

Inhalt

Seite

Tabellenverzeichnis.....	
Abbildungsverzeichnis.....	
Abkürzungsverzeichnis.....	
Teil I Theorie, Forschungsdesign und Methode.....	
1 Hintergrund und Problemaufriss.....	
1.1 Konzeptionelle und empirische „Lücken“ in der bisherigen Transformationsforschung.....	
1.1.1 Die Policy- und Prozesslücke in der Transformationsforschung.....	
1.1.2 Die Unterbelichtung von „Rechtstatsachen“ in der Transformationsforschung.....	
1.1.3 Die Dualität von „Struktur“ und „Kultur“ in der Transformationsforschung.....	
1.2 Ziel- und Fragestellungen der Untersuchung.....	
1.3 Aufbau der Arbeit.....	
2 Auswahl des Politikfeldes.....	
3 Konzeptionelle Einbettung der Untersuchung.....	
3.1 Implementations- und Rechtstatsachenforschung.....	
3.2 Theoretischer Hintergrund: Neo-Institutionalismus.....	
3.2.1 Ökonomischer oder Rational Choice Institutionalismus.....	
3.2.2 Historischer Institutionalismus.....	
3.2.3 Soziologischer Institutionalismus.....	
4 Forschungsdesign: zur Anwendbarkeit neo-institutionalistischer Ansätze auf die Forschungsfragestellung.....	
4.1 Institutionen als Erklärungsvariablen.....	
4.2 Kultur als Erklärungsvariable.....	
4.3 „Will and skill“ als Erklärungsvariablen.....	
4.4 Konzipierung und Operationalisierung der „abhängigen Variablen“.....	
4.4.1 „Untersuchungsfeld“.....	
4.4.2 Indikator „Konflikthanfälligkeit“.....	
4.4.3 Indikator „Prozesserfolg“.....	
4.4.4 Indikator „materiell-rechtliche und prozedurale Korrektheit“.....	

2
Inhalt

5	Untersuchungsmethoden und Erhebungstechniken.....
5.1	Qualitatives Forschungsparadigma und Methodenmix: methodologische Vorüberlegungen.....
5.2	Teilstrukturiertes problemzentriertes Experteninterview und Oral History.....
5.3	Befragte und Auswertung.....
5.3.1	Verwaltungsrichter der ersten Instanz.....
5.3.2	Kommunale Akteure.....
5.3.3	Auswertung.....
5.4	Vergleichende Fallstudien.....
5.5	Verwaltungsvollzugsdaten, Statistiken, Sekundäranalyse.....
5.6	„Follow up“: Standardisierte Befragung in den unteren Bauaufsichtsbehörden der Kreise.....
6	Forschungsleitende Hypothesen.....
6.1	Die „institutionelle Hypothese“: rasche Institutionalisierung, Anpassung und Rezeption.....
6.2	Die „historisch-kulturelle (legacy-)Hypothese“: zögerliche Institutionalisierung, kulturelle Abstoßung und Persistenz.....
6.3	Die „will and skill-Hypothese“: Situatives Handeln, Eigenentwicklung, Innovation.....
Teil II Phasen, Handlungsmuster und Qualitätsentwicklung in der kommunalen Rechtsanwendung.....	
1	Frühphase: „Persistenzen“ und Vollzugsdefizite.....
1.1	Ergebnisdimension: „versickernde“ Rechtsanwendung in der kommunalen Policy-Implementation.....
1.1.1	Indikator „Klagehäufigkeit“.....
1.1.2	Indikator „Prozesserfolg“.....
1.1.3	Rechtsanwendungsqualität im Baugenehmigungsverfahren.....
1.2	Prozessdimension: „Transparenzlücken“ und Verfahrensfehler.....
1.2.1	Umgehung geltender Zuständigkeitsregelungen.....
1.2.2	„Vor-modernes“ Verwaltungshandeln.....
1.2.2.1	Ermittlung der entscheidungserheblichen Sachverhalte.....
1.2.2.2	Aktenführung.....
1.3	Zusammenfassung.....

