschen Kommunen:

Vom Systembruch zu „Modern Governance“?

Sabine Kublmann

Zusammenfassung: Im folgenden Beitrag wird der Frage nachgegangen, inwieweit und durch welche Faktoren bedingt sich nunmehr über zehn Jahre nach dem Systemwechsel der Gesetzesvollzug in den ostdeutschen Kommunen dem Typus einer „verhandelnden Verwaltung“ angenähert hat. Basierend auf den Ergebnissen einer Rechtsstatsachenstudie im Bereich der lokalen Bauverwaltung¹, wird die Entwicklung von einer rechtsrelativistischen „vormodernen“, Verwaltung zur informal-kooperativen „postmodernen“ Verwaltung oder „postklassischen Bürokratie“, in der das Legalitätsprinzip zur strategischen Ressource wird, nachgezeichnet und ursächlich erklärt. Anknüpfend an die aktuelle Diskussion um (Good) Public Governance, wonach nicht-hierarchische, kooperative Handlungsformen von Staat und Verwaltung als „modernitätsfördernd“ anzusehen seien, wird gefragt, ob dieser Übergang in Ostdeutschland tatsächlich eine Modernisierung der Verwaltung darstellt.

Summary: In the following article the question will be discussed as to whether local actors in East German municipalities tend - fifteen years after reunification - to use legal provisions for bargaining strategies and informal arrangements in order to overcome the rigidities of the (often over-regulated) „Rechtsstaat“. Drawing on an implementation and evaluation study the findings of which this article is based on, the attempt is being made to describe the transition from the initially legally nihilistic („rechtsnihilistisch“) or even „pre-modern“ model of public administration to the current cooperative and „negotiating“ one, which has also been labeled as a „post-classic“ type of bureaucracy. With regard to recent debates on „(Good) Public Governance“ according to which the degree of non-hierarchical and cooperative interaction in the Public Sector is considered as an indicator for its „modernity“, the question will be raised as to whether this shift can actually be referred to as a modernisation of Public Administration.

1. Hintergrund und Problemaufriss

Mit dem Aufkommen der Governance-Diskussion zum Ende der 90er Jahre sind verstärkt die Außenbeziehungen und das gesellschaftliche Umfeld von Staat und Verwaltung in den Blickpunkt verwaltungswissenschaftlicher und -politischer Diskussionen getreten. Das Leitbild des „aktivierenden Staates“ (Jann 2002; Damkowski/Rösener 2003) und der „Bürgerkommune“ (Bogumil u.a. 2003) hat geradezu eine Hochkonjunktur erlebt. Zunehmend wird die Auflösung der klassischen Trennung zwischen Öffentlich und Privat konstatiert und scheinen Formen „kooperativer Demokratie“ (Bogumil 2001: 211ff.) und „kooperativen Verwaltungshandelns“ (Benz 1994, 1997) immer mehr an Bedeutung zu gewinnen. Andererseits herrscht angesichts dessen, dass die „Destabilisierung des Hierarchieprinzips“ kein neues

1 Vgl. S. Kublmann, Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland, 2003.

Phänomen ist und Staat und Verwaltung schon seit langem unterschiedliche Formen kooperativen Handelns kennen (Nahamowitz 1995: 129)², Unklarheit darüber, in welchem Maße und mit welchen Auswirkungen auf die politisch-administrative Steuerungsfähigkeit tatsächlich ein solcher Übergang vom hoheitlich-hierarchischen zum kooperativen Staat empirisch zu beobachten ist.

Im folgenden Beitrag soll, basierend auf den Ergebnissen einer Implementations- und Rechtstatsachenstudie im Bereich der lokalen Bauverwaltung (Kuhlmann 2003a)³, die Frage diskutiert werden, inwieweit nunmehr über zehn Jahre nach dem Systemwechsel in den *ostdeutschen Kommunen* ein solcher Übergang zum „postmodernen“ Verhandlungsstaat (Heinelt 2001), in dem die Verwaltung zunehmend auf Kooperation und informalen Interessenausgleich setzt, beobachtet werden kann und ob dieser – wie in der Governance-Diskussion behauptet – als „modernitätsfördernd“, zumal mit Blick auf die neuen Bundesländer, anzusehen ist. Dabei wird die These aufgestellt, dass sich der Übergang von einer rechtsrelativistischen, wenn nicht gar -nihilistischen, quasi „*vormodernen*“, Verwaltung zur informal-kooperativen „*postmodernen*“ Verwaltung oder „*postklassischen Bürokratie*“ (König 1992: 549), in der das Legalitätsprinzip zur strategischen Ressource wird, auf der ostdeutschen Kommunalebene gleichsam im Zeitraffer vollzogen hat. Zur Begründung dieser These wird in fünf Schritten vorgegangen:

- Zunächst sollen in wenigen Strichen das hier verwendete analytische Verständnis von „Governance“ sowie der Zusammenhang von „Governance-Diskussion“ und „kooperativem Staat“ skizziert werden (Abschnitt 2).
 - Sodann wird auf die spezifische Situation einer „Transformationsverwaltung“ und auf das Spannungsverhältnis von „Max Weber’scher“ und „kooperativer“ Verwaltung als zwei unterschiedlichen verwaltungspolitischen Leitbildern eingegangen (Abschnitt 3).
 - Danach sollen am Beispiel der lokalen Bauaufsicht Handlungsmuster und -formen kooperativer Verwaltung in Ostdeutschland – als, methodisch gesprochen, abhängige Untersuchungsvariable – aufgezeigt werden (Abschnitt 4).
- 2 So legen Berichte von Verwaltungspraktikern, aber auch die einschlägigen Ergebnisse der Implementationsforschung die Vermutung nahe, dass „Ordnungsverwaltungen „wahrscheinlich noch nie wie im bürokratisch-hoheitlichen Modell zugrunde gelegt vollzogen (haben)“ (Dose 1992: 87).
 - 3 Die Studie wurde von der Verfasserin in den Jahren 1999 bis 2001 durchgeführt und als Dissertation vorgelegt (vgl. Kuhlmann 2003a). Methodisch war die Untersuchung dadurch gekennzeichnet, dass quantitative Analysen, etwa zur Konflikthanfälligkeit und Prozesserfolgsrate von „Bausachen“, zur Anzahl der Baugenehmigungen nach Lagekriterien des BauGB usw., mit qualitativem Vorgehen, insbesondere Interviews mit relevanten (ost- und westdeutschen) Akteuren (z.B. Mitarbeiter der lokalen Bauaufsichts-, Stadtplanungs-, Rechtsämter, Kommunalpolitiker, Verwaltungsrichter, Architekten, Rechtsanwälte) sowie Fallstudien (in zwei ost- und zwei westdeutschen Kommunen), verbunden wurden.

- Unter Nutzung des konzeptionellen Repertoires des Neuen (akteurorientierten, historischen und soziologischen) Institutionalismus werden anschließend die Bestimmungsfaktoren, welche die (zeitrafferartige) Herausbildung kooperativer Handlungsformen in ostdeutschen Kommunalverwaltungen bewirkt haben, – als unabhängige Untersuchungsvariablen – zu identifizieren sein (Abschnitt 5).
- Zum Schluss werden ein Resümee und ein kurzer Ausblick gegeben (Abschnitt 6).

