

Sabine Kuhlmann

Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland: Ansätze zur Evaluation des Rechts- und Institutionentransfers am Beispiel der lokalen Baubehörden

Basierend auf den Ergebnissen einer Implementations- und Rechtstatsachenstudie, zielt der vorliegende Beitrag darauf ab, die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Kommunalverwaltung, gemessen am (Performanz-)Kriterium eines rechtsgebundenen Gesetzesvollzugs, im Zeitverlauf (1990-2000) und im Vergleich zu Westdeutschland zu untersuchen. Am Beispiel der lokalen Bauverwaltung soll die in der bisherigen Transformationsforschung vernachlässigte (evaluative) Frage nach den Wirkungen des institutionellen Systemwandels in Ostdeutschland thematisiert werden. Es wird gezeigt, inwieweit und wodurch bedingt sich die ostdeutschen Verwaltungen im Umgang mit den rechtlichen Vorschriften und in der Qualität der Gesetzesanwendung inzwischen westdeutscher „Handlungsnormalität“ angeglichen haben bzw. in welchen Bereichen bestimmte Eigen- und Besonderheiten erkennbar sind. Dabei wird der Fähigkeit und Neigung der Akteure zur strategischen Nutzung des Rechts im Rahmen von Bargaining-Prozessen besondere Aufmerksamkeit zugewandt.

1. Hintergrund und Problemaufriss: Die „Evaluationslücke“ in der Transformationsforschung

Die bisherigen Arbeiten zur institutionellen Transformation in Ostdeutschland (wie auch in den anderen postsozialistischen Ländern Mittel-Osteuropas) richteten sich, bedingt durch den Zeitpunkt des Systembruchs und seiner Erforschung, im Wesentlichen auf den Um- und Neubau der Institutionen-Welt und die dafür maßgeblichen Bestimmungsfaktoren¹. Unbeschadet fortbestehender

¹ Einschlägig hier die Arbeiten von Berg u.a. 1996; Goetz 1993; ferner Wegrich u.a. 1997 sowie die Forschungsarbeiten, die dem von Wolfgang Seibel initiierten und koordinierten Konstanzer Forschungszusammenhang entstammen, vgl. Reulen 1998; Frenzel 1995; Eisen 1996; Seibel 1996.

Transformations- und Integrationsprobleme rückte jedoch die Frage nach dem weiteren Verlauf des institutionellen Systemwandels in Ostdeutschland und nach den Wirkungen der neu geschaffenen Institutionen- und Regelungswelt an den Rand. Für eine Beantwortung der verwaltungspolitisch wie politik- und verwaltungswissenschaftlich interessanten („evaluativen“) Frage nach der Handlungs- und Leistungsfähigkeit (*performance*) der ostdeutschen Verwaltung und danach, inwieweit sich die neuen Institutionen mittlerweile im Handeln der Akteure bewährt haben, mangelt es bislang an empirischen Einsichten. Zwar wurde wiederholt die Absicht bekundet, Transformationsstudien auch so anzulegen, dass tatsächliche Handlungsmuster der Akteure im Verlauf und somit die Wirkungen von institutionellen Veränderungen erfasst werden können; doch kamen diese auf *policy- und Prozessanalysen* gerichteten Forschungsarbeiten über erste Schritte bislang nicht hinaus.

Der vorliegende Aufsatz hat zum Ziel, die genannten Probleme und Defizite der bisherigen Transformationsforschung in einigen Aspekten zu verringern. Dabei wird auf die Ergebnisse einer Studie im Bereich der lokalen Bauverwaltung zurückgegriffen², die wie kaum ein anderer Verwaltungszweig vor der Herausforderung stand, ein besonders komplexes rechtliches Regelungswerk anzuwenden. Um sowohl den *Prozess* des institutionellen Wandels auszuleuchten als auch die Wirkungen des Transformationsprozesses zu erfassen, wurden in der Untersuchung Ansätze der Implementationsforschung mit jenen der Evaluationsforschung verbunden. Im Mittelpunkt stand die Frage nach der Leistungsfähigkeit ostdeutscher Kommunalverwaltungen, gemessen am (Performanz-)Kriterium rechtsgebundener Aufgabenerledigung³.

Die Darstellung erfolgt in drei Schritten:

- Zunächst soll die Entwicklung der rechtsstaatlichen Leistungsfähigkeit ostdeutscher Kommunalverwaltungen im Laufe des letzten Jahrzehnts

² Die Studie wurde von der Verfasserin in den Jahren 1999 bis 2001 erarbeitet und als Dissertation vorgelegt (vgl. Kuhlmann 2003a).

³ Um einen Vergleichsmaßstab zu gewinnen, wurden ost- und westdeutsche Kommunalverwaltungen in die Untersuchung einbezogen und verglichen; damit wurde ebenfalls eine in der bisherigen Forschung weitgehend vernachlässigte (vergleichende) Perspektive eingenommen. Methodisch war die Untersuchung dadurch gekennzeichnet, dass quantitative Analysen (etwa der Konflikanfälligkeit und Prozesserfolgsrate von „Bausachen“ zur Erfassung ihrer prozeduralen oder materiellen Korrektheit) mit qualitativem Vorgehen (insbesondere Interviews mit relevanten Akteuren sowie Fallstudien) verbunden wurden. Hinsichtlich der Letzteren erwiesen sich insbesondere die (an die *Oral-History*-Methode angelehnten) Interviews mit Verwaltungsrichtern „der ersten Stunde“, die den Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit teilweise seit dem Sommer 1990 mitverfolgten und mitgestalteten, als eine ergiebige, in der Transformationsforschung bislang kaum genutzte Erkenntnisquelle.

(1990–1999) anhand geeigneter Performanzindikatoren⁴ nachgezeichnet werden, wobei ein Drei-Phasen-Modell lokaler Implementationspraxis entworfen wird (Abschnitt 2).

- Sodann wird der Versuch einer Erklärung der Befunde mittels einer Trias von institutionellen, historisch-kulturellen und akteurbezogenen Variablen unternommen. Dabei wird auf drei („rivalisierende“), an neuere neo-institutionalistische Ansätze anknüpfende Argumentationsstränge zum Zusammenhang von Institutionen und Akteurshandeln zurückgegriffen (Abschnitt 3).
- Schließlich werden Schlussfolgerungen und Ausblicke formuliert (Abschnitt 4).

2. Phasen und Indikatoren der Performanzentwicklung

2.1 „Umbruchphase“ (1990–1993): „Versickern“ des Rechts⁵

Um brauchbare Indikatoren für eine Bewertung der rechtlichen Qualität des Verwaltungshandelns zu gewinnen⁶, empfiehlt es sich, zwischen einer Ergebnisdimension der Rechtsanwendung, die sich an der materiell-rechtlichen Korrektheit der Entscheidungen (über Baugenehmigungen) ablesen lässt, und einer Prozessdimension, die die prozedurale Richtigkeit des (Baugenehmigungs-)Verfahrens abbildet, zu unterscheiden.

In der Ergebnisdimension kommunaler Rechtsanwendung war die Qualität der Entscheidungen im Baurecht (Baugenehmigungen) – bezogen auf die frühe Transformationsphase – als in weiten Teilen unbefriedigend einzuschätzen. Dies lässt sich beispielhaft an der gerade im Baurecht besonders häufig gebotenen Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe zeigen, die etwa bei der Anwendung des § 34 BauGB im Baugenehmigungsverfahren⁷ häufig schlicht vorbei an

⁴ Auf die Debatte um *performance measurement* und *performance measurability* in der öffentlichen Verwaltung, die sich unter anderem mit Fragen der Indikatorenbildung und -messung zur Evaluation von Verwaltungshandeln beschäftigt, soll hier jedoch nicht näher eingegangen werden (vgl. dazu Nullmeier 2001; De Bruijn 2002; Kuhlmann 2003b; Kuhlmann u.a. 2004).

⁵ Der Begriff vom „Versickern des Rechts“ geht zurück auf Frido Wagener (1979: 216), der ihn ursprünglich auf „Vollzugsdefizite“ infolge von „Überregelung“ bezog. Er wurde später auch auf den Gesetzesvollzug in ostdeutschen Verwaltungen nach der Wiedervereinigung angewandt (Wollmann 2000a).

⁶ Für den Versuch eines Performanzvergleichs zwischen ost- und westdeutschen Kommunen siehe auch unlängst Geißel 2003.

⁷ Bei Baugenehmigungen nach § 34 BauGB muss eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen (z.B. „Einfügen“, „Im-Zusammenhang-Bebaut-Sein“, „Ortsteil“, „Splittersiedlung“ usw.) auf

den durch Rechtsprechung festgesetzten Entscheidungskriterien erfolgte, was teilweise zu einer ausufernden und ausgesprochen bauherrenfreundlichen Genehmigungspraxis führte. Sichtbare Indizien für diese in weiten Teilen an gravierenden materiellen Rechtsmängeln leidende Baugenehmigungstätigkeit in der unmittelbaren Wendezeit sind dabei in der ausufernden Bautätigkeit am Rande oder bereits außerhalb der Ortslagen zu erblicken, ebenso in den rechtlich wie erschließungstechnisch und planerisch problematischen Tendenzen der Umnutzung von „Datschensiedlungen“ zu Wohnzwecken (vgl. IFS 1996: 62 ff.), in der – rechtlich unzulässigen – baulichen Verfestigung von „Ortssplittern“ sowie in der rechtswidrigen Genehmigung investiver Bauvorhaben⁸.

„Ein ganz dickes Ausrufezeichen habe ich mir hier noch bei der Frage gemacht, ob die Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich in der Regel den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Das muss man ganz klar mit ‚nein‘ beantworten bis etwa 1993. Und die zweite Frage, ob allzu oft Baugenehmigungen nach § 34 erteilt werden, obwohl sie eigentlich nach § 35 versagt werden müssten, muss man dann gegenteilig mit ‚ja‘ beantworten.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 29.4.1998)

„Was die Umbruchzeit betrifft, da wurde meines Erachtens nicht nach rechtlichen Kriterien entschieden. Das war wirklich ein rechtsfreier Raum.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 2.12.1999)

Als ein weiterer Indikator, um die rechtliche Korrektheit von Baugenehmigungsentscheidungen resp. die „Großzügigkeit“ oder „Strenge“ in der Rechtsanwendung zu „messen“, bietet sich die Zahl der Gerichtsverfahren im Verhältnis zur Zahl erteilter Baugenehmigungen an⁹. Hier zeigt sich, dass in Westdeutschland in den frühen und mittleren 90er-Jahren deutlich mehr städtebau-

den konkreten baurechtlichen Sachverhalt angewendet werden. Vor diesem Hintergrund hat sich § 34 BauGB als ausgesprochen konfliktanfällig (vgl. Wollmann u.a. 1985) und als ein regelrechtes Einfallstor für informales Verwaltungshandeln (Bohne 1981) erwiesen.

⁸ Als jüngstes Beispiel, bei dem die bau- und planungsrechtlichen Sünden der Wendezeit in besonders deutlicher 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.

⁹ Dabei kann angenommen werden, dass im Bereich des Städtebaurechts (insbesondere bei Baugenehmigungen) ein überwiegend strenger, rechtlich korrekter Normenvollzug tendenziell zur Erhöhung des verwaltungsgerichtlichen Geschäftsanfalls beiträgt, da Bauanträge häufiger versagt und folglich häufiger (wenn auch mit geringen Erfolgsaussichten) Widerspruch eingelegt und geklagt wird.

rechtliche Gerichtsverfahren auf 1000 Baugenehmigungen entfielen als in Ostdeutschland (vgl. Tabelle 1)¹⁰.

