

BRD-Baurecht und seine Übertragung auf die östlichen Bundesländer beschränken. Sie lassen aber erkennen, welche immensen Rechtsanwendungsprobleme²⁹ auf alle am Bau Beteiligten in der ehemaligen DDR zukommen. Es wird Aufgabe vor allem der „Baujuristen“ in Ost und West sein, aus den überaus komplizierten gesetzlichen Regelungen für die Praxis Handlungsanleitungen zu geben, vor allem damit in der nächsten Zeit städtebaulich er-

wünschte bauliche Investitionen baurechtlich schnell zugelassen, unerwünschte aber verhindert werden können.

29 Die Rechtsanwendungsprobleme in der bisherigen BRD-Praxis sind ausführlich dargestellt vor allem in Schäfer/Schmidt-Eichstädt. Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz. Konrad-Adenauer-Stiftung, Forschungsbericht 34. Verlag Ernst Knoth-Melle 1984; Wollmann u.a., Rechtsstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungsordnung, Bauwesen und Städtebau. Heft 03.110. Institut für Stadtforschung Berlin 1985; Schäfer/Scharmer/Schmidt-Eichstädt. Planspiel zum Baugesetzbuch. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin 1986.

Zur vermeintlichen Fremdartigkeit des Verwaltungsrechts der Bundesrepublik

HENNING KRÜGER. Münster.

Richter am Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen

Das im westlichen Teil Deutschlands seit der Gründung der Bundesrepublik entstandene Verwaltungsrecht, das - je nach dem Gegenstand der Regelung - teils als Bundesrecht, teils als Landesrecht mit mehr oder minder abgewandeltem Inhalt nun auch in demjenigen Teil unseres Landes Geltung erlangt, der bislang die DDR war, wird sich in den Augen der meisten in der DDR ausgebildeten Juristen vermutlich zunächst recht fremdartig ausnehmen. Nicht allein wegen seiner insgesamt erstaunlich großen Ausdehnung. Schon einzelne Gesetze, ja sogar untergesetzliche Regelungen (Verordnungen, Satzungen) - auch wenn sie nur ganz schmale Bereiche zum Gegenstand haben - sind oft befremdlich umfangreich. Sie sind nicht selten eingangs durch zahllose Definitionen, gegen Ende durch allerlei ihre räumliche oder zeitliche Geltung betreffende Sonderregelungen, ferner durch Verweisungen, scharfe Trennungen treffende Zuständigkeitsregelungen und überhaupt durch immer neue virtuose Unterscheidungen gekennzeichnet, die sich jedenfalls nicht ohne weiteres aufräumen.

Wie ist es zu einem solchen Verwaltungsrechtsuniversum gekommen? Benötigt die Bevölkerung der fünf neuen Bundesländer (und Ostberlin) ein solches Verwaltungsrecht?

Gründe des Umfangs und der Subtilität des Verwaltungsrechts der Bundesrepublik

Der große Umfang und subtile Charakter, den das Verwaltungsrecht der Bundesrepublik bis zu der jetzigen Zäsur erlangt hat, beruht auf mehreren Gründen, die hier nur skizziert werden können.

Föderalismus

Einer dieser Gründe liegt bereits in der bundesstaatlichen Struktur der nach dem Beitritt der DDR nun aus einem Teilstaat zum gemeinsamen Staatswesen gewordenen Republik. Sie hat notwendigerweise zur Folge, daß insbesondere auch die Kompetenzen für die Gesetzgebung je nach Materie teils dem Bund, teils den Ländern zustehen (Art. 70 bis 75 GG). Hieraus ergibt sich erstens ein Nebeneinander zahlreicher voneinander hier und da abweichender landesrechtlicher Regelungen, soweit die Gesetzgebungskompetenz der Länder reicht, und zweitens nicht selten eine überraschende Verzahnung der - einen - bundesrechtlichen Regelung mit einer der landesrechtlichen Regelungen dort, wo ein zu regelnder Sachverhalt gewissermaßen auf der Nahtstelle beider Regelungen angesiedelt ist.

Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich z. B. auf das „Bodenrecht“ (Art. 74 Nr. 18 GG), so daß der Bund hierfür das Gesetzgebungsrecht hat, soweit unter einem der in Art. 72 Abs. 2 GG aufgezählten Gesichtspunkte ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht. Folge ist, daß der Bund im Baugesetzbuch das sog. Bauplanungsrecht umfassend geregelt hat. Da andererseits das sog. Bauordnungsrecht nicht dem „Bodenrecht“ zugerechnet wird, liegt insoweit die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 70 GG bei den Landesgesetzgebern, und diese haben demgemäß jeweils für

das Gebiet eines Bundeslandes verschiedene Bauordnungen erlassen. Wer ein Bauvorhaben zu verwirklichen beabsichtigt, hat daher in aller Regel sowohl Bundes- als auch Landesrecht zu beachten.* Dies gilt selbst für einzelne Probleme, deren Lösung man nicht ohne weiteres in zwei verschiedenen Gesetzen suchen würde, z. B. für die schlichte Frage, welchen Abstand ein Gebäude zu seitlich zu errichtenden weiteren Gebäuden wahren muß. Ob dergleichen stets sinnvoll geregelt ist, kann übrigens mit Fug bezweifelt werden.

Pluralistische Gesellschaft

Liegt nach alledem ein Grund für Ausdehnung und Vielfalt des westdeutschen Verwaltungsrechts bereits im Föderalismus, so liegt doch der bei weitem wichtigere Grund in den Gegebenheiten einer mit dem Ausdruck „Marktwirtschaft“ noch nicht vollständig beschriebenen pluralistischen Gesellschaft. Diese Gesellschaft hat sich nicht vom Staat verschlingen lassen müssen, sondern macht - im Rahmen der verfassungsrechtlich gesetzten Schranken - den Staat und damit sein Recht ihren vielfältigen Bedürfnissen dienstbar.

1. Die Frage, warum das Verwaltungsrecht der Bundesrepublik auf einen in der DDR ausgebildeten Juristen fremdartig wirken muß, bildet naturgemäß nur die Kehrseite der Frage, warum den westdeutschen Juristen seinerseits angesichts des Verwaltungsrechts der DDR eigentümliche Impressionen überkommen. Im folgenden wird der Leser zu dem Versuch eingeladen, auch das ihm möglicherweise vertrautere Recht einmal von außen zu betrachten. Die beiden miteinander zu vergleichenden Normbestände gehören, wie man leider feststellen muß, verschiedenen Welten an.

Die DDR war über Jahrzehnte hin ein Staat, in dem zwar vieles erreicht worden ist, in dem aber weitaus mehr hätte erreicht werden können, wenn er nicht als eine Festung organisiert worden wäre, die stets gegen ihre eigene Besatzung verteidigt werden mußte. Ihr war an der abstrakten Menschheit mehr gelegen als an den konkreten Menschen. Diese Feststellung gilt jedenfalls für solche Belange der Bürger, deren Verfolgung mit den im jeweiligen Zeitpunkt als Staatszweck ausgegebenen und auf passende ideologische Theoreme gestützten Interessen der Führung der herrschenden Partei nicht ohne weiteres vereinbar war. Unter den Bedingungen der Kommandomethoden des sog. administrativen Leitungssystems fußte das Verhalten des Staates letztlich auf der - in der Realität durch nichts begründeten - Annahme, daß im Sozialismus die Interessen des Individuums mit denen der gesamten Gesellschaft identisch seien. Soweit man sich nicht zu der hieraus folgenden gänzlichen Leugnung des Verwaltungsrechts bekennen wollte, würdigte man das Verwaltungsrecht jedenfalls zu einem bloßen Instrument der Leitung der Gesellschaft durch den Apparat herab.*¹

* Vgl. dazu von Feldmann in diesem Heft, S. 527. - D. Red.

¹ Vgl. im einzelnen zu diesen, seit den rechtsdogmatischen Exkursen Walter Ulbrichts auf der Babelsberger Konferenz von 1958 entstandenen Anschauungen Karl Bönninger. „Theorie des Verwaltungsrechts im administrativen System und im demokratischen Rechtsstaat“ NJ 1990. Heft 3. S. 102 ff.