2. Governance und „kooperativer Staat“

Dass der Governance-Begriff plötzlich in aller Munde ist und als neuer Anglizismus das sprachliche und konzeptionelle Repertoire der Politik- und Verwaltungswissenschaft eher zu verkomplizieren scheint (Benz 2003: 14), könnte zunächst skeptisch im Hinblick auf seine Brauchbarkeit für sozialwissenschaftliche Forschung stimmen. Vor diesem Hintergrund sei im Folgenden ein analytisches Verständnis von Governance verwendet⁴, indem auf die Abgrenzung zwischen *Governance* und *Government* zurückgegriffen wird, die aus Policy- oder steuerungstheoretischer Sicht eine Unterscheidung zweier unterschiedlicher Typen der Regelung gesellschaftlicher Handlungsfelder erlaubt (Mayntz 2002: 21). Während mit dem – vor allem in der Regierungslehre und Staatswissenschaft verwendeten – *Government*-Begriff der Staat als Institution und die autonome Tätigkeit von Regierung und Verwaltung, die überwiegend auf hierarchischen Steuerungsformen und unilateralen Entscheidungen einer legitimierten Instanz beruht, angesprochen sind, richtet sich der *Governance*-Begriff auf Strukturen und Verfahren der Steuerung und Koordination mittels einer komplexen Kombination aus Hierarchie, Verhandlungen und Netzwerken, wobei anstelle von bzw. ergänzend zu einer klassischen hoheitlich-hierarchischen Steuerung und Regulierung meistens Verhandlungen und Tauschgeschäfte treten (Benz 2003: 21f.). In unübersehbarem konzeptionellen Gleichklang mit der schon älteren Debatte um den Übergang vom hoheitlich-hierarchischen Staat zum „kooperativen Staat“ (vgl. bereits Ritter 1979) und zur „kooperativen Verwaltung“ (Benz 1994) bezieht sich der Governance-Begriff, im hier verwendeten analytischen Sinne, also auf Strukturen und Verfahren des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure, bei denen auf nicht-hierarchische Steuerungsformen des Aushandelns, Bargainings und der Selbstregulierung innerhalb von horizontalen, netzwerkartigen Beziehungen – allerdings meistens im Schatten der Hierarchie – zurückgegriffen wird (Héritier 2002: 3; Heinelt 2003: 34f.). Es liegt somit auf der Hand, dass das koopera-

4 Dieses analytische Verständnis von „Governance“ ist zu unterscheiden von der eher normativen Reformkonzeption im Sinne von „(Good) Public Governance“, mit der in jüngerer Zeit eine neue Generation von Verwaltungsreformen, teilweise in deutlicher Abgrenzung vom Neuen Steuerungsmodell, angekündigt wird (Löffler 2001: 16; Kleck/Nullmeier 2003: 9f.; Jann 2002). Auf die eher normative Frage nach der „Moderität“ von „Public Governance“ wird weiter unten zurückzukommen sein.

tiv-informale Verwaltungshandeln einen wichtigen (prozessualen) Aspekt innerhalb von Governance darstellt, worin die („alte“) Diskussion um den „kooperativen Staat“ und die „kooperative Verwaltung“ eine neue Aktualität gewinnt.

Hieran anknüpfend soll im Folgenden ein besonderes Augenmerk auf Formen der (*informalen*) Kooperation und des *Austauschs* zwischen Bürgern/Policy-Adressaten und Verwaltung/Policy-Implementeuren gelegt und damit unter den vielfältigen Facetten, die der „kooperative Staat“ annehmen kann, der Aspekt des „*bürgernahen Staates*“ (vgl. Benz 1997: 96) herausgegriffen werden⁵. Es stellt sich die Frage, ob dieser – hier als abhängige Variable zu profilierende – Handlungstypus auch Einzug in die Handlungsrealität der ostdeutschen Verwaltung gefunden hat, welche ja soeben erst einen „paradigmatischen“ Wandel (Wollmann 1991) von der „sozialistischen Kaderverwaltung“ zur „klassisch-europäischen“ Verwaltung durchlaufen hat (König 1993). Welche Bestimmungsfaktoren lassen sich identifizieren, die einen solchen Übergang zum „kooperativ-informalen“ Verwaltungshandeln in Ostdeutschland erklären? Als Untersuchungsfeld wird dabei die lokale Bauverwaltung herausgegriffen, die, wie kaum ein anderer Verwaltungszweig, vor der Herausforderung stand und steht, ein besonders komplexes rechtliches Regelungsnetzwerk anzuwenden, das, wie die gesamte Regelungswelt, zum Zeitpunkt der deutschen Einigung, am 3.10.1990, buchstäblich über Nacht von der „alten“ Bundesrepublik auf die „neuen“ Bundesländer ausgedehnt worden ist⁶.

3. Besonderheiten einer Transformationsverwaltung: zwischen „Legalitätsprinzip“ und „Anpassungsflexibilität“

In der Diskussion um Governance und den „kooperativen Staat“ erscheint das Ausmaß, in dem die Verwaltung disponiert und fähig ist, auf informal-kooperative anstelle von bzw. ergänzend zu hoheitlich-hierarchischen Handlungsformen zurückzugreifen, um dadurch den Herausforderungen an administrative Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit besser gerecht zu werden, oft als (ein wichtiger) Maßstab für die „*Modernität*“ von Staat und Verwaltung (Benz 1994, 1997; Heinel 2001; Bogumil 2001). Mit Blick auf den ostdeutschen „Transformationsfall“ stellt sich dabei allerdings folgendes Problem:

- 5 Andere Erscheinungsformen des „kooperativen Staates“ wären etwa stabile Politiknetzwerke als informelle Interaktions- und Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren sowie Formen korporatistischer Interessenvermittlung, in denen staatliche und verbandliche Akteure zusammenwirken (vgl. Benz 1997). Unter dem Aspekt des „bürgernahen Staates“ könnte man zudem neuere (und ältere) Formen „kooperativer Demokratie“, wie etwa Bürgerforen, Mediationsverfahren, Planungszellen usw., fassen (vgl. Bogumil 2001: 219 ff.), die aber ebenfalls hier nicht vorrangig behandelt werden.
- 6 Für eine nähere Begründung zur Auswahl des Politikfeldes siehe Kuhlmann 2003a: 30ff.

Auf der einen Seite war das dominante verwaltungspolitische (Reform-)Leitbild der frühen 90er Jahre zunächst jenes des demokratischen *Rechtsstaates* und einer rechtsgebundenen Verwaltung. Angesichts dessen, dass das „Gelingen“ der Transformation entscheidend von der Fähigkeit und dem Willen der ostdeutschen Akteure abhängig war, sich das juristische Modell der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu Eigen zu machen, ging es – ähnlich wie in anderen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas (vgl. König 2002) – in erster Linie darum, funktionsfähige rechtsstaatliche Verwaltungsstrukturen aufzubauen und Verwaltungsentscheidungen auf eine gesicherte rechtliche Grundlage zu stellen. Die Etablierung einer auf Hierarchie, Regelsteuerung und Rechtsstaatlichkeit basierenden *klassisch Max Weber'schen Verwaltung* – als dominantes Reformleitbild – stand im Vordergrund. Dies schien um so dringlicher als die lokale Implementationspraxis noch bis zur Mitte der 90er Jahre durch eine Vielzahl von Fehl- und Nicht-Anwendungen sowie eine Umgehung rechtlicher Vorschriften und damit durch erhebliche *rechtliche Qualitätsmängel* gekennzeichnet war⁷. Vor diesem Hintergrund bestand ein vorrangiges Ziel der Verwaltungstransformation darin, solche „rechtsrelativistischen“, wenn nicht - nihilistischen Handlungsmuster im Gesetzesvollzug durch eine nachgerade besonders strikte regelkonforme und „klassisch-hierarchische“ Entscheidungspraxis zu ersetzen. Informales Handeln, Kooperation und Austauschprozesse erschienen mit Blick auf die ostdeutsche Transformationsverwaltung kaum als erstrebenswerte Modernisierungsziele, sondern angesichts ihrer potenziellen Nähe zu „alt-institutionellen“ Handlungsformen der DDR-Verwaltung sogar als besonders vermeidenswert. So gingen die ostdeutschen Akteure – in zielstrebigem Annäherung an dieses dominante Leitbild der „modernen“ Max Weber'schen Verwaltung – bisweilen dazu über, das legalistische Handlungs- und Vollzugsmodell geradezu in „Reinform“ zu rezipieren, um sich dadurch von den „Regelwidrigkeiten“ und Rechtsanwendungsmängeln der unmittelbaren Nachwendezeit demonstrativ abzuheben (siehe hierzu auch Kuhlmann 2003b).