¹⁰ Die in Tabelle 1 aufgeführten Daten repräsentieren aufgrund des Umstands, dass *sämtliche* städtebaurechtliche Klagen auf die Zahl der Baugenehmigungen bezogen wurden, nicht den Anteil der auf dem Klagewege angegriffenen Baubescheide, der deutlich niedriger liegen dürfte. Die Daten können gleichwohl für Vergleichszwecke genutzt werden.

Tabelle 1: Klagen im Städtebaurecht* pro 1000 Baugenehmigungen 1993–1995

Jahr	Alte Länder	Neue Länder*
1993**	41,7	29,1
1994***	40,8	28,2
1995	47,8	28,8

*Erledigte verwaltungsgerichtliche Verfahren im Sachgebiet „Bauplanungs-, Bauordnungs- und Städtebauförderungsrecht“

**Einschl. Berlin-Ost.

*** Ohne Sachsen-Anhalt.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Verwaltungsgerichte, Arbeitsunterlagen 1990–1998; Statistisches Bundesamt: Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen. Reihe 1: Bautätigkeit (1992–2001); eigene Berechnung und Zusammenstellung.

Dies lässt darauf schließen, dass die ostdeutschen Verwaltungsakteure offensichtlich in hohem Maße dazu neigten, baurechtliche Entscheidungen – auch unter Umgehung, wenn nicht Ignorieren des Legalitätsprinzips – im Interesse von Bauherren und Investoren zu treffen. Denn die großzügige Baugenehmigungspraxis ostdeutscher Bauaufsichtsämter in der frühen Nachwendezeit hatte den Bauherren nur wenig Anlass gegeben, gegen Behördenakte vorzugehen, weil diese in der Regel zu ihren Gunsten ausfielen. Zugleich manifestiert sich hier aber auch die Zurückhaltung ostdeutscher Bürger, den Rechtsweg zu beschreiten und gegen aus ihrer Sicht rechtswidrige Behördenentscheidungen gerichtlich vorzugehen.

„Als wir im September 1990 hier anfangen, hatten wir eigentlich nichts. Es war auch nicht weiter schlimm, denn der Verfahrensanhang bei den ja schon existierenden Kammern für Verwaltungssachen bei den Kreisgerichten tendierte gegen Null. ... Und Anfang 1990, fast auch noch 1991, kamen auch keine Verfahren. Fragen Sie mich jetzt nicht nach der Ursache. Es gab natürlich keine Kläger. Und ich behaupte, es gab auch keine Behördenpraxis, die zu entsprechenden Klagen hätte führen können.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 29.4.1998)

In der „Prozessdimension“ lokaler Rechtsanwendung spiegelte sich ein „Versickern“ des Rechts zum einen darin wider, dass die kommunalen Implementeure in der Anfangszeit vielfach auf überkommene Verfahrensweisen zurückgriffen, die der lokalen „Handlungsnormalität“ in der DDR entsprachen. Anstatt den neuen institutionellen Vorgaben und Zuständigkeitsregeln zu folgen, legten sie ihren Entscheidungen vielfach die ihnen aus der DDR-Vergangenheit geläufigen und

vertrauten Mitwirkungs- und Zustimmungsregeln zugrunde, was beispielhaft in der Erteilung von Baugenehmigungen und Widerspruchsbescheiden durch die Bürgermeister sichtbar wird. Darüber hinaus tendierten die ostdeutschen Verwaltungsakteure in der Frühphase des Umbruchs stark dazu, die formalen Anforderungen an einen rechtsstaatlichen Gesetzesvollzug zu umgehen oder gar zu ignorieren: etwa das Prinzip lückenloser Aktenführung und vollständiger Ermittlung entscheidungserheblicher Sachverhalte sowie rechtlich fundierter Entscheidungsbegründung.

„Wir hatten natürlich dann im Zuge der Befassung mit Verfahren auch mit Verwaltungen zu tun und sind auf Entscheidungen gestoßen, deren rechtliche Qualität gegen Null tendierte. Das muss man ganz offen sagen. Das hing mit einer – aus unserer Sicht – nicht vorhandenen Verwaltungsaktenführung zusammen, mit einer Nicht-Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 30.11.1999)

Die Feststellung von in weiten Teilen bestehenden Lücken rechtsstaatlicher Performanz der kommunalen Ebene in Ostdeutschland wird – bezogen auf die frühe Transformationsphase – auch in anderen Forschungsarbeiten bestätigt. Zum einen bescheinigten sich die ostdeutschen Akteure selbst nur eine „relative Handlungssicherheit“ im Umgang mit den neuen Regeln und Rechtsvorschriften und verwiesen auf Defizite im rechtsgebundenen und verfahrensförmigen Verwaltungshandeln. Diese wurden darin sichtbar, dass eine Vielzahl von Verwaltungsbediensteten die eigenen Rechtskenntnisse eher kritisch beurteilte¹¹ und zudem einen längeren Einübungsprozess für erforderlich hielt, um mit den neuen Regeln und Vorschriften „zurechtzukommen“. So wurde festgestellt, „dass das Ostpersonal die Auswirkungen der Prinzipien rechtsstaatlich-demokratischen Verwaltungshandelns nicht anerkennt“ (Beckers 1997: 153; Beckers/Jonas 1997) und insbesondere die Dichte verwaltungsrechtlicher Regelungen, gekoppelt mit der allgemeinen Schriftlichkeit von Handlungsanweisungen, auf gravierende Akzeptanzprobleme stößt.

Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangten auch Grunow und Mitarbeiter, die rund 2000 westdeutsche Verwaltungshelfer befragten, die zwischen 1989 und 1994 zu verschiedenen Zeitpunkten in ostdeutschen Verwaltungen tätig gewesen waren. Die Autoren kamen zu der Schlussfolgerung, dass nachhaltige Anpassungsprobleme und Qualifikationsdefizite bestünden. Die Bewertung des Nachholbedarfs im Bereich der „rechtsgebundenen Aufgabenerledigung“ veränderte sich im Zeitraum 1989 bis 1994 nicht signifikant und verringerte sich

¹¹ Etwa ein Viertel von 80 in zwei Ost-Berliner Bezirksverwaltungen befragten Sachbearbeitern schätzte ihre Rechtskenntnisse als „weniger gut/schlecht“ ein (vgl. Beckers/Jonas 1997).

aus Sicht der befragten Verwaltungshelfer nicht wesentlich (Grunow 1996). Im Gegenteil: Die Forscher nehmen an, dass eine kontinuierliche Lernbereitschaft unter den ostdeutschen Akteuren mit Blick auf eine regelkonforme Entscheidungsfindung auch zukünftig eher unwahrscheinlich ist, weil sich die Distanz gegenüber westlicher Beratung und Schulung im Laufe der Zeit merklich vergrößert habe. Grunow u.a. kommen auf der Grundlage dieser Befunde zu der Schlussfolgerung, dass „die üblichen ‚Performanz‘-Kriterien eher gleichbleibend und dabei überwiegend kritisch bewertet werden müssen. Demnach seien „markante Fortschritte und Qualitätsverbesserungen im Hinblick auf Personalqualifikation, Effizienz, Umgang mit Regelungsdetails, professionelle Entscheidungsfähigkeit, Personalführung usw. ... nicht abzuleiten“ (ebd.: 6).

2.2 „Lern- und Konsolidierungsphase“ (1993–1996):

Regelbindung und „Überhöhung“ des Legalitätsprinzips

Anhand der vorliegenden Untersuchungsbefunde kann festgestellt werden, dass die Qualitätsmängel in der rechtsstaatlichen Leistungsfähigkeit ostdeutscher Kommunalverwaltungen überwiegend *vorübergehender* Natur waren. Nach und nach kam es nachweisbar zu einer bemerkenswerten *Steigerung der rechtlichen Qualität* des Verwaltungshandelns.

„Das ist sehr schnell gegangen. ... Also, die Lernleistung ist ganz enorm. ... Die Qualität der behördlichen Entscheidungen im Baurecht ist nicht schlechter etwa als die im Westen.... Es ist also ein ganz kurzer Lernprozess gewesen. Und der ist gut ausgegangen.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 30.11.1999)

„Also vielleicht sollte man doch sagen, dass eigentlich die Unterschiede zum Westen inzwischen nicht mehr groß sind. ... Inzwischen, muss ich sagen, gibt es keine Unterschiede mehr.“ (Verwaltungsrichterin/Ost, 4.12.1999/1)

Zum einen war in der Ergebnisdimension kommunaler Rechtsanwendung ein Übergang zu einem restriktiveren und regelorientierten Entscheidungsverhalten der kommunalen Akteure zu beobachten, der sich in der Steigerung der materiellen Rechtsqualität bauaufsichtlicher Entscheidungen widerspiegelte. Dieser kann daran abgelesen werden, dass die Behörden Abstand von ihrer anfänglich verfolgten großzügigen, nur bedingt rechtsgebundenen Baugenehmigungstätigkeit nahmen und stattdessen unter sorgsamer Anwendung der geltenden (vor allem planungsrechtlichen) Bestimmungen Bauanträge vermehrt auch negativ

beschieden. Nicht zuletzt als Konsequenz dieser strikteren Entscheidungspraxis nahm die Anzahl der jährlich bei den erstinstanzlichen Gerichten eingehenden Bauklagen, die überwiegend „Bauherrenklagen“ waren, zwischen 1993 und 1996 rapide zu¹², was als ein Indiz dafür zu werten ist, dass Bauinteressenten immer häufiger auf eine regelbewusste und restriktive Baugenehmigungsbehörde trafen. Aber auch die „Erfolgsquoten“ der Behörden bei verwaltungsrechtlichen Gerichtsverfahren sind ein Beleg für die Qualitätssteigerung im rechtsgebundenen Behördenhandeln (vgl.

Tabelle 2).

Tabelle 2: Ausgang von Hauptverfahren mit Behördenbeteiligung*(Anteile der Verfahrensausgänge in %)

Jahr	Behörde hat obsiegt		Behörde hat teilweise obsiegt		Behörde ist unterlegen		Gerichtsurteile n denbeteiligung i	
	West**	Ost	West**	Ost	West**	Ost	West**	
1995	77,7	79,9	6,0	3,7	16,3	16,4	29674	
1996	80,9	78,8	5,2	3,9	13,8	17,3	30804	
1997	79,0	77,2	5,6	5,0	15,5	17,7	25032	

*Ohne Disziplinar- und berufsgerichtliche Verfahren und Parallelsachen; ohne Verfahren von Asylkammern.

**Einschl. Berlin-Ost.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Verwaltungsgerichte, Arbeitsunterlagen 1990–1998; Statistisches Bundesamt: Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen. Reihe 1: Bautätigkeit (1992–2001); eigene Berechnung und Zusammenstellung.

Die Zahlen in

Tabelle 2 lassen deutlich erkennen, dass die weit überwiegende Zahl der Gerichtsverfahren zugunsten der Behörden entschieden wurde. In Ostdeutschland führen etwa drei Viertel, in Westdeutschland um die 80 Prozent aller Gerichtsurteile zum Obsiegen der Behörde, wohingegen bei weniger als 20 Prozent der Urteile die Behörde unterliegt. Diese Befunde sprechen insgesamt für eine inzwischen erreichte hohes Niveau der rechtlichen Qualität von Behördenentscheidungen.