2	Konsolidierungsphase: Rezeption und „Überkompensation“
2.1	Ergebnisdimension: Qualitätssteigerung in der materiellen Rechtsanwendung.....
2.1.1	Indikator „Klagehäufigkeit“
2.1.2	Indikator: „Prozesserfolg“
2.1.2.1	„Prozesserfolg“ bei verwaltungsrechtlichen Hauptverfahren.....
2.1.2.2	„Erfolgsquoten“ bei städtebaurechtlichen Verfahren.....
2.1.3	Wandel der Rechtsanwendungsqualität im Baugenehmigungsverfahren.....
2.2	Prozessdimension: Neigung zur „Überhöhung“ des Legalitätsprinzips.....
2.2.1	„Überbetonung“ der erstinstanzlichen Rechtsprechung.....
2.2.2	Zögerliche Verfahrensdurchführung.....
2.2.3	„Penible“ Rechtsanwendung und „überobligatorischer Vollzug“
2.3	Lokale Varianzen und kommunale „Rechtsanwendungskulturen“
2.4	Zusammenfassung.....
3	Weiterentwicklung und Innovation: adaptive Implementation und kooperative Rechtsanwendung im kommunalen Gesetzesvollzug.....
3.1	Adaptive Implementation: Die „planersetzende“ Baugenehmigung.....
3.2	Kooperatives Verwaltungshandeln.....
3.2.1	Informale Vorverhandlungen.....
3.2.2	Bargaining im Baugenehmigungsverfahren.....
3.2.3	Kooperatives Handeln im Grenzbereich von Planungs- und Genehmigungsverfahren.....
3.3	Zusammenfassung.....
Teil III Determinanten kommunaler Rechtsanwendung.....	
1	Institutionell-normative Bestimmungsfaktoren.....
1.1	Städtebaurechtliches Vollzugsmodell und Normentransfer.....
1.1.1	Das städtebauliche Regelungs- und Vollzugsmodell und seine Infragestellung durch die Vollzugspraxis.....
1.1.2	Transfer des städtebaurechtlichen Normensystems: Rechtserstreckung „per Schaltsekunde“
1.1.3	Zusammenfassung.....
1.2	Aufgabenentwicklung und „institutioneller Stress“.....
1.2.1	Planungspolitische und städtebauliche Ausgangssituation.....
1.2.2	Entwicklung der Zahl jährlich erteilter Baugenehmigungen.....
1.2.3	Entwicklung des genehmigten „Bauvolumens“

1.2.4	Zusammenfassung.....	.....
1.3	Institutionalisierungsvarianten in der Bauverwaltung.....	.....
1.3.1	„Rezeption“ institutioneller Basismuster.....	.....
1.3.2	Institutionelle Eingliederung der Baugenehmigungsbehörde: Kreisverwaltung vs. Gemeindeverwaltung.....	.....
1.3.3	Institutionelle Eingliederung der Widerspruchsbehörde: Kommunalbehörde vs. staatliche Mittelbehörde.....	.....
1.3.4	Aspekte lokaler Binnenorganisation.....	.....
1.3.4.1	Planungsrechtliche Prüfung der Bauanträge: Bauaufsichtsamt vs. Planungsamt	.....
1.3.4.2	Institutionalisierung juristischen Sachverständes: Fachamt vs. Rechtsamt	.....
1.3.5	Zusammenfassung.....	.....
1.4	Verwaltungsgerichtsbarkeit und Rechtsprechung.....	.....
1.4.1	Rechtsschutz und Prozessweg: Verfahren, Institutionen, verfassungsrechtliche Einordnung.....	.....
1.4.2	Rechtswegegarantie als „paradigmatisch“ neue Handlungsbedingung im Gesetzesvollzug ostdeutscher Behörden.....	.....
1.4.3	Wirkungen rechtsstaatlicher Kontrolle und gerichtlicher Sanktionsmacht.....	.....
1.4.4	Verwaltungsgerichtliche Spruchpraxis: „Übergangsbonus“ für ostdeutsche Behörden?.....	.....
1.4.5	Zusammenfassung.....	.....
2	Historisch-kulturelle Bestimmungsfaktoren.....	.....
2.1	Handlungsstrukturen und Akteure des Baugenehmigungsverfahrens in der DDR.....	.....
2.2	„Rechtskultur“ in der DDR: zwischen Rechtsnihilismus, Klientelismus und politischer Opportunität.....	.....
2.2.1	Informalität und „subjektive Gerechtigkeit“ im Verwaltungshandeln.....	.....
2.2.2	(Eingeschränkte) Rechtsbindung im bauaufsichtlichen Entscheidungshandeln.....	.....
2.2.3	Zusammenfassung.....	.....
2.3	Policy legacies.....	.....
2.3.1	Zur Rolle des „Altpersonals“ in der unteren Bauaufsicht.....	.....
2.3.2	Zweckmäßigkeitsorientierung, Klientelismus und „Kultur der Mündlichkeit“....	.....
2.3.3	Zusammenfassung.....	.....
2.4	Institutionenvertrauen: Akzeptanz der Verwaltungsgerichte.....	.....
2.4.1	Vertrauensdefizite: zum (anfänglichen) Akzeptanzproblem der Verwaltungsgerichte in Ostdeutschland.....	.....
2.4.2	Gegentendenzen: Neigung zu „vorausgehendem Gehorsam“ und	.....