Auf der anderen Seite erwiesen sich das Muster eines „schieren“ Rechtsvollzugs und der Handlungstypus „klassisch-hierarchischer“ Verwaltung in mehrfacher Hinsicht als ungeeignet, um auf die transformationsspezifischen Problemlagen und drängenden (städtebaulichen, planerischen, wirtschaftlichen usw.) Handlungserfor-

7 Sichtbare Indizien für die in weiten Teilen an gravierenden materiellen Rechtsmängeln leidende Baugenehmigungstätigkeit in der unmittelbaren Wendezeit waren beispielsweise in der ausufernden Bautätigkeit am Rande oder bereits außerhalb der Ortslagen, in den – rechtlich wie erschließungstechnisch und planerisch problematischen – Tendenzen der Umnutzung von „Datschensiedlungen“ zu Wohnzwecken (vgl. IfS 1996: 62ff.), in der – rechtlich unzulässigen – baulichen Verfestigung von „Ortssplittern“ sowie in der rechtswidrigen Genehmigung investiver Bauvorhaben zu erblicken. Als jüngstes Beispiel, in dem die bau- und planungsrechtlichen „Sünden“ der Wendezeit in besonders prekärer Weise sichtbar werden, sei auf die widerrechtliche Bebauung von Auengebieten in Sachsen verwiesen, deren durch die Flutkatastrophe im Sommer 2002 geschädigte Bewohner nun finanziell abgefunden werden müssen (vgl. Kuhlmann 2003a: 89ff.).

dernisse in Ostdeutschland angemessen reagieren zu können. So ergab sich eine geradezu zwingende Notwendigkeit zu *anpassungsflexiblem Verwaltungshandeln* unter anderem daraus, dass als Folge der Übertragung westlicher Regelsysteme (BauGB, BauNVO) auf die in weiten Teilen andersartige ostdeutsche (städtebauliche, siedlungsstrukturelle, planungspolitische usw.) Problemstruktur eine Vielzahl von „Fehlregelungen“ entstanden war (vgl. auch Meisel 1997), die eine schlichte Normsubsumption fast unmöglich machten⁸. Beispielsweise waren die ostdeutschen Bauaufsichtsämter aufgrund dessen, dass die Gemeinden – als „Hinterlassenschaft“ aus der DDR-Vergangenheit – über verbindliche Planungsgrundlagen kaum verfügten⁹, häufiger darauf verwiesen, Genehmigungen im unbeplanten Bereich (nach § 34 BauGB) zu erteilen, wohingegen sich die Baugenehmigungspraxis in den alten Bundesländern überwiegend im beplanten Bereich abspielt¹⁰. Wie Rechtsstatsachenuntersuchungen ergeben haben, erscheint aber gerade in diesem Handlungsfeld eine schlichte Normsubsumption nach dem Luhmann’schen Idealbild des konditional-programmierten Vollzugs kaum angemessen, geschweige denn realisierbar. Vielmehr hat sich die Anwendung des § 34 BauGB als ein regelrechtes Einfallstor für informales und kooperatives Verwaltungshandeln erwiesen (vgl. Wollmann u.a. 1985; Bachmann 1993)¹¹.

Insgesamt wird also deutlich, dass die ostdeutschen Verwaltungen vor sehr unterschiedlichen, geradezu konträren, Handlungserfordernissen und Rationalitätskriterien standen. Einerseits galt die *legale Richtigkeit* von Verwaltungsentscheidungen als dominantes Qualitätskriterium öffentlichen Handelns, was bisweilen darin sichtbar wurde, dass die Akteure ein juristisch enges, geradezu „penibles“ oder

8 Diesen „Inkompatibilitäten“ zwischen „West-Recht“ und „Ost-Problemen“ versuchte der Gesetzgeber teils durch nachträgliche Rechtsänderungen zu begegnen (z.B. Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz von 1993).

9 Ausweislich der Ergebnisse einer rechtstatsächlichen Untersuchung (Steinebach/Herz 1995: 37 ff.) lag die durchschnittliche Anzahl aller seit 1960 aufgestellten qualifizierten Bebauungspläne je Gemeinde in den ostdeutschen Kommunen Mitte der 90er Jahre um ein Vielfaches niedriger als in den westdeutschen Kommunen. In den Großstädten der alten Bundesländer (270.000 bis 1,7 Mill. Einwohner) wurden seit In-Kraft-Treten des BauGB 1987 durchschnittlich etwa 13 B-Pläne pro Jahr verabschiedet, während es in den Großstädten der neuen Länder seit 1990 nicht einmal 2 Pläne pro Jahr waren. Die abschätzbare Größe aller seit 1960 im gesamten Bundesgebiet aufgestellten qualifizierten Bebauungspläne lag damit in den alten Ländern bei ca. 207.000 und in den neuen Ländern bei 5.800 Plänen (vgl. ebd.).

10 So wurde im Jahr 1994 in Ostdeutschland mehr als die Hälfte aller Baugenehmigungen (53%) im unbeplanten Innenbereich erteilt, wohingegen in Westdeutschland drei Viertel aller Baugenehmigungen im beplanten Bereich erteilt wurden (vgl. Lorenz u.a. 2000: 136).

11 Dies hängt damit zusammen, dass bei Baugenehmigungen nach § 34 BauGB eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen (z.B. „Einfügen“; „Im-Zusammenhang-Bebaut-Sein“; „Ortsteil“; „Splittersiedlung“ usw.) auf den konkreten baurechtlichen Sachverhalt angewendet werden muss und die Verwaltung dementsprechend faktische (wenn auch nicht formal-rechtlich bestehende) Ermessensspielräume ausfüllen kann.

„überobligatorisches“ (Dose 1992) Implementationsmuster verfolgten und mitunter sogar zu einer „Überhöhung“ des Legalitätsprinzips neigten. Auf der anderen Seite erwies sich das hoheitlich-hierarchische Vollzugsmodell gerade mit Blick auf die transformationsspezifischen Handlungserfordernisse als wenig geeignet, um die besonderen Probleme ostdeutscher Kommunen in den Griff zu bekommen.

4. Kooperatives Verwaltungshandeln in ostdeutschen Kommunen

Die Tatsache, dass Verwaltungshandeln stets unterschiedlichen (teils konfligierenden) Referenzsystemen und Rationalitäten unterliegt, zeigt sich mit Blick auf die ostdeutsche kommunale Bauverwaltung vor allem darin, dass die lokalen Akteure zunehmend das Handlungsziel der legalen Korrektheit mit jenem der Konsensstiftung zwischen verschiedenen Interessen und Akteuren (*politics*-Dimension) und der Wirksamkeit, Problemadäquanz und Effektivität von Verwaltungshandeln (*policy*-Dimension; vgl. Bogumil 2003: 16 m.w.N.) in Einklang zu bringen suchten. Im Ergebnis der empirischen Untersuchung kann festgestellt werden, dass die ostdeutschen Kommunalverwaltungen als Reaktion auf die „rivalisierenden“ Handlungserfordernisse und Rationalitätskriterien im hier betrachteten Politikfeld einen Implementationstypus ausgeprägt haben, in welchem sich „klassische“ (Max Weber-) Prinzipien regelgebundenen Gesetzesvollzugs mit „(post)modernen“ Handlungsmaximen kooperativ-informalen Verwaltungshandelns gewissermaßen „mischen“. Einerseits hat sich im Laufe der 90er Jahre die ostdeutsche Verwaltung im Hinblick auf die rechtliche Qualität der Entscheidungen weitgehend westdeutscher „Normalität“ angeglichen, was vor allem daraus ersichtlich wird, dass die Behörden Abstand von ihrer anfänglich verfolgten „rechtsrelativistischen“ Entscheidungspraxis genommen haben¹². Andererseits kann am Beispiel der untersuchten Fallkommunen gezeigt werden, dass die Verwaltungsakteure zunehmend dazu übergingen, die ihnen zum Vollzug aufgetragenen Rechtsregeln und formalen Vorgaben *anpassungsflexibel* und *handlungsstrategisch* auf dem schmalen Grad zwischen Legalität und „brauchbarer“ oder „pragmatischer“ Illegalität¹³, anzuwenden. Sie griffen dabei auf kooperative Absprachen und Verhandlungen mit dem Verwaltungsklientel (Bauherren, Investoren, Architekten) zurück und bemühten sich – in markantem Unterschied zur frühen Transformationsphase – darum, sachlich-inhaltliche Überlegungen und die

12 Dies kann unter anderem an den behördlichen „Erfolgsquoten“ bei verwaltungsrechtlichen Gerichtsverfahren abgelesen werden, die zeigen, dass die ostdeutschen Behörden mittlerweile in knapp 80% der Hauptverfahren obsiegen, wohingegen sie in weniger als 20% der Verfahren unterlegen sind, was in etwa der in den alten Bundesländern üblichen Proportion entspricht (vgl. Kuhlmann 2003a: 118; ferner Kuhlmann 2003b).

13 Während sich Erstere ganz allgemein auf ein Verhalten von Organisationsmitgliedern bezieht, das „im Grau einer Zwischenzone“ formale Erwartungen verletzt, aber eben trotzdem „brauchbar“ ist (Luhmann 1976: 304), spielt Letztere – die Rede ist vom sog. „pragmatischen Verfassungsverstoß“ – eher auf Vollzugsdefizite in Folge von Überregulung an (Wagener 1979: 245).