Hinsichtlich der Prozessdimension der Rechtsanwendung war in dieser Phase zu beobachten, dass die ostdeutschen Akteure im Verwaltungsverfahren teilweise sogar zu einer „Überhöhung“ des Legalitätsprinzips neigten. In dem Bemü-

¹² Zwischen 1993 und 1998 stieg die Klagehäufigkeit im Städtebaurecht vor den ostdeutschen Verwaltungsgerichten um 76 Prozent, wohingegen sie in Westdeutschland leicht rückläufig (-3 Prozent) war (vgl. Kuhlmann 2003a: 89 ff.).

hen, sich von dem in der DDR und unmittelbar nach dem Systemwechsel praktizierten großzügigen und regelwidrigen Entscheidungshandeln dadurch sichtbar abzuheben, dass das legalistische Handlungs- und Vollzugsmodell geradezu in „Reinform“ rezipiert wurde, verfolgten die lokalen Akteure in dieser Übergangsphase häufig ein juristisch engeres, bisweilen geradezu „penibles“ oder „überobligatorisches“ (Dose 1992; Kuhlmann 2003c) Implementationsmuster. Angesichts der verbreiteten Furcht vor Arbeitsplatzverlust kommt in diesem Verhalten allerdings auch das Bestreben der ostdeutschen Verwaltungsakteure zum Ausdruck, möglichst keinen Fehler zu begehen, der den Arbeitsplatz gefährden könnte (Paffrath 1996: 258).

„Manchmal sind sie mir – das muss man ja auch mal sagen – etwas zu pisseilig, teilweise. Wenn die Verfahren erst mal bei Gericht anhängig sind, wird das Ausloten von Spielräumen enger. Die Verwaltung kann vieles. Es ist meines Erachtens – jedenfalls im Kreis K. – so eine Umkehrbewegung eingetreten, die wir gar nicht anstoßen wollten. Jetzt werden Entscheidungsspielräume, die da sind, verkannt. Man sagt einfach, es geht nicht, obwohl es vielleicht bei näherer Betrachtung und bei weiterem Einbinden von Einzelfallumständen durchaus ginge.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 29.4.1998)

Insgesamt lässt sich für den Zeitraum der „Konsolidierungsphase“ eine deutliche Angleichung im Performanzniveau an das „normative Modell“ rechtsstaatlichen Gesetzesvollzugs und zugleich an die empirische Wirklichkeit rechtsgebundenen Handelns in westdeutschen Vollzugsbehörden konstatieren. Hierin ist einerseits eine nicht unerhebliche Abweichung gegenüber den skeptischen Bilanzierungen und Evaluierungen der ostdeutschen Transformation zu erblicken, die vielerorts in der Literatur zu finden sind. Andererseits liegen Untersuchungen vor, deren Ergebnisse klar gegen die weiter oben skizzierte kritische Beurteilung des erzielten „Transformationserfolgs“ sprechen. Den „skeptischen“ Evaluierungen wird die entschiedene Auffassung gegenübergestellt, dass das ostdeutsche Institutionensystem mittlerweile „bemerkenswert gut funktioniert“ (Wollmann 1996: 146), worin sich der bemerkenswerte Lern-, Anpassungs- und Professionalisierungsprozess des politisch-administrativen Personals geltend mache. Auf die raschen Fortschritte in der Einübung des Verwaltungshandelns deuten dabei zum einen die Einschätzungen sachkundiger Beobachter des ostdeutschen Transformationsprozesses hin, die zu der Überzeugung gelangten, dass sich die ostdeutsche Verwaltung, „deren Funktionstüchtigkeit inzwischen dem westdeutschen Vorbild gleichkommt“ (Banner 2001: 126), „kaum noch von der Verwaltung in den alten Bundesländern (unterschei-

det)¹³. Es wird nicht nur von beachtlichen Angleichungsprozessen in der prozeduralen Abwicklung von Verwaltungsverfahren (Holtschneider 2001: 223), sondern auch von einer deutlichen Anhebung des rechtlichen Qualitätsniveaus der Verwaltungsentscheidungen in den ostdeutschen Behörden berichtet.

Darüber hinaus haben sich auch im Selbstbild der Verwaltungsbediensteten deutliche Veränderungen in Richtung auf eine Anpassung an die neuen Rollenanforderungen ergeben. Diese begreifen sich mehr und mehr als „korrekte Anwender von Verwaltungsvorschriften“, während in der Anfangszeit „viele entschieden worden (sei), ohne die gesetzlichen Bestimmungen zu berücksichtigen“ (Rogas 2000: 105 f.). So können etwa die „Betonung der eigenen Professionalität in der Anwendung von Verwaltungsvorschriften“, „das neue Selbstbild als kompetente und routinisierte Anwender von Verwaltungsregeln“ und die Einschätzung, „man sei inzwischen so kompetent wie die Verwalter in den alten Bundesländern, beziehungsweise sogar noch kompetenter“ (ebd.: 107), als Indizien für den rasch voranschreitenden Anpassungsprozess im Verwaltungshandeln herangezogen werden. Die Feststellung, dass im Rechtsverständnis des Verwaltungspersonals mittlerweile „routinisierte Souveränität“ zum Ausdruck kommt und dass „das westdeutsche Recht und die prinzipiell aus Westdeutschland übernommene Organisationsstruktur ... nicht mehr als Fremdkörper empfunden (werden)“ (Osterland u.a. 2000: 199), spricht für diese Angleichung der rechtsstaatlichen Leistungsfähigkeit ostdeutscher Verwaltungen an westliche Standards.

Schließlich sei an dieser Stelle auch auf die Befunde von mehreren seit 1991 zum Institutionenvertrauen der ostdeutschen Bevölkerung durchgeführten repräsentativen Umfragen hingewiesen, denen zufolge diese die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zunehmend positiv einschätzt (Derlien/Löwenhaupt 1997). Die Einstellungen der Bürger zur Verwaltung haben sich, ausgehend von einem niedrigen Niveau, zwischen 1993 und 1995 in Ostdeutschland deutlich verbessert, wohingegen sie in Westdeutschland (bereits seit 1980) einem rückläufigen Trend unterliegen und sich dadurch im Ergebnis dem ostdeutschen Wert angenähert haben.

¹³ So, bezogen auf die Finanzverwaltung in Thüringen, die Einschätzung von Eisold (1994: 268, zitiert nach Wollmann 1996: 146), der als Verwaltungshelfer „der ersten Stunde“ und fachkompetenter „Zeitzeuge“ seine Erfahrungen im Prozess der ostdeutschen Verwaltungstransformation in diversen (durchaus kritischen) Berichten aufgezeichnet hat.

2.3 (Vorläufige) Endphase (1996–1999): Kooperatives Verwaltungshandeln und „brauchbare Illegalität“

Spielt man auf die in der Transformationsforschung häufig verwendete Typologie von Rezeption, Persistenz, Eigenentwicklung und Innovation an¹⁴, so liefern die vorliegenden empirischen Befunde auch Anhaltspunkte für die Vermutung, dass sich in der Handlungswirklichkeit der ostdeutschen Institutionen, vor allem der Rechtshandhabung, bestimmte Eigen- und Besonderheiten herausgebildet haben, die – über das westdeutsche Vergleichsmodell teilweise hinausgehend – als „Eigenentwicklung-Ost“ (vgl. Jann 1995) oder „Innovation“ gedeutet werden können. Bezogen auf die kommunale Rechtsanwendung sind dabei als „innovativ“ und „modernitätsfördernd“ in erster Linie solche Handlungsmuster zu verstehen, die darauf gerichtet sind, Politikimplementation eher als problemorientiert-strategische Gestaltungsaufgabe unter Einbindung verschiedener öffentlicher und privater Akteure denn als streng regelgebundenen, hoheitlich-bürokratischen Rechtsvollzug zu verstehen. Damit wird der Fokus vom normativen Kriterium korrekter Regelbefolgung stärker auf inhaltlich-qualitative Aspekte lokaler Verwaltungstätigkeit gelenkt.

Die ostdeutschen Akteure gingen zunehmend dazu über, die unterhalb des transferierten institutionellen Basismodells bestehenden Spielräume und „Grauzonen“ für strategisches und kooperatives Handeln zu nutzen. Insoweit näherten sie sich einerseits dem in westdeutschen Verwaltungen seit langem bekannten und geläufigen Muster eines handlungsstrategischen Rechtsgebrauchs, welches durch die Gratwanderung zwischen Legalität und „brauchbarer“ oder „pragmatischer“ Illegalität¹⁵ gekennzeichnet ist. Andererseits erklärt sich diese bemerkenswert rasche Einübung des informalen und kooperativen Verwaltungshandelns, das nach Häufigkeit und Ausmaß teils noch über die westdeutsche „Handlungsnormalität“ hinausgeht, maßgeblich aus einer Reihe von spezifischen (endogenen) Bestimmungsfaktoren in den ostdeutschen lokalen Arenen.

¹⁴ Nach dieser in der institutionengenetisch interessierten Transformationsforschung bewährten Typologie ist das Ergebnis institutioneller Transformation auf einer von „Rezeption“ über „Eigenentwicklung“ und „Persistenz“ bis hin zur „Innovation“ reichenden Skala in Abhängigkeit davon zu verorten, in welchem Ausmaß die Institutionenbildung der Bestimmungskraft exogener oder endogener Faktoren unterliegt. Zu den verschiedenen in der Literatur verwendeten Einteilungen und Typologien vgl. Wollmann 1996: 52 (mit weiteren Nachweisen).

¹⁵ 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 so genannten „pragmatischen Verfassungsverstoß“ – eher auf Vollzugsdefizite infolge von Überregelung an (Wagener 1979: 245).

Zum einen waren als Folge der Übertragung westlicher Regelsysteme auf die in weiten Teilen andersartige ostdeutsche (städtebauliche, siedlungsstrukturelle, planungspolitische usw.) Problemstruktur zahlreiche „Fehlregelungen“ entstanden, die die lokalen Akteure durch handlungspragmatischen Zugriff auf das Recht anpassungsflexibel ausgleichen mussten. Beispielsweise griffen die Akteure im Baugenehmigungsverfahren auf verschiedene Ausgleichsstrategien (informale Bürgerbeteiligung, Anhörungen usw.) zurück, um den (handlungsstrategisch erforderlichen) Verzicht auf eine („große“) förmliche Bauleitplanung, die sich häufig angesichts des bestehenden Problem- und Handlungsdrucks als zu lang, aufwändig und konfliktreich erwies, flexibel zu kompensieren.

„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, 18.12.1997)

Die kommunale Politik-Durchführung erfolgt in diesem Sinne nicht als hierarchisch-obrigkeitlicher Rechtsvollzug, sondern als in hohem Maß von der lokalen Problemsituation und den Akteuren „vor Ort“ geprägte *bottom-up*-Implementation (Peters 1993), die eine Anpassung der Politik-Programme an die örtlichen Handlungsprobleme erlaubt.

Modernitätsfördernde Eigen- und Besonderheiten ostdeutscher Implementationspraxis zeigen sich des Weiteren daran, dass die Akteure – wiederum veranlasst und bestärkt durch die „ostspezifischen“ städtebaulichen Problemlagen – in hohem Maße auf Strategien kooperativ-informalen Verwaltungshandelns zurückgriffen, um unter Einbindung der Policy-Adressaten sachgerechte Problemlösungen herbeizuführen und deren Akzeptanz von vornherein sicherzustellen.