Ängstlichkeit

2.4.3	„Vertrauenszugewinn“: „Normalisierung“ der Beziehungen zwischen Gerichten und Behörden.....
2.4.4	Zusammenfassung.....
3	Akteurbezogene Bestimmungsfaktoren.....
3.1	Personell-qualifikatorische Strukturen und Handlungsorientierungen.....
3.1.1	Personalentwicklung im Politikfeld „Städtebau/Baugenehmigung“ und Überforderung der Vollzugsakteure.....
3.1.2	Qualifikationsprofile.....
3.1.3	Qualifizierungsmaßnahmen und „learning by doing“.....
3.1.4	Zur Rolle der Juristen in der Bauverwaltung.....
3.1.5	Zusammenfassung.....
3.2	Lokale Interessen und Akteurskonstellationen.....
3.2.1	Lokale (Wirtschafts-)Interessen und Rechtsanwendungsqualität.....
3.2.2	Institutionell-normative Spielräume für „situitives Handeln“: zur eingeschränkten rechtsstaatlichen Kontrolle bei Baugenehmigungsentscheidungen.....
3.2.3	Mikropolitische Akteurskonstellationen und -strategien: zum Gegen- und Zusammenspiel zwischen lokaler Politik und Verwaltung.....
3.2.4	Zusammenfassung.....
Teil IV	Hypothesentest und Schlussfolgerungen: Rechtsanwendung und Performanzentwicklung in ostdeutschen Kommunalverwaltungen.....
1	Performanzdefizite in der Umbruchphase: „Persistenzen“ und „legacies“.....
1.1	Untersuchungsbefunde hinsichtlich der abhängigen Variable.....
1.2	Hypothesentest.....
1.2.1	Die „institutionelle Hypothese“.....
1.2.2	Die „historisch-kulturelle Hypothese“.....
1.2.3	Die „will and skill-Hypothese“.....
2	Performanzsteigerung in der „Konsolidierungsphase“: Rezeption und Angleichung.....
2.1	Untersuchungsbefunde hinsichtlich der abhängigen Variable.....
2.2	Hypothesentest.....
2.2.1	Die „institutionelle Hypothese“.....
2.2.2	Die „historisch-kulturelle Hypothese“.....

2.2.3	Die „will and skill-Hypothese“ .....	.....
3	Eigenentwicklung und Innovation.....	.....
3.1	Untersuchungsbefunde hinsichtlich der abhängigen Variable.....	.....
3.2	Hypothesentest.....	.....
3.2.1	Die „institutionelle Hypothese“ .....	.....
3.2.2	Die „historisch-kulturelle Hypothese“ .....	.....
3.2.3	Die „will and skill-Hypothese“ .....	.....
4	Überlegungen zur Generalisierbarkeit der Untersuchungsbefunde.....	.....
5	Schlussfolgerungen und Ausblicke.....	.....
Anhang .....		.....
1	Verzeichnis der geführten Interviews.....	.....
1.1	Verwaltungsrichter/Ost.....	.....
1.2	Verwaltungsrichter/West.....	.....
1.3	Fallkommunen/Ost (Land Brandenburg).....	.....
1.4	Fallkommunen/West (Land Schleswig-Holstein).....	.....
1.5	Sonstige Interviewpartner.....	.....
2	Basisdaten der untersuchten Fallkommunen im Vergleich.....	.....
3	Verwaltungsgliederung, Organisation und Zuständigkeiten in den Fallkommunen.....	.....
Literaturverzeichnis.....		.....