Ansprüche der Bauwerber mit der rechtlichen Korrektheit ihrer Entscheidungen zu verbinden. Dies sei für den Bereich der Baugenehmigungen nach § 34 BauGB kurz an zwei Beispielen demonstriert:

4.1 Die „planersetzende“ Baugenehmigung

In Ostdeutschland erweist es sich – noch häufiger als in Westdeutschland – aus Kosten- und Zeitgründen als unumgänglich, anstelle einer verbindlichen Bauleitplanung auf Einzelgenehmigungsverfahren zurückzugreifen, also etwa § 34 BauGB faktisch als „Planersatz“ zu nutzen. Hierauf sind die ostdeutschen Kommunen angesichts fehlender Planungsgrundlagen (siehe oben) auch in Situationen, in denen faktisch Planungsbedarf besteht, oftmals insbesondere dann verwiesen, wenn mit dem Vorhaben wirtschafts- oder anderweitige kommunalpolitische Interessen und Erwartungen verknüpft sind und ein förmliches Planverfahren einen zu großen Zeit- und Kostenaufwand, aber möglicherweise auch ein unerwünscht hohes Konfliktpotenzial mit sich bringen würde. Anstelle einer förmlichen Bauleitplanung gehen die Akteure dazu über, die baurechtlichen Festsetzungen sowie die gestalterische und städtebauliche Einbindung des Objekts in die umgebende Bebauung schrittweise und anpassungsfähig im Rahmen von faktisch „planersetzenden“ Einzelgenehmigungsverfahren *auszuhandeln*. Bemerkenswert ist dabei, dass solche Ausnahmeverfahren häufig zusätzlich mit „*planersetzenden Ergänzungsstrategien*“ (z. B. Anhörungsverfahren, Abwägung betroffener Belange usw.) und Formen der *Bürgerbeteiligung* verbunden werden, beispielsweise indem das beabsichtigte Bebauungsmodell im Rahmen von Bürgerversammlungen oder öffentlichen Bauausschusssitzungen vor- und zur Diskussion gestellt wird. Die Funktion des abschließenden Rechtsaktes (Baugenehmigung) besteht dann – analog dem Satzungsbeschluss bei förmlichen Planverfahren – darin, die Ergebnisse der vorangegangenen Verhandlungen zu dokumentieren und rechtlich verbindlich zu machen, zu „ratifizieren“ („Notariatsfunktion“, vgl. Wollmann u.a. 1985: 44).

„Wir müssen da unbürokratischer herangehen. (...) Da muss man versuchen zu argumentieren und Lösungen zu finden. Und da haben wir dann eben auch Fälle, wo über Teillösungen, die aber wirklich kompromissfähig sind, eine Lösung gefunden wird, z.B. indem die Anbindung an eine Straße später hergestellt wird. (...) Und dann kriegt man im Prinzip, ohne dass man das Gesetz verbiegt, eine Lösung. Man bewegt sich immer noch – zwar hart an der Grenze – in einem akzeptablen Bereich.“ (Planungsamtsleiterin/Ost-Kreis, 18.12.97)

4.2 „Planungsgebot“ als „Schwert im Schrank“

Zu Bargaining-Prozessen kommt es häufig auch dann, wenn Verwaltung und Antragsteller darüber verhandeln, was im Rahmen des „Einfügensgebotes“ nach § 34

BauGB¹⁴ noch (aus Sicht der Behörden) rechtlich und städtebaulich vertretbar bzw. (aus Sicht des Bauherrn) planerisch und wirtschaftlich akzeptabel ist. Soweit es sich um größere Vorhaben handelt, nehmen an solchen Verhandlungsrunden, neben dem (kreislichen) Bauaufsichtsamt und dem Investor, häufig auch das Planungsamt, Vertreter der Gemeinde- oder Amtsverwaltung sowie weitere Fachbehörden teil, um ggf. entgegenstehende planerische oder baunebenrechtliche Belange zur Sprache zu bringen. Ziel der Verwaltung ist es dabei, die Genehmigung nach § 34 BauGB von möglichst weitreichenden (planerisch-gestalterischen) *Zugeständnissen* des Investors abhängig zu machen, wobei als strategische Ressource und *Drohpotenzial* („Schwert im Schrank“) die andernfalls einzufordernde Bauleitplanung eingesetzt wird. Solche Aushandlungsprozesse werden vor allem bei innerstädtischen Situationen im bebauten Innenbereich von den Behördenvertretern (Gemeinde, Baugenehmigungsbehörde), aber auch von den Bauinteressenten häufig als strategisch unerlässlich betrachtet. In der Regel erfolgt dabei eine schrittweise Annäherung zwischen Investor/Bauherr, Gemeinde und Genehmigungsbehörde dergestalt, dass letztlich eine implementationsfähige, sowohl planungsrechtlich tragbare und gestalterisch akzeptable als auch für den Investor hinreichend rentable Problemlösung entwickelt wird.

„Und dann nähert man sich in den meisten Fällen an und legt die maximale Grenze – nochmal abgestimmt mit der Gemeinde – fest. Und dann ist es meistens zweigeschossig, Trauf- und Fürsthöhen werden eingehalten, es wird kleiner. Und dann sagen die Bauherren: ‚Man muss doch unbedingt... und das müsste noch rein... und können Sie nicht doch da noch mal...?‘ Und dann wird geguckt, nochmal überprüft, vielleicht in schwierigen Fällen noch ein gemeinsamer Ortstermin gemacht. Und letztendlich kommt dann der überarbeitete Bauantrag. Und dann geht er durch.“ (Planungsamtsleiterin/Ost-Kreis, 18.12.97)

Wie lässt sich dieser Wandel im dominanten Implementationsmuster, der ja angesichts dessen erstaunen muss, dass die ostdeutsche Verwaltung gerade erst den Aufbau des Max Weber’schen Verwaltungsmodells mühevoll hinter sich gebracht hatte, erklären? Hierzu kann auf die drei eingangs erwähnten neo-institutionalistischen Argumentationsstränge zurückgegriffen werden (vgl. auch Kuhlmann 2003c, 2003d):

5. Erklärungsfaktoren für den (zeitrafferartigen) Übergang zur „kooperativen Verwaltung“

Die neuere neo-institutionalistische Theoriediskussion (vgl. Peters 1999) ist von der grundsätzlichen Überlegung angeleitet, dass von Institutionen eine bedeutsame – handlungsermöglichende und handlungsrestringierende – Wirkung auf das Akteurs-

14 Das „Einfügensgebot“ des § 34 I BauGB besagt, dass ein Bauvorhaben nur dann zulässig ist, wenn es „sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt“.

handeln ausgeht (*structural suggestion*), die dieses allerdings nicht vollständig bestimmt oder determiniert. Im Folgenden werden drei Varianten neo-institutionalistischer Ansätze unterschieden (vgl. Hall/Taylor 1996; Kaiser 1999)¹⁵, von denen die eher ökonomisch orientierte Variante des *Rational Choice Institutionalismus* den einen, die eher strukturtheoretisch-kulturalistisch ausgerichtete Variante des *soziologischen Institutionalismus* den anderen Extrempunkt bilden. Das nach längerfristig prägenden institutionellen Weichenstellungen für politische Entwicklungen fragende Programm des *Historical Institutionalism* wäre zwischen diesen beiden Polen zu verorten (Kaiser 1999: 190).