„Man muss davon ausgehen, wenn jemand einen Antrag einreicht und man redet nicht und weiß nicht, warum er das nun so macht, dann ist es oft so, dass die Entscheidung als bürokratisch empfunden wird. Aber haben der Bauherr und die Verwaltung noch mal die Möglichkeit zu erklären und zu begründen, dann gibt es meistens eine Akzeptanz.“ (Stadtplanungsamtsleiterin/Ost-Stadt, 9.12.1999)

Mit diesem konsens- und gestaltungsorientierten Implementationsmuster, welches darauf gerichtet ist, den gesetzgeberischen Intentionen des BauGB gerade

dadurch nachzukommen, dass die Handhabung von Rechtsregeln an die im lokalen Raum zu lösenden Sachprobleme flexibel „angepasst“ wird, folgen die lokalen Akteure einem Rollenbild und -verständnis, welches sich markant von Typus des regelorientierten „klassischen Bürokraten“ abhebt und stattdessen eher dem „modernen“ Typus eines sachbezogen und problembewusst handelnden lokalen *policy-maker*¹⁶ entspricht.

Die skizzierten Befunde heben sich deutlich von den vorliegenden Untersuchungsergebnissen der verwaltungskulturell interessierten Transformationsforschung ab, die – wenngleich überwiegend auf die Ebene der Landesverwaltung fokussiert – die ostdeutschen Verwaltungsakteure dem Typus des „klassischen Bürokraten“ zuordnet (vgl. die Arbeiten von Schröter 1995; Damskis/Möller 1997; Beckers 1997). Da dieses Rollenbild eine Orientierung am fachlich-neutralen, unpolitischen Verwaltungsvollzug impliziert, sei es der administrativen Problemlösungsfähigkeit und -kapazität in (post-)modernen Gesellschaften abträglich. Für den Ministerialbereich wird ferner ein „Defizit an strategisch-orientierter Problemlösung bzw. insgesamt an Problemlösungskompetenz, was Vernetzung, übergreifende Ansätze und flexible Strategien angeht“ konstatiert und die weitgehende Unfähigkeit der ost-, aber auch westdeutschen Ministerialbediensteten zu „intelligentem“ Verwaltungshandeln bemängelt (Schimanke 2001: 186).

Dieses Bild kann für den Bereich der hier untersuchten kommunalen Bauverwaltung in der (vorläufigen) Endphase des Transformationsprozesses nicht bestätigt werden, wofür auch die einschlägige Literatur eine Reihe von Anhaltspunkten und Hinweisen liefert. So wird die Auffassung vertreten, dass sich in den ostdeutschen Verwaltungen zunehmend ein „kulturelle(r) Distanzierungs- und Selbstbesinnungsprozess“ abzeichnet, der „die Chancen für eigenständige Innovationen (stärken könnte), die losgelöst vom westlichen Vorbild sind“ (Reichard 1997: 319). In Implementationsstudien sind beispielsweise Formen aktiver Implementation dergestalt beobachtet worden, dass die ostdeutschen Behördenvertreter ein eigenständiges, aus der Verwaltung herausgreifendes Engagement entwickelten, etwa indem sie informierend, beratend und motivierend an bestimmte Adressatengruppen herantraten und damit bewusst die „bürokrati-

¹⁶ Zu entsprechenden Typologien vgl. Steinkemper 1974; Aberbach u.a. 1981. Zwar lässt sich die Typologie von *policy-maker* und „klassischem Bürokraten“ aufgrund dessen, dass die Autoren sie für die Ebene der Ministerialverwaltung und insbesondere deren Führungskräfte entwickelt haben, nur bedingt auf den kommunalen Bereich übertragen. Für heuristische Zwecke scheint sie gleichwohl auch bezogen auf die Vollzugsverwaltung sinnvoll nutzbar. Den genannten Studien zufolge ist die (altbundes-)deutsche Ministerialverwaltung auf Bundesebene stark durch den Typus des politisch engagierten *policy maker* gekennzeichnet, der sich vom Typus des politikdistanzierten „klassischen Bürokraten“ abhebt. Vgl. auch Benz/Bogumil 2003.

sche Antragsmentalität“ verließen, die es dem Adressaten überlässt, initiiierend tätig zu werden (Meisel 1997: 234 ff.). Diese Einschätzung stimmt mit der Beobachtung eines in hohem Maße konsensorientierten und kooperativen Entscheidungsstils ostdeutscher Akteure überein, der auch in einer Reihe anderer Politikfelder festgestellt wurde¹⁷. Zudem entspricht auch das Selbstbild der ostdeutschen Verwaltungsbediensteten dieser Handlungspraxis. Sie nehmen sich als „nicht so distanziert und formalistisch wie im ‚Westen‘“, als „sach- 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: 98 ff.). 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). Vor diesem Hintergrund wird auch vermutet, dass die Neigung der ostdeutschen Verwaltungsakteure, das komplizierte Regelwerk westdeutscher Gesetze und Vorschriften durch einen „pragmatischeren Zugriff“ zu vereinfachen, „Anstöße zu einer grundsätzlichen Überprüfung entsprechender Regelsysteme geben“ könnte, wodurch möglicherweise „die in den westdeutschen Bundesländern immer wieder ins Stocken geratene Bemühung um Rechts- und Verwaltungsvereinfachung (...) gefördert (wird)“ (Grunow 1996: 14 f.).

¹⁷ Vgl. zur wohnungspolitischen Förderpolitik Meisel 1997: 236; zur kommunalen Wirtschaftsförderung Giese 1997; McGovern 1996; zum Städtebaurecht Lorenz (Kuhlmann) u.a. 2000; zum Einwohnermeldewesen Osterland u.a. 2000. Auch empirische Untersuchungen aus der Verbändeforschung (vgl. Eichener u.a. 1992: 31 ff.) weisen auf die Tendenz korporatistischer Formen der Politikformulierung und Interessenvermittlung hin, „die auf informelle, kooperative bzw. konfliktvermeidende Handlungs- und Beziehungsmuster zwischen den Politikakteuren angelegt sind“ (Damskis 1996: 137).

3. Erklärung der Untersuchungsbefunde: institutionelle, historisch-kulturelle und akteurbezogene Bestimmungsfaktoren der Performanzentwicklung

3.1 „Rivalisierende“ Hypothesen zur rechtsstaatlichen Leistungsfähigkeit: Beharrung, Angleichung oder Innovation¹⁸?

Für die Formulierung forschungsleitender Hypothesen zur Leistungs- und Handlungsfähigkeit der neuen politisch-administrativen Institutionen, gemessen am Performanzkriterium rechtsgebundenen Verwaltungshandelns, bieten sich mehrere, teils rivalisierende Argumentationsstränge an. Konzeptionell kann dabei auf die neuere neo-institutionalistische Theoriediskussion zurückgegriffen werden (vgl. Peters 1999), die von der grundsätzlichen Überlegung geleitet ist, dass von Institutionen eine bedeutsame – handlungsemöglichende und handlungsrestringierende – Wirkung auf das Akteurshandeln ausgeht (*structural suggestion*, Dowding 1995: 44), die dieses dennoch nicht vollständig bestimmt oder determiniert. Im Folgenden werden drei Varianten neo-institutionalistischer Ansätze unterschieden (vgl. Hall/Taylor 1996; Kaiser 1999)¹⁹, von denen die eher ökonomisch orientierte Variante des *Rational Choice Institutionalism* 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)²⁰. Im Hinblick auf die Wirkungen des Rechts- und Institutionentransfers in Ostdeutschland legen diese drei „Institutionalismen“ unterschiedliche Szenarien nahe:

1. Der (an den „klassischen“ politikwissenschaftlichen und den Rational Choice Institutionalism angelehnten) „institutionellen Hypothese“ zufolge gibt es eine zügige Angleichung in der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der ostdeutschen kommunalen Institutionen an westliche „Normalität“ angesichts einer auf Handlungsnormierung zielenden Funktionslogik des transferierten westlichen Institutionensystem. Es

¹⁸ Zu dieser Typologie vgl. Fußnote 15.

¹⁹ Peters (1999) dagegen unterscheidet sechs Varianten neo-institutionalistischer Ansätze.

²⁰ Ausführlich zu den drei neo-institutionalistischen Theorieansätzen und zu ihrer Relevanz für die Transformationsforschung vgl. Kuhlmann 2003a: 37-46; Kuhlmann 2004.

wäre anzunehmen, dass die institutionellen Strukturen auf das individuelle Verwaltungshandeln auch dann durchschlagen, wenn die Einübung der neuen Regeln noch oberflächlich und ohne eindringenderes Rechtsstaatsverständnis ist (Wollmann 1996: 142).

2. Der These von einer zügigen Angleichung durch Institutionentransfer kann der – theoretisch-konzeptionell dem Verständnis des neuen (soziologischen und historischen) Institutionalismus nahe stehende – Einwand entgegengehalten werden, dass das zur Funktionsfähigkeit des institutionellen Regelwerks unabdingbare sozio-kulturelle Umfeld und die „Einbettung in gesellschaftliche Mikrostrukturen“ mit einer Übertragung formeller Institutionen nicht einfach miterzeugt werden können (Eisen 1996: 41). Stattdessen ist von beachtlichen Inkompatibilitäten zwischen westdeutschen institutionellen Strukturen und ostdeutschen sozio-kulturellen Hinterlassenschaften (*legacies*) auszugehen, die einer raschen Angleichung im (rechtsstaatlichen) Performanzniveau auf längere Sicht im Wege stehen.

3. Die – an den Rational Choice Institutionalism anknüpfende – „akteurorientierte (*will-an- skill-*)Hypothese“²¹ rückt die Wahlfreiheiten und Präferenzen (begrenzt rational) handelnder Akteure in den Vordergrund und lässt einerseits Regelabweichungen und damit Rechtsanwendungsmängel auch bei Androhung von Sanktionen erwarten, soweit diese aus Sicht der Akteure einer („lokal-egoistischen“) Vorteilsmaximierung dienen. Andererseits legt die akteurorientierte Sichtweise ein besonderes Augenmerk auf den innerhalb von institutionellen Kontexten bestehenden Spielraum für strategische und taktische Entscheidungen, die Ausgangspunkt für kooperativ-verhandelnde und anpassungsflexible Handlungsmuster „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000: 323 ff.) sein können. Vor dem Hintergrund der einschlägigen politikwissenschaftlichen Debatte um den Übergang zum „postmodernen“

²¹ Der Begriff des *political will and skill* geht zurück auf Andrew Shonfield (1965: 63). Er wird in der Literatur vor allem verwendet, um den Aspekt der Subjektivität und Kontingenz in akteurbezogenen Konzepten zur Erklärung politischen Handelns hervorzuheben (vgl. auch Wollmann 2000a).

Verhandlungsstaat (Heinelt 2001; Kuhlmann 2004) oder zur „postklassischen Bürokratie“ (König 1992: 549) rückt die „akteurorientierte (*will-and-skill*-)Hypothese“ damit auch das *Innovationspotenzial* der ostdeutschen Akteure in den Blick.