5.1 Akteure und Handlungsstrategien

Der *Rational Choice Institutionalismus* rückt die Wahlfreiheiten und Präferenzen (begrenzt rational) handelnder Akteure in den Vordergrund und lässt deren Handeln, das durch das institutionelle Setting restringiert und in Bahnen gelenkt wird, vor allem als Ausdruck von (*political*) *will and skill* erscheinen. Mit einer solchen akteurorientierten Sichtweise wird ein besonderes Augenmerk auf die Handlungskapazitäten und -fähigkeiten der Akteure sowie auf den innerhalb von institutionellen Kontexten bestehenden Spielraum für strategische und taktische Entscheidungen gelegt, die Ausgangspunkt für kooperativ-verhandelnde und anpassungsflexible Handlungsmuster „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000: 323ff.) sein können. Mit Blick auf die ostdeutsche Kommunalverwaltung erweist sich diese „will and skill-Hypothese“ in mehrfacher Hinsicht als erklärungskräftig:

Zum einen kann der Übergang zum kooperativen Verwaltungshandeln aus dieser Perspektive als Ausdruck der (lokalen) *Akteursinteressen* und *-strategien* interpretiert werden. „Give and take“ zwischen Verwaltung und Bauinteressenten sind stets auf die Erreichung bestimmter (städtebaulicher, planerischer, wirtschaftlicher, ansiedlungsbezogener, lokalpolitischer usw.) Handlungsziele gerichtet, welche die wechselseitige Kooperationsbereitschaft zur Voraussetzung haben. So spricht vieles dafür, dass das dominante Handlungsziel der lokalen Wirtschaftsförderung und Ansiedlungspolitik die Ausbildung kooperativer Handlungsorientierungen und -formen auf Seiten der ostdeutschen Kommunalakteure in hohem Maße befördert hat. Da die unter enormem wirtschaftlichen Problemdruck leidenden Kommunen auf die Gewinnung von Investoren und die Ansiedlung von Unternehmen existenziell angewiesen waren, rangierte die lokale Wirtschaftsförderung und damit die Kooperation mit potenziellen Bauwerbern und Investoren in der Präferenzordnung der Kommunalakteure häufig an erster Stelle, so dass Genehmigungsentscheidungen vielfach diesem dominanten (kommunalpolitischen) Handlungsziel folgten. Auf der anderen Seite sicherte die Option des strategischen Rechtsgebrauchs, beispielsweise dergestalt, dass die Verwaltung sich, sobald die Verhandlungen ins Stocken gerieten

15 Peters (1999) dagegen unterscheidet sechs Varianten neo-institutionalistischer Ansätze, was aus Sicht der hier verfolgten Fragestellung jedoch verzichtbar scheint.

oder einen unerwünschten Verlauf nahmen, demonstrativ auf das Legalitätsprinzip und eine „formalistische“ Rechtshandhabung zurückziehen konnte („Schwert im Schrank“), auch die Verhandlungsbereitschaft auf Seiten der Bauinteressenten.

Kooperationsbereitschaft und konsensorientiertes Handeln in Richtung auf bestimmte lokalpolitische Zielvorstellungen wurden in den ostdeutschen Verwaltungen institutionell zudem dadurch befördert, dass die (dem Bereich der kommunalen Selbstverwaltung zuzuordnenden und damit der Kommunalpolitik besonders nahe stehenden) *Planungsämter* in Ostdeutschland deutlich stärker in Baugenehmigungsentscheidungen eingebunden wurden als dies in westdeutschen Kommunen üblich ist, die die planungsrechtliche Prüfung der Bauanträge fast ausschließlich dem (für den Vollzug übertragener staatlicher Aufgaben zuständigen und damit eher „politikfernen“) Bauaufsichtsamt überlassen. Und schließlich sei auch darauf hingewiesen, dass sich die ostdeutschen Verwaltungsakteure (Planungs- und Bauaufsichtsamt) generell stärker als Teil der „*lokalen Politikarena*“ begreifen und an Kompromiss- und Konsensstiftung mit der Kommunalpolitik interessiert sind, während sich die Verwaltungsakteure in den untersuchten westdeutschen Kommunen eher in der Rolle von „Rechtsanwendern“ oder (bezogen auf das Bauaufsichtsamt) als „verlängerter Arm des Innenministers“ wahrnehmen und sich auch bewusst „politikdistanziert“ verhalten.

Zum andern haben auch die *personell-qualifikatorischen Gegebenheiten* (und Besonderheiten) der ostdeutschen Kommunalverwaltung die Herausbildung kooperativer und problemorientierter Handlungsmuster im lokalen Gesetzesvollzug begünstigt. Es sei daran erinnert, dass die Inhaber administrativer Führungspositionen in ostdeutschen Kommunalverwaltungen mehrheitlich aus *verwaltungsexternen* Berufsbereichen, insbesondere Wirtschaftsbetrieben, Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, rekrutiert wurden (Lorenz 1999: 96ff.) und überwiegend über technisch-naturwissenschaftliche oder medizinische Ausbildungsabschlüsse verfügen, worin sich eine nahezu spiegelbildliche Umkehrung des Qualifikationsprofils in den Kommunen der alten Bundesländer geltend macht, deren Führungspersonal vorwiegend juristisch-verwaltungsbezogen qualifiziert ist¹⁶. Dieses Qualifikationsprofil schlägt sich in der Handlungsorientierung und -praxis der ostdeutschen Akteure nieder, die als ausgebildete Techniker und Naturwissenschaftler eher disponiert sind, pragmatisch-flexible Problemlösungen herbeizuführen als strikt norm-subsumierend Recht zu vollziehen. In diese Richtung weisen auch die Selbsteinschätzungen der Verwaltungsmitarbeiter, denen zufolge eine problemorientierte, sach- und praxisbezogene Sicht auf Verwaltungshandeln vor allem durch die – im Vergleich zum „Westen“ – weniger ausgeprägte Rechtskenntnis und Regelorientierung sowie dadurch gefördert wurde, dass es sich bei den ostdeutschen Verwaltungsbediensteten überwiegend um Seiten- und Quereinsteiger handelte, die „von Verwaltungsrecht überhaupt keine Ahnung (hatten)“ (Rogas 2000: 98) und sich infolgedessen eher „mit der Sache“ identifizierten als am Recht orientierten. Sie nehmen sich als „nicht so distanziert und formalistisch wie im ‚Westen‘“, als „sach-

16 Vgl. hierzu Wollmann 1996: 124ff.; Lorenz 1999: 95ff. mit weiteren Nachweisen.

und praxisbezogener“, als „toleranter“ und „beweglicher“ hinsichtlich der Ausschöpfung von Ermessensspielräumen wahr und versuchen, sich in dieser Selbstwahrnehmung positiv vom Fremdbild des aus ihrer Sicht „förmlich“ agierenden, wenig engagierten „Verwalters aus den alten Bundesländern“ abzugrenzen (vgl. Rogas 2000: 98ff.). In einer empirischen Studie zur Bürgerfreundlichkeit der ostdeutschen Vollzugsebene (vgl. Osterland u.a. 2000) wurde ferner festgestellt, dass die Akteure, insbesondere in den kommunalen Ordnungs- und Meldebehörden, in hohem Maße bestrebt sind, „sich nicht in traditioneller bürokratischer Weise von rechtlichen Detailfragen aufhalten (zu) lassen, sondern pragmatisch (zu) handeln, dabei unter Umständen auch Konflikte mit den ‚Rechtsfritzen‘ der Rechtsämter oder der Kommunalaufsicht (zu) riskieren, um in den konkreten Fragen des Alltags möglichst schnell ‚etwas für den Bürger zu erreichen‘“ (ebd.: 94).

5.2 Historische Pfadabhängigkeiten und kognitiv-kulturelle „legacies“

Als mittlere Position zwischen den in gewisser Weise „rivalisierenden“ Lagern der ökonomischen und der soziologischen Institutionisten kann der vor allem mit den Namen Steinmo/Thelen/Longstreth (1992) verbundene *Historical Institutionalism* gelten, in welchem die Präferenzen sowie die individuellen Wahlhandlungen der Akteure als durch langfristig angelegte institutionelle Kanäle strukturiert erscheinen (vgl. Peters 1999: 63ff.). Policy-Entscheidungen von Akteuren werden in ihrer Pfadabhängigkeit zu längerfristigen Entwicklungen eines politischen Systems unter dem Aspekt thematisiert, dass sie die von den Akteuren in den Blick genommenen Entscheidungsalternativen eingrenzen (Kaiser 1999: 197). Die Akteure bewegen sich innerhalb eines Entwicklungspfades, „dessen Spielräume in einem beträchtlichen Maße durch die in der Vergangenheit ausgebildeten Strukturen, überlieferten Situationsdeutungen und eingeübten strategischen Muster bestimmt sind“ (Lehbruch 1996: 119). So erscheinen aktuelle Policy-Handlungen als geprägt durch *policy legacies*, die als überkommene Muster charakteristischer Problemdeutungen und Problemlösungsstrategien auch in neuartigen Problemlagen aktualisiert werden (Hall/Taylor 1996: 941).

Für die Erklärung des kooperativen Verwaltungshandelns in ostdeutschen Kommunen erweist es sich als gewinnbringend, einige Prämissen des historischen Institutionalismus in die Betrachtung einzubeziehen. So lässt sich der Handlungstypus des kooperativen Verwaltungshandelns und problemorientierten Rechtsgebrauchs – zumindest teilweise – auf die Wirkungsmächtigkeit von historisch-kulturellen Hinterlassenschaften (*legacies*) zurückführen. Denn für die Ausbildung informal-kooperativer Handlungsmuster in der ostdeutschen Vollzugsverwaltung erwies sich das (*verwaltungs-*)kulturelle Erbe der DDR-Vergangenheit als ein durchaus geeigneter Nährboden. Gerade weil formale Regeln und Rechtsvorschriften im Handeln der DDR-Verwaltungsbediensteten einen nachrangigen Stellenwert einnahmen, kam den nicht-hierarchischen, auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit basierenden Interaktionsbeziehungen zwischen Verwaltung und Verwaltungsklientel eine ausgespro-

chen hohe Bedeutung zu (Lorenz 1997; Rogas 2000). Arrangements des Interessenausgleichs (*bureaucratic bargaining*) waren im lokalen Staatsapparat, aber auch in anderen Bereichen der DDR-Gesellschaft¹⁷, ebenso gebräuchlich wie Improvisationen gegenüber sachlichen Funktionsmängeln und politischen Zwängen. Die ostdeutschen Vollzugsakteure konnten im weiteren Verlauf des Transformationsprozesses an diese „alt-institutionellen“ Vorprägungen und Erfahrungen erneut anknüpfen („Rollenrenaissance“, vgl. Damskis/Möller 1997) und sie als besondere *social skills* in den kommunalen Implementationsprozess einbringen. Manches spricht dafür, dass diese aus der DDR-Vergangenheit übernommenen Handlungsdispositionen und Verhaltensweisen günstige Ausgangsbedingungen dafür boten, dass sich die Akteure vom legalistischen Grundzug eines ausschließlich hoheitlich-hierarchischen Verwaltungsvollzugs rasch entfernten und verstärkt kooperativen und konfliktvermeidenden Handlungsformen zuwandten.

In diese Richtung weist auch der Befund, dass sich die ostdeutschen Verwaltungsbediensteten selbst als ausgesprochen bürgerorientiert und kooperativ wahrnehmen und in diesem „Orientiertsein“ auf den Bürger (Osterland u.a. 2000) ein (erhaltenswertes) kulturelles Erbe der DDR-Vergangenheit erblicken. Sie fassen ihr Improvisationstalent und ihre Distanz zu engen „verwaltungsjuristischen Legalitätsvorstellungen (...) als eine positive Folge ihrer DDR-Vergangenheit“ ungeachtet dessen auf, dass mithin der konkrete Ertrag für den Bürger über die Wahrung juristischer Striktheit gestellt wird (ebd.: 94). Auch grenzen sie sich in ihrer Selbstwahrnehmung markant vom Typus des „klassisch-bürokratischen“, regelfixierten „Verwalters“ ab, den sie (zutreffend oder nicht) im westdeutschen Beamten verkörpert sehen (Rogas 2000). Es kann daher plausibel argumentiert werden, dass der Übergang zu einer kooperativen und problemorientierten Implementationspraxis durch diese in Teilbereichen sich abzeichnende Rückbesinnung auf eingeprägte „alt-institutionelle“ Muster informal-kooperativ ausgerichteten Verwaltungshandelns gefördert und begünstigt worden ist.

5.3 Habitualisierung institutioneller Regeln

Die soziologisch-strukturtheoretisch verankerte Variante des *Sociological Institutionalism* (Hall/Taylor 1996: 946) bildet, wie gesagt, den anderen Extrempunkt auf der Skala neo-institutionalistischer Theorieansätze. Sie kann dem Rational Choice Institutionalismus insoweit als Kontrastmodell gegenübergestellt werden, als sie sich vor allem gegen methodologisch-individualistische Wahlhandlungstheorien wendet, wie sie in Ökonomie und Soziologie gleichermaßen zu finden sind (DiMaggio/Powell 1991: 9). Institutionen werden nicht als externe Beschränkungen rationaler Wahlhandlungen, sondern als „Kulturphänomene“ thematisiert, die Handlungsmuster bereitstellen und sinnstiftende verhaltensstrukturierende Leitideen definieren (Kai-

17 Zur „strukturellen Analogie“ kommunaler und betrieblicher Handlungslogiken in der DDR siehe Neckel 1992.

ser 1999: 190). Verkürzt könnte man auch von der „strukturellen“ und der „kulturellen“ Dimension oder von der „System-“ und der „Akteursebene“ (vgl. Göhler 1987) politischer Institutionen sprechen, die im „erweiterten Institutionenbegriff“ des soziologischen Institutionalismus ihren konzeptionellen Niederschlag finden¹⁸.

Die zentrale, für die hier verfolgte Fragestellung interessante These des soziologischen Institutionalismus lautet nun, dass die Stabilität und Funktionstüchtigkeit einer institutionalen Ordnung in hohem Maße davon abhängt, inwieweit sich die formellen und informellen Strukturen (standard operating procedures) *habitualisiert* und kognitiv-kulturell verfestigt haben, in welchem Maße also die Institution eine *logic of appropriateness* (March/Olson 1989) entfalten kann. Aus dieser Perspektive lässt sich der zu beobachtende Wandel im dominanten Implementationsmuster vor allem daraus erhellen, dass die ostdeutschen Akteure das transferierte Regelwerk westdeutscher Institutionen zunehmend kognitiv-mental internalisiert haben. Diese Habitualisierung von Regeln bewirkte, dass die neuen Verhaltensnormen von den Akteuren nicht mehr als „belastende“ Handlungsbeschränkungen, sondern zunehmend als „entlastende“ handlungsermöglichende Rahmenbedingungen für verschiedene Handlungsstrategien und -optionen angesehen wurden¹⁹. Es sei daran erinnert, dass kooperativ-informales Verwaltungshandeln, vor allem dann, wenn – wie dies im Städtebaurecht besonders ausgeprägt der Fall ist – eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe auszulegen ist (Paradebeispiel: § 34 BauGB; vgl. FN 9), eine präzise Rechts(sprechungs)kenntnis und Rechtsanwendungserfahrung voraussetzt. Man könnte also sagen, dass der formal-institutionelle Handlungsrahmen der städtebaurechtlichen Materie (im Zusammenspiel mit der prekären städtebaulich-planerischen Problemsituation in Ostdeutschland) das kooperative Verwaltungshandeln zwar prinzipiell beförderte. Es bedurfte jedoch erst der „Routinisierung“ und Internalisierung dieses Normengefüges, um die „Grauzonen“ ausloten und in Kooperationsprozessen handlungsstrategisch nutzen zu können, ohne dabei das Legalitätsprinzip zu missachten. Im Umkehrschluss ließe sich folgern, dass der Übergang zum kooperativen Verwaltungshandeln ein (weiteres) Indiz für die mittlerweile erreichte Stabilität und sozio-kulturelle Verfestigung des transferierten Institutionensystems ist.

18 Dem „erweiterten Institutionenbegriff“ liegt dieses Doppelverständnis von Institutionen als (objektiven) Struktur- und (subjektiven) Kulturphänomenen zugrunde (vgl. Göhler 1987), das sich vom Institutionenverständnis des älteren Institutionalismus (z.B. Loewenstein 1969) unterscheidet. Letzterer beschränkte den Institutionenbegriff üblicherweise auf die wesentlichen Verfassungsstrukturen und damit auf die handlungsstrukturierende Ordnungsfunktion von Institutionen.

19 Jepperson spricht in diesem Zusammenhang auch von einem Wandel im institutionellen Reproduktionsmechanismus, der sich als Übergang von der instrumentellen, unter ständigem Rechtfertigungsdruck stehenden, „belastenden“ und handlungsbeschränkenden zur habitualisierten, kulturell verfestigten, „entlastenden“ und handlungsermöglichenden institutionalen Ordnung, oder kurz: von *acting* zu *enacting* innerhalb der Institution beschreiben lässt (Jepperson 1991).