3.2 Überprüfung der „institutionellen Hypothese“

Bezogen auf die frühe Transformationsphase kann festgestellt werden, dass den neuen institutionellen „Spielregeln“, Rechts- und Verfahrensvorschriften eine zunächst ausgesprochen geringe rollen- und verhaltensprägende Wirkung zukam, was die oben skizzierte „institutionelle (Angleichungs-)Hypothese“ zunächst zu widerlegen scheint. Zum einen hatte die Übertragung des im Westen über Jahre gewachsenen komplexen Regelungsbestandes auf die neuen Bundesländer „per Schaltsekunde“ in weiten Teilen zu einer massiven Überforderung der Vollzugsebene geführt. Vorübergehend war „eine komplizierte, aus verschiedenen Quellen entspringende Rechtsmaterie (entstanden), die an die Rechtsanwendung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR höchste Anforderungen stellt(e)“ (Brachmann 1991: 14). Zudem waren die ostdeutschen Kommunen durch den personell-organisatorischen Neuaufbau und Umbau nahezu vollständig absorbiert und sahen sich im Bereich der Bauaufsicht zusätzlich unter einen enormen „institutionellen Stress“ (Fürst/Martinsen 1996) dadurch gesetzt, dass es ihnen einerseits an rechtlich geschultem Personal sowie an einschlägigen Planungsunterlagen mangelte, während andererseits das Aufgabenvolumen in den Ämtern rapide zunahm. Dies kann beispielhaft daran abgelesen werden, dass sich die Zahl der jährlich erteilten Baugenehmigungen in Ostdeutschland zwischen 1991 und 1999 mehr als versechsfachte²². Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass die transferierten Regeln und Verfahrensrichtlinien eine zunächst nur begrenzte verhaltenskonditionierende Wirkung entfalten konnten.

Andererseits gelten die Einführung der (vollen) Rechtswegegarantie in Ostdeutschland und die sich hieraus ergebende wachsende Bedeutung judizieller Kontroll- und Sanktionsmacht als entscheidende Impulse des rechtlich-institutionellen Lernprozesses, der sich Mitte der 90er-Jahre abzeichnete und in der Leistungssteigerung des kommunalen Gesetzesvollzugs widerspiegelte. So

²² Außerdem stieg die Zahl der jährlich pro Behördenmitarbeiter im Bereich „Städtebau“ erteilten Baugenehmigungen im gleichen Zeitraum von 0,7 auf 5,1 und übertrifft damit die westdeutsche Vergleichsgröße, die 1999 bei 4,5 lag. Die pro Behördenmitarbeiter „Städtebau“ in den neuen Ländern genehmigten „Bausummen“ (veranschlagte Kosten genehmigter Bauwerke) waren 1996 mit 4 Millionen DM fast doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern (2,2 Millionen DM) (vgl. Statistisches Bundesamt 1992–2001; ferner Kuhlmann 2003a: 168 ff. mit weiteren Nachweisen).

gewannen die erstinstanzlichen Urteile markant an Bestimmungskraft im Hinblick auf die lokale Rechtshandhabung²³, was unter anderem daraus ersichtlich wird, dass die kommunalen Vollzugsakteure bei der Auslegung der baurechtlichen Vorschriften nicht nur zunehmend die einschlägige Rechtsprechung sorgsam im Auge behielten, sondern auch mehr und mehr bemüht waren, die verwaltungsgerichtliche Urteilspraxis zu antizipieren, indem sie Überlegungen zur möglichen Anfechtbarkeit ihrer Verwaltungsakte einbrachten. Es stellte sich heraus, dass die Behörden besonders „gründlich“ – nach dem *trial-and-error*-Prinzip – immer dann lernten, wenn ein Entscheidungsfehler verwaltungsgerichtlich geahndet und etwa einer Klage stattgegeben wurde (vgl. Kuhlmann 2003c).

„Ich glaube, der Lerneffekt ist bei der Einzelentscheidung größer, wenn man richtig gegen die Wand fährt und dann zum Amtsleiter muss. Ich glaube, der Effekt ist dann schon größer. Und ich glaube, da haben die wirklich auch von uns gelernt. Das meine ich schon. Und das in kurzer Zeit.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 21.3.2000)

Der Übergang zu einem stärker regelorientierten und normenbewussten Entscheidungshandeln wurde – institutionell besehen – zudem dadurch entscheidend vorangetrieben, dass es im Zuge des Institutionentransfers auch in der lokalen Bauverwaltung zu einer weitgehenden Rezeption westlicher institutioneller Basismuster gekommen war, wobei vor allem die Institutionalisierung juristischen Sachverständes besondere Hervorhebung verdient. Die Steigerung der Qualität rechtsgebundenen Verwaltungshandelns wurde maßgeblich dadurch begünstigt, dass viele Kommunen dazu übergingen, innerhalb des Bauaufsichtsamtes ein eigens mit der Bearbeitung rechtlicher Konflikt- und Problemfälle sowie mit der Widerspruchsbearbeitung befasstes Sachgebiet (z.B. SG „Rechtliche Bauaufsicht“) einzurichten, das mit juristisch geschultem Personal besetzt wurde. Da zudem die inzwischen institutionell konturierten und ausdifferenzierten administrativen und judiziellen Aufsichts- und Kontrollstrukturen mehr und mehr griffen, konnte das transferierte Institutionen- und Vollzugssystem seine rollen- und verhaltensprägenden Kraft in wachsendem Maße entfalten, womit die „institutionelle (Angleichungs-)Hypothese“ offensichtlich (bezogen auf die „Konsolidierungs- und Lernphase“) Bestätigung findet.

Mit zunehmender Internalisierung der transferierten institutionellen Regeln eröffneten sich den lokalen Akteuren auch neue Handlungsfreiheiten und -

²³ Dieser Bedeutungszuwachs erklärt sich natürlich nicht zuletzt auch daraus, dass in der unmittelbaren Wendezeit nur wenige Urteile ergingen und die Prozess- und Urteilshäufigkeit erst im Laufe der Zeit zunahm (Kuhlmann 2003c).

möglichkeiten (vgl. auch unten Abschnitt 3.4). Je mehr die lokale Akteure in der Lage waren, die im normativen Regelwerk verborgenen Spielräume und „Schlupflöcher“ für strategisches Handeln auszuloten und zu nutzen, desto stärker war es ihnen in der kommunalen Policy-Implementation möglich, die Ebene des „schieren Rechtsvollzugs“ zu verlassen. Zudem erwuchs ein Erfordernis nach Anpassung, Improvisation und situativer „Programmkorrektur“ auch daraus, dass sich die transferierten – auf westliche Problemlagen zugeschnittenen – Regelungsstrukturen im spezifisch ostdeutschen lokalen Problemkontext häufig als „Fehlregelungen“ („falsche Theorie“) erwiesen. Vor diesem Hintergrund wäre mit Blick auf die jüngste Phase der Transformationsprozesses der Vermutung einer institutionell bedingten, fortwährend wachsenden Handlungsnormierung – im Sinne der „institutionellen (Angleichungs-) Hypothese“ – eher zu widersprechen.

3.3 Überprüfung der „historisch-kulturellen (*legacy*-)Hypothese“

Das Verwaltungshandeln ostdeutscher Akteure wurde nach dem Systemwechsel noch in weiten Teilen durch „alt-institutionelle“ Handlungsmuster und -orientierungen (*legacies*), die den Übergang zu rechtsstaatlichem Verwaltungshandeln erschwerten, geprägt und überlagert. Solche *policy legacies* (Lehmbruch 1996), die als tradierte Problemlösungsstrategien und persistente Muster institutionellen Handelns den Untergang des DDR-Systems überlebt hatten, blieben dabei vor allem unter den „alt-personellen“ Mitarbeitern in hohem Maße handlungsbestimmend²⁴. Die das traditionelle Institutionenmodell Max Webers und die deutsche legalistische Verwaltungskultur (vgl. Wollmann 2000b; Sommermann 2002) kennzeichnende Forderung nach Formalisierung, rechtlich-administrativer Professionalisierung und Rationalisierung, die etwa in der Notwendigkeit lückenloser Aktenführung, der Kooperation über den Dienstweg und der strikten Beachtung rechtlicher Vorgaben ihren Niederschlag findet, geriet in Kollision mit den das Handeln der Akteure noch weithin prägenden „alt-institutionellen“ Orientierungen (Berg u.a. 1996: 81). Insbesondere das Festhalten an einem überwiegend technischen Rollenverständnis bauaufsichtlicher Tätigkeit erwies sich angesichts des neuen vorrangig rechtsvollziehenden Aufgaben- und Rollenprofils im betrachteten Politikfeld als ursächlich für Rechtsanwendungsmängel.

²⁴ Der prozentuale Anteil des „Altpersonals“ (Personen, die schon vor dem Systemwechsel im „Staatsapparat“ tätig waren) liegt in den Verwaltungen der Kreise und kreisfreien Städte insgesamt bei rund 30 Prozent (vgl. Berg u.a. 1996: 191). Dieser Anteil gilt in der Grundtendenz auch für den Bereich der unteren Bauaufsicht (vgl. Kuhlmann 2003a: 225 ff.).

„Die Frage ist nicht mehr, wie muss ich ein Haus bauen, sondern, wie kann ich ein Haus genehmigen. Dass es mit den Bauvorschriften übereinstimmt, das ist die übliche Schwierigkeit, und das wird oft vergessen. Auch dass man dann Baupläne ergänzt und verändert, man fühlt sich immer als derjenige, der das Haus bauen will. ... Sie freuen sich, wenn sie irgendwo eine T30-Tür einbauen können. Ich sage jedes Mal zu denen: Das dürft ihr nicht machen, ihr müsst die Bauanträge zurückweisen.“ (Jurist/Sachgebietsleiter „Rechtliche Bauaufsicht“/Ost-Stadt, 15.11.1999)

Der Gesetzesvollzug in den ostdeutschen Kommunen folgte in der Frühphase vielfach einer Zweckmäßigkeitsorientierung und war stark vom „subjektiven Ermessen“ der lokalen Implementeure abhängig, was vor allem bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Baugenehmigungsverfahren sichtbar wurde. Hierin zeigte sich unübersehbar eine Anknüpfung an die „rechtskulturelle“ Wirklichkeit in der DDR, die durch die Macht des „Informellen“, durch personalisierten Austausch anstelle von formalisierten Verfahren (Neckel 1992) und durch subjektive Gerechtigkeit anstelle von rechtsförmiger Gesetzesanwendung gekennzeichnet war (Bernet/Lecheler 1990: 40)²⁵.

Das war schon so ein bisschen die Einstellung ..., dass die Behörde meinte, auch eine Zweckmäßigkeitentscheidung treffen zu können, die dann auch vor Gericht hält. Man hat einfach entschieden auf der mehr oder weniger politischen oder Zweckmäßigkeitsebene: ‚Wollen wir das oder wollen wir das nicht‘. Da hat man sich zusammengesetzt und eine Entscheidung getroffen, wie es denn am besten oder am schönsten oder am zweckmäßigsten wäre.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 12.11.1999)

Hinzu kam eine ausgesprochen geringe Akzeptanz der Verwaltungsgerichte als neuen Institutionen, aus der ein eklatanter Mangel an, wenn nicht ein gänzlich fehlendes Vertrauen in rechtsstaatliche Funktionszusammenhänge ablesbar sind²⁶.

²⁵ Diese Neigung zur Umgehung, wenn nicht Ignorieren rechtlicher Vorschriften in der DDR-Verwaltung, die sich in der Frühphase der Transformation vielerorts noch fortsetzte, ist pointiert auch als „Rechtsnihilismus“ bezeichnet worden (Pohl 1991).