6. Zusammenfassung und Ausblick

Fasst man die hier skizzierten Untersuchungsbefunde zusammen, so lässt sich die eingangs formulierte These eines zeitrafferartigen Übergangs der ostdeutschen Verwaltung vom Typus „vormoderner“ Kaderverwaltung zur „postklassischen Bürokratie“, in der hoheitlich-hierarchische mit kooperativen Handlungsformen strategisch verbunden werden, bestätigen. Mit Blick auf die (vorläufige) Endphase der Transformation kann diese These sogar soweit zugespitzt werden, dass Formen nicht-hierarchischer, konfliktvermeidender Steuerung und kooperativen Verwaltungshandelns in den ostdeutschen Behörden *besonders* ausgeprägt zur Anwendung kommen und – soweit ersichtlich – nach Häufigkeit und Intensität sogar über die in westdeutschen Verwaltungen üblichen Muster noch hinausgehen. Hierfür sprechen vor allem die spezifischen (akteurbezogenen, institutionellen, historisch-kulturellen und städtebaulich-planerischen) Gegebenheiten in den ostdeutschen Kommunen, angesichts derer ein schlicht normsubsumierendes „klassisch-hoheitliches“ Verwaltungshandeln in noch geringerem Maße problemgerecht und situativ machbar scheint, aber von den relevanten Akteuren auch weniger angestrebt wird, als dies in den westdeutschen Verwaltungen der Fall ist. Die ostdeutschen Akteure sind eher geneigt, öffentliche Verwaltung als problemlösungs- und zielorientierte denn als juristisch eng angepflochte Veranstaltung zu begreifen und zu handhaben (Wollmann 1996: 151), was sich als ein besonderes Innovationspotenzial im Übergang vom „Verwaltungsstaat“ zum „postmodernen“ funktionalen Staat (Böhret 2001: 48; Heinelt 2001) erweisen könnte. Unter dem (normativen) Gesichtspunkt von „Good Public Governance“ (Klenk/Nullmeier 2003), wonach der „Modernitätsgrad“ einer Verwaltung daran zu messen sei, inwieweit vertikal-hierarchische Steuerungsformen durch ein horizontales Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure ersetzt oder zumindest ergänzt werden (Jann 2002: 294ff.), könnte man der ostdeutschen Vollzugsebene somit einige Modernisierungspotenziale zusprechen, die geeignet sein könnten, auf das westdeutsche „Referenzmodell“ innovierend zurückzuwirken.

Auf der anderen Seite sei daran erinnert, dass kooperativ-informales und konsensbasiertes Verwaltungshandeln nicht schlechthin leistungssteigernd sein muss. Nach wie vor bleibt strittig, ob und unter welchen Voraussetzungen der Steuerungsmodus „Kooperation“ den modernen Herausforderungen an die Steuerungsfähigkeit des Staates tatsächlich besser gerecht wird als der Steuerungsmodus „Hierarchie“²⁰. So steht dem Vorzug einer größeren Problemnähe des informalkooperativen Verwaltungshandelns, das durch die Einbeziehung von Adressatengruppen und deren Expertenwissen möglich wird, der Nachteil selektiver Interessenwahrnehmung und Adressateneinbeziehung gegenüber, durch den der Grundsatz

20 Beispielsweise kommen Eisen/Seibel im Ergebnis einer empirischen Studie zur Verwaltungspolitik in Sachsen und Brandenburg zu dem Ergebnis, dass „die Steuerungsleistung kooperativer Formen staatlicher Verwaltungspolitik (...) nicht generell höher einzustufen (ist) als diejenige hoheitlich-hierarchischen Staatshandelns“ (Eisen/Seibel 1995: 235; vgl. auch Benz 1997: 107ff.).

der Gleichbehandlung infrage gestellt scheint. Durch den „kurzgeschlossenen“ direkten Kontakt zwischen Bürger und Verwaltung (Benz 1994: 37) vergrößern sich zwar qualitativ die Beteiligungsmöglichkeiten. Quantitativ kann es aber zu Demokratieverlusten insbesondere dann kommen, wenn Verwaltungseinheiten zugunsten bestimmter „Segmente“ des Adressatenfeldes geradezu „kolonialisiert“ werden (Treutner 1992), während zugleich weniger konflikt- und artikulationsfähige Akteure von der Kooperation ausgeschlossen bleiben. Zudem steht der durch kooperatives Handeln erreichbaren größeren Legitimität und Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen die Gefahr willkürlichen Handelns und einer Aufweichung rechtsstaatlicher Grundsätze gegenüber, da das Verwaltungshandeln eher einer „okkasionellen Rationalität“ (Ellwein 1990: 39) anstelle einer prinzipiellen folgt. Letzteres scheint mit Blick auf die ostdeutschen Verwaltungen angesichts dessen als besonders problematisch, dass diese sich, wie gezeigt worden ist, in die rechtsstaatlichen Strukturen und Funktionszusammenhänge soeben erst eingelebt haben.

Die Antwort auf die (normative) Frage nach dem „Modernitätsgehalt“ des kooperativen Verwaltungshandelns in den ostdeutschen Kommunen muss vor diesem Hintergrund ambivalent ausfallen. Einerseits wird der „Steuerungserfolg“ des Verwaltungshandelns zweifelsohne zu einem erheblichen Teil durch die Enthierarchisierung der Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern „erkauft“ (Scharpf 1992: 94), da Politik und Verwaltung immer mehr auf die Folgebereitschaft und Kooperation nicht-staatlicher Akteure angewiesen sind (Benz 1997: 89). Andererseits könnten die möglichen Pathologien kooperativ-informalen Verwaltungshandelns, insbesondere in Fragen der Gleichbehandlung und Rechtsstaatlichkeit öffentlichen Handelns, gerade mit Blick auf die post-sozialistische Kommunalverwaltung nicht unerhebliche Probleme aufwerfen²¹. Um den „Erfolg“ und die Leistungsfähigkeit der „kooperativen Verwaltung“, bezogen auf die verschiedenen Rationalitätskriterien, denen öffentliches Handeln unterliegt, „messen“ zu können, steht die (empirische) Forschung daher vor der Herausforderung, Kooperationsprozesse nach Entstehung, Verlauf und Ergebnis genauer zu untersuchen und damit einen (evaluierenden) Beitrag zur Transformationsforschung der „zweiten Generation“ (Wollmann 2000; Kuhlmann 2003c, 2003d) zu leisten.

21 Es sei auch daran erinnert, dass neben den Steuerungsmodi von Recht, Hierarchie und Verhandlung im Zuge der NPM-Modernisierung auch verstärkt ökonomische Steuerungsformen, auf die hier nicht näher eingegangen werden konnte, auf die reformpolitische Agenda der (ost- und westdeutschen) Kommunen getreten sind. Hieraus resultiert letztlich ein – in der einschlägigen Diskussion eben auch mit dem „Governance“-Begriff belegter – „Mix“ unterschiedlicher Steuerungs- und Handlungsformen, der in seinen („positiven“ wie „negativen“) Auswirkungen auf die Steuerung der öffentlichen Verwaltung noch nicht genau absehbar ist (für erste Hinweise siehe Bogumil/Kuhlmann 2003).

Literatur

- Bachmann, B., 1993: Verhandlungen (mit) der Bauverwaltung. Aushandlungsprozesse im Grenzbereich von Planungs- und Ordnungsrecht. Opladen.
- Benz, A., 1994: Kooperative Verwaltung, Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.
- Benz, A., 1997: Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung. In: Klein, A./Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland: Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden, S. 88-113.
- Benz, A., 2003: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. u.a.: Governance – Eine Einführung. Polis-Heft. Hagen, S. 13-33.
- Bogumil, J., 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden.
- Bogumil, J., 2003: Politische Rationalität im Modernisierungsprozess. In: Schedler, K./Kettinger, D. (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen. Bern u.a., S. 15-42.
- Bogumil, J./Holtkamp, L./Schwarz, G., 2003: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2003: 10 Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: Jann, Werner (Hrsg.): 10 Jahre Modernisierung des öffentlichen Sektors. Jubiläumsband der „Gelben Reihe“. Berlin (in Vorbereitung).
- Böhret, C., 2001: Verwaltungspolitik als Führungsauftrag. In: Blanke, B./Bandemer, S. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Auflage. Opladen, S. 43-49.
- Damkowsky, W./Rösener, A., 2003: Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept. Berlin.
- Damskis, H./Möller, B., 1997: Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern. Werte und Einstellungen von Führungskräften in den Ministerialverwaltungen von Brandenburg und Sachsen. Berliner Schriften zur Demokratieforschung. Band 4. Frankfurt am Main u.a.
- DiMaggio, P./Powell, W. W., 1991: Introduction. In: Powell, W. W./DiMaggio, P. (eds.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London, S. 1-39.
- Dose, N., 1992: Normanpassung durch Verhandlungen mit der Ordnungsverwaltung. In: Benz, A./Seibel, W. (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden, S. 87-110.
- Eisen, A./Seibel, W., 1995: Kooperative Verwaltungspolitik und die Steuerungsfähigkeit des Staates: der Aufbau der Umweltverwaltungen in Sachsen und Brandenburg zwischen Technokratismus und Dilettantismus. In: Voigt, R. (Hrsg.): Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden, S. 235-256.
- Ellwein T., 1990: Die politikwissenschaftliche Regierungslehre und ihre Beziehung zu Verwaltungs- und Staatslehre. In: Hartwich, H.-H./Wewer, G. (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik I. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven in der Forschung. Opladen, S. 23-42.
- Göhler, G., 1987: Institutionenlehre und Institutionentheorie in der deutschen Politikwissenschaft nach 1945. In: Göhler, G. (Hrsg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand – Probleme – Perspektiven. Opladen, S. 15-47.

- Hall, P. A./Taylor, R. C. R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* (1996), XLIV, S. 936-957.
- Heinelt, H., 2001: Vom Verwaltungs- zum Verhandlungsstaat. In: Blanke, B./Bandemer, S. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. Auflage. Opladen, S. 10-17.
- Heinelt, H., 2003: Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, A. u.a.: *Governance – Eine Einführung*. Polis-Heft. Hagen, S. 33-49.
- Héritier, A., 2002: Introduction. In: Héritier, A. (Hrsg.): *Common Goods. Reinventing European and International Governance*. Lanham, S. 1-12.
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, 1996: *Bauliche Nutzung des Außenbereichs. Ergebnisbericht. Rechtstatsachenuntersuchungen und Gutachten zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle 1997*. Berlin: IfS.
- Jann, W., 2002: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In: König, K. (Hrsg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden, S. 279-303.
- Jepperson, R. L., 1991: Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/London, S. 143-163.
- Kaiser, A., 1999: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen. In: Brodocz, A./Schaal, G.S. (Hrsg.): *Politische Theorien der Gegenwart*. Opladen, S. 189-211.
- Klenk, T./Nullmeier, F., 2003: *Public Governance als Reformstrategie*. Düsseldorf.
- König, K., 1992: Transformation einer Kaderverwaltung: Transfer und Integration von öffentlichen Bediensteten in Deutschland. In: *Die Öffentliche Verwaltung* (1992)13, S. 549-556.
- König, K., 1993: Transformation einer real-sozialistischen Kaderverwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hrsg.): *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung*. Baden-Baden, S. 80-97.
- König, K., 2002: Governance als Steuerungskonzept. In: König, K. u.a. (Hrsg.): *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*. Berlin, S. 9-54.
- Kuhlmann, S., 2003a: *Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung am Beispiel der unteren Bauaufsicht*. Opladen.
- Kuhlmann, S., 2003b: *Verwaltungsgerichtsbarkeit und kommunaler Gesetzesvollzug in Ostdeutschland: zwischen „Aufbauhilfe“, „Rechtsberatung“ und „Legalitätskontrolle“*. In: *Landes- und Kommunalverwaltung* (i.E.)
- Kuhlmann, S., 2003c: *Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland. Ansätze zur Evaluation des Rechts- und Institutionentransfers am Beispiel der lokalen Baubehörden*. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft* (i.E.)
- Kuhlmann, S., 2003d: *Institutional Performance of Local Administration in East Germany*. In: Garcia-Zamor, J.-C. (Ed.): *Bureaucratic, Societal, and Ethical Transformation of the Former East Germany*. Lanham u.a. (i.E.).
- Lehmbruch, G., 1996: Die ostdeutsche Transformation als Strategie des Institutionentransfers. Überprüfung und Antikritik. In: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.): *Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik*. Opladen, S. 55-72.
- Loewenstein, K., 1969: *Verfassungslehre*. Tübingen.

- Löffler, E., 2001: Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. In: *Verwaltung und Management* 7(4), S. 212-215.
- Lorenz (Kuhlmann), S., 1997: Personalstrukturen und Personalentwicklung in den örtlichen Räten der DDR-Verwaltung: Zwischen „Verfachlichung“ und „Politisierung“. In: *LKV* 2/97, S. 45-48.
- Lorenz (Kuhlmann), S., 1999: Kommunalen Elitenwandel: Rekrutierung, Zusammensetzung und Qualifikationsprofil des lokalen administrativen Führungspersonals in Ostdeutschland. In: Hornbostel, S. (Hrsg.): *Sozialistische Eliten. Horizontale und vertikale Differenzierungsmuster in der DDR*. Opladen, S. 85-104.
- Lorenz (Kuhlmann), S./Wegrich, K./Wollmann, H., 2000: *Kommunale Rechtsanwendung im Umbruch und Wandel. Implementation des Städtebaurechts in Ost- und Westdeutschland*. Opladen: Leske + Budrich. 2000.
- Luhmann, N., 1976: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. 3. Auflage, Berlin.
- March, J. G./Olson, J. P., 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York.
- Mayntz, R., 2002: Common Goods and Governance. In: Héritier, A. (Hrsg.): *Common Goods. Reinventing European and International Governance*. Lanham, S. 15-27.
- Meisel, D., 1997: Zwischen Restriktion und Anpassungsflexibilität. Die kommunale Implementation wohnungspolitischer Förderprogramme 1991-1994 in Sachsen-Anhalt und Sachsen im Kontext von Umbruch und Interessenvermittlung. Opladen.
- Nahamowitz, P., 1995: Hierarchie und Kooperation als staatliche Handlungsmuster: Ein Plädoyer für Steuerungsrealismus und Rechtsstaatlichkeit. In: Voigt, R. (Hrsg.): *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?* Baden-Baden, S. 119-141.
- Neckel, S., 1992: Das lokale Staatsorgan. Kommunale Herrschaft im Staatssozialismus der DDR. In: *Zeitschrift für Soziologie*. (1992)4, S. 252-268.
- Osterland, M./Gläser, U./Kummerow, K., 2000: Auf dem Weg zur „bürgernahen“ Bürokratie? Bericht über eine Fallstudie zur Relation zwischen Bürgern und Kommunalverwaltung in der früheren DDR. Universität Bremen, ZWE „Arbeit und Region“. Bremen.
- Peters, G. B., 1999: *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“*. London/New York.
- Ritter, E.-H., 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: *Archiv des öffentlichen Rechts*. (1979)104, S. 389-413.
- Rogas, K., 2000: *Ostdeutsche Verwaltungskultur im Wandel. Selbstbilder von Kommunalverwaltern 1992 und 1996 im Vergleich*. Opladen.
- Scharpf, F. W., 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Kohler-Koch, B. (Hrsg.): *Staat und Demokratie in Europa*. Opladen: 93-115.
- Scharpf, F. W., 2000: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen.
- Steinebach, G./Herz, S., 1995: *Regelungsdichte in Bebauungsplänen. Endbericht. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*. Kaiserslautern.
- Steinmo, S./Thelen, K./Longstreth, F. (eds.), 1992: *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge.
- Treutner, E., 1992: Ausprägungen und Grenzen informalen Verwaltungshandelns. In: Benz, A./Seibel, W. (Hrsg.): *Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden, S. 65-85.
- Wagener, F., 1979: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (1979)37, S. 215-260.

- Wollmann, H., 1991: Kommunalpolitik und -verwaltung in Ostdeutschland: Institutionen und Handlungsmuster im „paradigmatischen“ Umbruch. Eine empirische Skizze. In: Blanke, B. (Hrsg.): Staat und Stadt: Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler Politik“. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22. Opladen, S. 237-258.
- Wollmann, H., 1996: Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“. In: Kaase, M./Eisen, A./Gabriel, O. W./Niedermayer, O./Wollmann, H.: Politisches System. Opladen, S. 47-153.
- Wollmann, H., 2000: Implementation des Städtebaurechts in ostdeutschen Kommunen oder: der (bemerkenswert) rasche Übergang von „versickernder“ zu „normaler“ Rechtsanwendung. In: Esser, H. (Hrsg.): Der Wandel nach der Wende. Opladen, S. 143-162.
- Wollmann, H./Scharmer, E./Argast, M., 1985: Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 03.110. Bonn.