²⁶ Dies kann auch anhand der Untersuchungsbefunde zum Institutionenvertrauen der ostdeutschen Bevölkerung, die aus vorliegenden repräsentativen Umfragen gewonnen wurden, belegt werden (vgl. IPOS-Erhebungen 1984–1995 für die alten und 1991–1995 für die neuen Bundesländer; ALLBUS-Erhebungen 1989 und 1994 sowie KSPW-Erhebung 1995; siehe Derlien/Löwenhaupt 1997: 453). Das Institutionenvertrauen in den neuen Bundesländern lag zwischen 1991 und 1995 fast durchgängig unter dem der alten Bundesländer, wobei die Gerichte (mit Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts) unmittelbar nach der Wende besonders schlecht abschnitten und in der „Rangskala“ der insgesamt 13 bewerteten Institutionen im Jahr

„Am Anfang hatte ich auch noch den Eindruck, dass es noch DDR-Zeiten entsprach, dass man gar nicht einsah, alles dem Gericht vorlegen zu müssen. Von wegen gläserne Behörde: ‚Das sind unsere Akten! Und wieso wollt ihr das alles haben?‘ ... Man musste immer auf die Vorschrift hinweisen – es gibt also extra so einen Textbaustein bei uns bei Klageeingang, was die Behörde alles vorzulegen hat im Original und warum sie das vorzulegen hat. Das habe ich im Westen nie begründet.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 12.11.1999)

Somit standen der nach der „institutionellen Hypothese“ denkbaren raschen Angleichung policy-spezifischer Handlungsmuster und Entscheidungsergebnisse an westliche „Normalität“ in der Frühphase des Umbruchs wirkungsmächtige „kulturelle Beharrungstendenzen“ (Bürklin 1995) entgegen, in denen die „historisch-kulturelle (*legacy*-)Hypothese“ ohne Zweifel Bestätigung findet.

Diese kognitiv-kulturellen „Erblasten“ aus der DDR-Vergangenheit verblassten jedoch zusehends. Zum einen wurden die Verwaltungsgerichte und die Rechtsprechung in Ostdeutschland zunehmend von Seiten der Bürger und der Behörden akzeptiert (vgl. auch Kemper 2001: 217). Insbesondere gaben die lokalen Verwaltungsakteure einerseits ihre ablehnende Haltung auf, aber andererseits auch ihre anfängliche „Schwellenangst“ und teilweise übertriebene „Unterordnungshaltung“ den Gerichten gegenüber. Es kam zu einer „Normalisierung“ der Interaktionsbeziehungen zwischen Gerichten und Behörden und zu einer Angleichung an das für die „Alt-Bundesrepublik“ charakteristische Vertrauensniveau²⁷.

„Die Behörden kennen jetzt auch ihren Standort. Sie wissen jetzt, wo sie im Spannungsverhältnis stehen und im staatlichen Gefüge stehen. Dass sie also ganz klar der Kontrolle der Verwaltungsgerichte uneingeschränkt unterliegen und das auch akzeptieren. ... Also das wird nicht mehr diskutiert. Und dann gibt es auch keine Irritationen mehr.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 12.11.1999)

1991 lediglich den vorletzten Platz einnahmen. Dagegen errangen sie in sämtlichen seit 1984 in Westdeutschland durchgeführten Umfragen Spitzenplätze (1991: Platz 2; vgl. Gabriel 1996: 259).

²⁷ Daraus, dass die Gerichte von Platz 12 der Rangskala auf Platz 5 aufstiegen und ihren Mittelwert von 0,1 in 1991 auf 0,6 in 1995 verbesserten, wird der beträchtliche Vertrauensgewinn der rechtsstaatlichen Institutionen ersichtlich (Gabriel 1996: 260 f.). Die Angleichung an die „Vertrauenspyramide“ in den alten Bundesländern ist klar dadurch gekennzeichnet, dass die für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung zuständigen Institutionen des Rechtsstaates (Bundesverfassungsgericht, Gerichte, Polizei) an der Spitze der Rangordnung stehen (Gabriel 2001: 112).

Da die lokalen Vollzugsträger mehr und mehr Abstand von jenem für die Frühphase typischen Modell situativer, rechtsrelativistischer Behördenpraxis nahmen, kann argumentiert werden, dass die „historisch-kulturelle (*legacy*-)Hypothese“ im weiteren Verlauf des ostdeutschen Transformationsprozesses einerseits erheblich an Erklärungskraft verlor. Andererseits deutet die Ausprägung der weiter oben beschriebenen Muster des kooperativen Verwaltungshandelns und problemorientierten Rechtsgebrauchs – zumindest teilweise – auf weiter bestehende längerfristige Pfadabhängigkeiten im Sinne der „historisch-kulturellen (*legacy*-)Hypothese“ hin. Denn für die Ausbildung solcher informalkooperativer 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 nachrangig waren, kam den nicht-hierarchischen, auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit basierenden Interaktionsbeziehungen zwischen Verwaltung und Verwaltungsklientel eine ausgesprochen hohe Bedeutung zu (Rogas 2000). Arrangements des Interessenausgleichs (*bureaucratic bargaining*) waren im lokalen Staatsapparat, aber auch in anderen Bereichen der DDR-Gesellschaft, ebenso gebräuchlich wie Improvisationen angesichts sachlicher Funktionsmängel und politischer Zwänge²⁸. 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 (modernen) Formen kooperativen und konfliktvermeidenden Verwaltungshandelns 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

²⁸ Zur „strukturellen Analogie“ kommunaler und betrieblicher Handlungslogiken in der DDR siehe Neckel 1992.

grenzen sich die ostdeutschen Akteure in ihrer Selbstwahrnehmung deutlich 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 problemorientierten, adaptiven Politikdurchführung durch diese in Teilbereichen sich abzeichnende Rückbesinnung auf eingeprägte „alt-institutionelle“ Muster informalkooperativ ausgerichteten Verwaltungshandelns gefördert und begünstigt worden ist.

3.4 Überprüfung der „akteurorientierten (*will-and-skill*-)Hypothese“

Die – Regelverletzungen und situatives Handeln nahe legende – „akteurorientierte (*will-and-skill*-)Hypothese“, die vor allem die Handlungsfähigkeiten und -absichten der lokalen Akteure ins Blickfeld rückt, kann bezüglich der frühen Transformationsphase in mehrfacher Hinsicht besondere Plausibilität und Gültigkeit beanspruchen. Zum einen litten die kommunalen Bauämter in der Anfangszeit unter einem dramatischen Personalmangel, der beispielhaft dadurch sichtbar wird, dass die Behörden in den alten Bundesländern im Aufgabenbereich „Städtebau“ zunächst nahezu doppelt so stark besetzt waren wie die Behörden in den neuen Bundesländern²⁹. Was die qualifikatorische Seite der Baugenehmigungstätigkeit anbelangt, war zu konstatieren, dass die Bauaufsichtsämter überwiegend mit „neupersonellen“, das heißt nach der Wende erstmals im Bereich der lokalen Bauverwaltung bzw. Bauaufsicht tätigen, Mitarbeitern besetzt wurden, die in der Regel über qualifizierte technische (Hoch- oder Fachschul-)Abschlüsse als Bauingenieure, Architekten oder Planer verfügten³⁰. Das weitgehende Fehlen von juristisch qualifiziertem, insbesondere baurechtlich geschultem Personal erwies sich als eine gravierende qualifikatorische „Lücke“ in den ostdeutschen Kommunalverwaltungen.

Zum anderen war unter den lokalen Vollzugsakteuren – befördert und angetrieben durch die schwierige wirtschaftliche Situation in den ostdeutschen Kom-

²⁹ In Westdeutschland kamen 1991 auf 10 000 Einwohner etwa fünf kommunale Bedienstete im Bereich „Städtebau“, wohingegen es in Ostdeutschland zum gleichen Zeitpunkt nur drei Beschäftigte waren. Die Kommunalverwaltungen in den alten Bundesländern beschäftigten rund 2,4 Prozent ihres Gesamtpersonals im Bereich „Städtebau“, während die Vergleichsgröße in den neuen Bundesländern bei nur 0,6 Prozent lag (vgl. Kuhlmann 2003a: 249 ff.).

³⁰ Ausweislich der Befunde aus der Follow-up-Befragung in 35 unteren Bauaufsichtsbehörden auf Kreisebene liegt der Anteil der (Bau-)Ingenieure am Gesamtpersonalbestand der Bauaufsichtsämter in den beiden in die Erhebung einbezogenen ostdeutschen Ländern bei über einem Drittel (Mecklenburg-Vorpommern) bzw. sogar bei nahe 50 Prozent (Sachsen). Der Anteil der Juristen liegt in Sachsen bei 1,4 Prozent; in Mecklenburg-Vorpommern gibt es überhaupt keine Juristen in Bauaufsichtsämtern (vgl. Kuhlmann 2003a: 257).

munen – eine ausgeprägte Neigung zu interessengeleitetem, kommunalpolitisch inspiriertem Entscheidungsverhalten festzustellen. Denn diese waren auf die Gewinnung von Investoren und die Ansiedlung von Unternehmen existenziell angewiesen und erblickten darin ein vorrangiges Handlungsziel und -erfordernis auch dann, wenn dies nur unter Umgehung oder gar Missachtung geltenden Rechts realisierbar schien. Diese Bereitschaft der lokalen Akteure, die institutionalisierten Regeln zu brechen, um bestimmten zweckrationalen Kalkülen nachgehen zu können, wurde dabei vor allem dadurch gefördert und gestärkt, dass die „Gelegenheitsstruktur“ für „normabweichendes“ Verhalten in der frühen Wendezeit ausgesprochen günstig war. So konnten die lokalen Akteure einerseits dadurch, dass sich die Landesbehörden noch im institutionellen Auf- und Umbau befanden, zunächst in einem faktisch aufsichtsfreien Raum agieren (Wollmann 1996). Zudem griff auch die judizielle Kontrollgewalt erst zu einem späteren Zeitpunkt und war die Sanktionsmacht der Gerichte gerade bei den rechtlich zu beanstandenden, „politischen“ Baugenehmigungsentscheidungen ohnedies von vornherein eingeschränkt³¹. Zwar ist auch in den westdeutschen Kommunen bei kommunalpolitisch wichtigen Bauvorhaben bisweilen die Neigung zu „rechtsrelativistischem“ Verhalten zu konstatieren. Gleichwohl kann – insoweit in Bestätigung der „akteurorientierten (*will-and-skill*-)Hypothese“ – davon ausgegangen werden, dass die Chance für eine Durchsetzung interessengeleiteter politischer Handlungskalküle jenseits des sanktionierten institutionellen Regelsystems in den kommunalen Arenen Ostdeutschlands ausgesprochen günstig stand und vielfach genutzt wurde.

In dem Maße, wie die neuen Aufsichts- und Kontrollinstitutionen kommunalen Handelns konturiert waren und zunehmend „Zähne zeigten“ (Wollmann 2000a), wurde jedoch die „Gelegenheitsstruktur“ für situatives Handeln beschnitten. Zudem kam es im Laufe der Zeit zu bemerkenswerten personell-qualifikatorischen Veränderungen, die zum einen (quantitativ) an den personellen Aufstockungen in den kommunalen Bauverwaltungen abzulesen sind³²; Zum

³¹ Dies erklärt sich daraus, dass bei politisch wichtigen Genehmigungsentscheidungen oftmals potenziell klagebefugte schon im Vorfeld des Verfahrens – häufig durch finanzielle „Abfindung“ – „ruhiggestellt“ wurden und werden. Bei manchen Vorhaben, etwa im Außenbereich oder am Ortsrand, war und ist schlicht auch kein klageberechtigter Nachbar vorhanden, so dass die Genehmigungen faktisch nicht anfechtbar sind. Schließlich sei noch daran erinnert, dass Großinvestoren auch eher geneigt sind, selbst rechtswidrige Auflagen der Behörden zu „schlucken“ (oder ggf. den Standort zu wechseln), als sich auf langwierige Gerichtsverfahren einzulassen.

³² In den ostdeutschen lokalen Bauverwaltungen kam es zwischen 1991 und 1999 fast zu einer Verdoppelung des Personalbesatzes (Steigerung um 111 Prozent), während die westdeutschen Kommunen in diesem Aufgabenbereich sogar eine geringfügige Abnahme von 10 Prozent zu verzeichnen hatten. Im Ergebnis (1999) lag der Anteil der im Aufgabenbereich „Städtebau“ tätigen Personen am Gesamtpersonal der Kommune in den ostdeutschen Behörden mit 2,6

ändern ist an die umfangreichen Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen zu erinnern, die – wenngleich zunächst nach dem „Gießkannenprinzip“ – darauf gerichtet waren, den mit dem bundesdeutschen Recht völlig unvertrauten Behördenmitarbeitern binnen kurzer Zeit die wichtigsten Grundlagen der Rechtsordnung, insbesondere des Verwaltungsrechts, zu vermitteln. Die Rechtsanwendungsfähigkeit in den kommunalen Behörden nahm – personell besehen – ferner dadurch zu, dass die ostdeutschen Kommunen zunehmend juristisch geschultes, insbesondere baurechtlich versiertes Personal rekrutierten. Darüber hinaus bewiesen die ostdeutschen Akteure eine erstaunliche Lern- und Anpassungsflexibilität darin, dass sie sich durch *learning on the job* rasch mit dem neuen Recht und den neuen institutionellen Verhaltensvorgaben zügig vertraut machten..

„Ich denke, es war hauptsächlich ein eigenständiger Lernprozess ... Denn, wie ich eben sagte, die haben binnen kürzester Zeit sich so viele blutige Nasen geholt bei uns, dass sie dann gesehen haben: wie müssen wir’s denn eigentlich machen.“ (Verwaltungsrichter/Ost, 12.11.1999)

Dürfte damit – vor allem bezogen auf die Lern- und Konsolidierungsphase – tendenziell von einer eher rückläufigen Erklärungskraft der „akteurorientierten (*will and skill*) Hypothese“ zu sprechen sein; andererseits sei daran erinnert, dass die Akteure auch angesichts der stärksten institutionellen Kontrollmechanismen über eine, wenn auch noch so geringe Handlungsfreiheit verfügen (Bogumil/Schmid 2001: 57), die es ihnen ermöglicht, unter verschiedenen Strategien auszuwählen oder auch die sanktionierten Regeln zu brechen. So wurden bisweilen in bewusster Überschreitung des institutionellen Kontextes Regelabweichungen dann hingenommen, wenn die daraus resultierenden Kosten und Sanktionen unwahrscheinlich oder hinnehmbar schienen. Die – teils von den lokalen Akteuren gezielt herbeigeführte – Unangreifbarkeit und damit das Ausbleiben judizieller Kontrolle bei bestimmten Baugenehmigungsentscheidungen³³, die trotz ihrer Rechtswidrigkeit nicht aufgehoben werden (können), führten mithin zu Situationen, in denen nicht mehr mit Sanktionen gerechnet werden musste. Dies ermunterte dazu, sich bei lokalpolitisch bedeutsamen Verwaltungsentscheidungen bis an die äußerste Grenze des rechtlich Möglichen, wenn nicht darüber hinaus, zu bewegen. Die rechtliche Qualität der Entscheidungen war damit, vor allem dann, wenn es sich um politisch wichtige Projekte

Prozent sogar noch über der westdeutschen Vergleichsgröße (2,4 Prozent), während er 1991 mit nur 0,6 Prozent noch deutlich darunter gelegen hatte (Statistisches Bundesamt 1991–1999; vgl. Kuhlmann 2003a: 249 f.).

³³ Vgl. oben Fußnote 312.

handelte, in hohem Maße von den lokalen Akteurskonstellationen, Handlungsorientierungen und den (mikropolitischen) „Spielstrategien“ der Akteure vor Ort abhängig³⁴.

Darüber hinaus spricht manches dafür, dass den akteurbezogenen Faktoren gerade im Hinblick auf die Herausbildung „modernitätsfördernder“ (kooperativer, problemorientierter usw.) Implementationsmuster in den ostdeutschen Verwaltungen eine hohe – und im weiteren Verlauf wieder zunehmende – Bedeutung zukam. Wie gesagt, wurden die Inhaber administrativer Führungspositionen in ostdeutschen Kommunalverwaltungen mehrheitlich aus verwaltungsexternen Berufsbereichen, insbesondere Wirtschaftsbetrieben, Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, rekrutiert (Cusack/Weßels 1996; Berg u.a. 1996); die neuen Führungspersonen in den ostdeutschen Kommunalverwaltungen haben überwiegend technisch-naturwissenschaftliche oder medizinische Ausbildungsabschlüsse, worin sich eine nahezu spiegelbildliche Umkehrung des Qualifikationsprofils in den Kommunen der alten Bundesländer geltend macht, deren Führungspersonal vorwiegend juristisch-verwaltungsbezogen qualifiziert ist³⁵. 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. Andererseits wussten die lokalen Akteure gerade aufgrund der inzwischen stabileren Rechtskenntnis und -sicherheit die in den einschlägigen Vorschriften verborgenen Handlungsspiel-

³⁴ Insbesondere das Zusammenspiel zwischen lokaler Politik- und Verwaltungsspitze auf der einen und den *frontline implementers* des Städtebaurechts auf der anderen Seite beeinflusste den baurechtlichen Entscheidungsprozess maßgeblich. Während Erstere für gewöhnlich eher policy- und ergebnisorientiert handelten, zeigten sich Letztere eher regel- und verfahrensorientiert. Typischerweise erwiesen sich die Implementeure in den untersuchten ostdeutschen Kommunen als weniger durchsetzungsstark gegenüber einer regelabweichenden politischen Einflussnahme auf Baugenehmigungsentscheidungen, als dies in den westdeutschen Fallkommunen festzustellen war.

³⁵ Vgl. hierzu Wollmann 1996: 124 ff.; Lorenz (Kuhlmann) 1999: 95 ff. mit weiteren Nachweisen.

räume zunehmend auszuloten und taktisch zu nutzen³⁶, wobei es ihnen in wachsendem Maße gelang, materielle und formale (Rechts-)Qualität von Entscheidungen mit inhaltlich-sachlicher (*policy*-)Qualität in Einklang zu bringen. Vor diesem Hintergrund hat die „akteurorientierte (*will- and-skill*-) Hypothese“ im weiteren Verlauf des Transformationsprozesses offensichtlich wieder an Bedeutung und Erklärungskraft gewonnen.

4. Schlussfolgerungen und Ausblicke

Die ostdeutschen Kommunalakteure (in den hier betrachteten städtischen und kreislichen Baubehörden) sind heute überwiegend in der Lage, einen rechtsstaatlich korrekten mit einem problem- und gestaltungsorientierten Gesetzesvollzug zu verbinden. Etwas idealtypisierend zugespitzt könnte man sagen, dass die ostdeutschen Kommunen den Übergang von einer rechtsrelativistischen, wenn nicht gar rechtsnihilistischen, quasi „vormodernen“, Verwaltung zur informal-kooperativen „postmodernen“ Verwaltung oder „postklassischen Bürokratie“ (König 1992: 549), in der das Legalitätsprinzip zur strategischen Ressource wird, gleichsam im Zeitraffer vollzogen haben. Im Ergebnis weisen die hier betrachteten ostdeutschen Behörden somit einerseits einen deutlichen Abstand zum idealtypischen Bürokratiemodell Max Webers auf, das sich durch strikte Regelbindung und uneingeschränkten formalen Gehorsam auszeichnet. Andererseits wird aber auch ein – wenngleich eher gradueller – Abstand zum „realtypischen“ westlichen Referenzmodell darin sichtbar, dass sich die ostdeutschen Behörden teilweise sogar noch deutlicher vom „klassisch-hierarchischen“ Vollzugsmodell entfernt haben als die westdeutschen Kommunen (Kuhlmann 2004). Diese Feststellung gibt Anlass zu der Behauptung, dass die Entwicklungen und Lernprozesse, die im Osten stattgefunden haben, durchaus „innovierend“ auf den Westen zurückwirken könnten. Die Neigung der ostdeutschen kommunalen Akteure, öffentliche Verwaltung eher als problemlösungs- und zielorientierte denn als juristisch eng angepflochte Veranstaltung zu

³⁶ Hierzu trug letztlich auch der Umstand bei, dass die ostdeutschen Kommunen als Folge der personellen Aufstockungen im Bereich der lokalen Bauverwaltung – rein quantitativ besehen – immer besser in der Lage waren, die im Vergleich mit schlichtem hierarchischen Rechtsvollzug deutlich zeit- und arbeitsaufwändigeren Aushandlungsstrategien (hierzu etwa Dose 1994) zu verfolgen. So ergab sich der für intensive Verhandlungen und Kooperation mit der Verwaltungsklientel erforderliche Handlungsspielraum („organisatorischer Schlupf“ - *organizational slack*; Cyert/March 1963: 37 f.) in den Behörden daraus, dass sich das Personalwachstum in den Bauverwaltungen (1996–1999 um 6 Prozent) bei nur noch allmählich steigendem oder gar rückläufigem Arbeits- und Antragsvolumen in den Ämtern (Rückgang des jährlichen Baugenehmigungsvolumens 1996–1999 um 14 Prozent) bis in die späten 90er-Jahre hinein fortsetzte (vgl. Kuhlmann 2003a: 169 ff. und 249 ff.).

begreifen und zu handhaben, könnte sich als ein besonderes Innovationspotenzial im Übergang vom „Verwaltungsstaat“ zum „postmodernen“ funktionalen Staat (Böhret 2001: 48; Heinelt 2001) erweisen.

Literatur

- Aberbach, J. D./Putnam, R. D./Rockman, B. A., 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge/Mass.
- Banner, G., 2001: Aufbau und Leistung der Kommunalverwaltung, in: Derlien, H.-U. (Hrsg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation. Baden-Baden, S. 121–127.
- Beckers, P., 1997: Kulturelle Aspekte bezirklicher Verwaltungstransformation. Einflüsse von Handlungsorientierungen in der DDR-Stadtbezirksverwaltung auf Verlauf und Stand der Integration Ost-Berliner Bezirksverwaltungen in das Land Berlin im Zeitraum von 1989 bis 1995. Diss. Humboldt-Universität zu Berlin.
- Beckers, P./Jonas, U., 1997: Im Osten nichts Neues? Meinungsbild von Verwaltungsmitarbeitern zum Transformations- und Reformprozess in (Ost-)Berliner Bezirksverwaltungen. Reihe Beiträge aus dem Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Bd. 55. Berlin.
- Benz, A./Bogumil, J., 2003: Civil Servants in a Federal System: The Case of Germany. Paper prepared for presentation at the 7th congress of the AFSP in Lille, 19/20 September 2002.
- Berg, F./Nagelschmidt, M./Wollmann, H., 1996: Kommunalen Institutionenwandel. Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozess. Opladen.
- Bernet, W./Lecheler, H., 1990: Die DDR-Verwaltung im Umbau. Schriften des WIÖD. Band 11. Regensburg.
- Bogumil, J./Schmid, J., 2001: Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Opladen.
- Bohne, E., 1981: Der informale Rechtsstaat. Berlin.
- Böhret, C., 2001: Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: Blanke, B./Bandemer, S. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl. Opladen, S. 43–49.
- Brachmann, R., 1991: Öffentliches Recht in den neuen Bundesländern nach dem Einigungsvertrag, in: Landes- und Kommunalverwaltung (1991)1, S. 12–17.
- Bürklin, W., 1995: Die politische Kultur in Ost- und Westdeutschland: Eine Zwischenbilanz, in: Lehbruch, G. (Hrsg.): Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, 19. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Opladen, S. 11–24.
- Cusack, T. R./Weßels, B., 1996: Problemreich und konfliktgeladen: Lokale Demokratie in Deutschland fünf Jahre nach der Vereinigung. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Cyert, R. M./March, J. G., 1963: A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, NJ.
- Damskis, H., 1996: Verwaltungselite und Verwaltungskultur in den Bundesländern Brandenburg und Sachsen. Zum Politik- und Rollenverständnis von leitenden Ministerialbeamten in vergleichender Ost-West-Perspektive, in: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen, S. 115–160.
- 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. Bd 4. Frankfurt am Main u.a.

- Derlien, H.-U./Löwenhaupt, S., 1997: Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, in: Wollmann, H./Derlien, H.-U./König, K./Rentzsch, W./Seibel, W. (Hrsg.): Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland. Opladen, S. 417–472.
- De Bruijn, H., 2002: *Managing Performance in the Public Sector*. London/New York.
- 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.
- Dose, N., 1994: Kooperatives Recht. Defizite einer steuerungsorientierten Forschung zum kooperativen Verwaltungshandeln, in: *Die Verwaltung* (1994) H. 1, S. 91–110.
- Dowding, K., 1995: Interpreting Formal Coalition Theory, in: Dowding, K./King, D. S. (Hrsg.): Preferences, Institutions, and Rational Choice. Oxford, S. 43–59.
- Eichener, V./Kleinfeld R./Pollack, D./Schmid, J./Schubert, K./Voelzkow, H. (Hrsg.), 1992: *Organisierte Interessen in Ostdeutschland*. Marburg.
- Eisen, A., 1996: Institutionenbildung und institutioneller Wandel im Transformationsprozess. Theoretische Notwendigkeiten und methodologische Konsequenzen einer Verknüpfung struktureller und kultureller Aspekte des institutionellen Wandels, in: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.): *Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik*. Opladen, S. 33–61.
- Eisold, P., 1994: In Thüringen mal wieder reingeschaut, in: *Deutsche Steuerzeitung* (1994) H. 9, S. 268–270.
- Frenzel, A., 1995: *Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen. Eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen*. Baden-Baden.
- Fürst, D./Martinsen, R., 1996: *Reaktionsweisen kommunaler Umweltschutzverwaltungen gegenüber wachsenden Anforderungen*. Baden-Baden.
- Gabriel, O. W., 1996: Politische Orientierungen und Verhaltensweisen, in: Kaase, M./Eisen, A./Gabriel, O. W./Niedermayer, O./Wollmann, H.: *Politisches System*. Opladen, S. 231–319.
- Gabriel, O. W., 2001: Politische Orientierungen im vereinigten Deutschland: Auf dem Weg zur „Civic Culture“? in: Bertram, H./Kollmorgen, R. (Hrsg.): *Die Transformation Ostdeutschlands. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern*. Opladen, S. 97–129.
- Geißel, B., 2003: *Lokale Governance – Ein Einstellungs- und Performanzvergleich am Beispiel von Kommunen in Ost- und Westdeutschland. ? Diskussionspapier für die „Drei Länder Tagung. Gemeinsamer Kongress der schweizerischen, deutschen und österreichischen Vereinigungen für politische Wissenschaft“, 14.-15. November 2003 in Bern*.
- Giese, P., 1997: *Kommunale Selbstverwaltung und Wirtschaftsförderung: Eine qualitative Studie in Brandenburg*. Bochum (Diss.).
- Goetz, K. H., 1993: Rebuilding Public Administration in the New German Länder: Transfer and Differentiation, in: *West European Politics* (1993) H. 4, S. 447–469.
- Grunow, D., 1996: *Lernprozesse und Performanz-Entwicklung in der Verwaltung der neuen Bundesländer. Beobachtungen und Bewertungen aufgrund einer empirischen Untersuchung der Verwaltungshilfe in Brandenburg*. Unveröff. Ms.
- Hall, P. A./Taylor, R. C. R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* (1996), 44, 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.
- Holtschneider, R., 2001: Vom Eingabewesen zum normierten Verwaltungsverfahren. In: Derlien, H.-U. (Hrsg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation. Baden-Baden, S. 219–228.
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, 1996: Bauliche Nutzung des Außenbereichs. Ergebnisbericht. Rechtsstatsachenuntersuchungen und Gutachten zur Vorbereitung der Städtebaurechtsnovelle 1997. Berlin: IfS.
- Jann, W., 1995: Politische Willensbildung und Entscheidungsstrukturen im Prozess der deutschen Einigung. Im Osten nichts Neues? In: Lehmbruch, G. (Hrsg.): Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, 19. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Opladen, S. 55–71.
- 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.
- Kemper, G.-H., 2001: Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Derlien, H.-U. (Hrsg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation. Baden-Baden, S. 209–218.
- König, K., 1992: Transformation einer Kaderverwaltung: Transfer und Integration von öffentlichen Bediensteten in Deutschland, in: Die Öffentliche Verwaltung (1992) H. 13, S. 549–556.
- Kuhlmann, S., 2003a: Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung. Opladen.
- Kuhlmann, S., 2003b: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, in: Verwaltungsarchiv (2003) H.1, S. 99–126.
- Kuhlmann, S., 2003c: Verwaltungsgerichtsbarkeit und kommunaler Gesetzesvollzug in Ostdeutschland: zwischen „Aufbauhilfe“, „Rechtsberatung“ und „Legalitätskontrolle“. In: Landes- und Kommunalverwaltung, 13 (2003) 12, S. 543-547.
- Kuhlmann, S., 2004: Kooperative Demokratie in ostdeutschen Kommunen: vom Systembruch zu „modern Governance“?, Diskussionspapier für die „Drei Länder Tagung. Gemeinsamer Kongress der schweizerischen, deutschen und österreichischen Vereinigungen für politische Wissenschaft“, 14.-15. November 2003 in Bern; eingereicht bei: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft.
- Kuhlmann, S./Bogumil, J./Wollmann, H. (Hrsg.), 2004: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Wiesbaden (im Erscheinen).
- 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.
- Lorenz, (Kuhlmann), S., 1999: Kommunaler 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. 85–103.
- Lorenz (Kuhlmann), S./Wegrich, K./Wollmann, H., 2000: Kommunale Rechtsanwendung im Umbruch und Wandel. Implementation des Städtebaurechts in Ost- und Westdeutschland. Opladen.

- Luhmann, N., 1976: Funktionen und Folgen formaler Organisation. 3. Auflage, Berlin.
- McGovern, K., 1996: Kooperative Strategieentwicklung: Institutionelle Bedingungen in der lokalen Wirtschaftspolitik am Beispiel der Stadt Leipzig. Marburg (Diss.).
- Meisel, D., 1997: Zwischen Restriktion und Anpassungsflexibilität. Die kommunale Implementierung wohnungspolitischer Förderprogramme 1991–1994 in Sachsen-Anhalt und Sachsen im Kontext von Umbruch und Interessenvermittlung. Opladen.
- Neckel, S., 1992: Das lokale Staatsorgan. Kommunale Herrschaft im Staatssozialismus der DDR, in: Zeitschrift für Soziologie. (1992) H. 4, S. 252–268.
- Nullmeier, F., 2001: Kennzahlen und Performance Measurement, in: Blanke, B./v. Bandemer, S./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Aufl. Opladen, S. 383–391.
- 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.
- Paffrath, C., 1996: Das „Leiden“ der Finanzämter an der Oberfinanzdirektion: Probleme eines synchronen Verwaltungsaufbaus auf mehreren Ebenen, in: Grunow, D. (Hrsg.): Verwaltungstransformation zwischen politischer Opportunität und administrativer Rationalität. Bielefeld, S. 247–270.
- Peters, G. B., 1993: Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht „von unten“ und die Sicht „von oben“, in: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, 34. Jg., Sonderheft 24. Opladen, S. 289–303.
- Peters, G. B., 1999: Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“. London/New York.
- Pohl, H., 1991: Entwicklung des Verwaltungsrechts, in: König, K. (Hrsg.) Verwaltungsstrukturen der DDR. Baden-Baden, S. 235–249.
- Reichard, C., 1997: Strukturreformen und Personalspezifika in der ostdeutschen Verwaltung. Kommentar, in: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen, S. 311–320.
- Reulen, S., 1998: Entwicklung landesspezifischer Legitimationsmuster am Beispiel der Kreisgebiets- und Gemeindereform in Brandenburg und Sachsen. In: Bertram, H./Kreher, W./Müller-Hartmann, I. (Hrsg.): Systemwechsel zwischen Projekt und Prozess. Analysen zu den Umbrüchen in Ostdeutschland. Opladen, S. 625–662.
- Rogas, K., 2000: Ostdeutsche Verwaltungskultur im Wandel. Selbstbilder von Kommunalverwaltern 1992 und 1996 im Vergleich. Opladen.
- Scharpf, F. W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schimanke, D., 2001: Dilemmata der Personalpolitik. In: Derlien, H.-U. (Hrsg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation. Baden-Baden, S. 179–187.
- Schröter, E., 1995: Verwaltungskultur in Ost und West – Werte, Einstellungen und Rollenverständnisse von Ost- und West-Berliner Verwaltungsführungskräften, Berlin (Diss.).
- Seibel, W., 1996: Innovation, Imitation, Persistenz: Muster staatlicher Institutionenbildung in Ostdeutschland seit 1990, in: Eisen, A./Wollmann, H. (Hrsg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen, S. 359–416.
- Shonfield, A., 1965: Modern Capitalism. Oxford.

- Sommermann, K.-P., 2002: Verwaltung im Rechtsstaat, in: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, S. 97–118.
- Statistisches Bundesamt, 1992–2001: Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen. Reihe 1: Bautätigkeit. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2000: Verwaltungsgerichte, Arbeitsunterlagen 1990-1998.
- Steinkemper, B., 1974: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der BRD. Köln.
- Wagener, F., 1979: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 37, S. 215–260.
- Wegrich, K./Jaedicke, W./Lorenz (Kuhlmann), S./Wollmann, H., 1997: Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland. Basel usw.
- 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., 2000a: 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. 2000b: Comparing Institutional Development in Britain and Germany, in: Wollmann, H./Schröter, E. (Hrsg.): Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany, Aldershot, S. 1–16.
- Wollmann, H./Scharmer, E./Argast, M., 1985: Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 03.110. Bonn.