

des allgemeinen Verwaltungsrechts in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder z. B. beruht zu einem wesentlichen Teil auf der über lange Zeit hin entstandenen umfangreichen Judikatur zu zahllosen Fragen des allgemeinen Verwaltungsrechts.

Liegt demnach schon in den verwaltungsgerichtlichen Klagen einzelner Bürger gewissermaßen ein Ferment für eine genauere Ausarbeitung des Normbestandes, so vermögen die in der Gesellschaft vorhandenen vielfältigen Interessen auf die Gestaltung vor allem des besonderen Verwaltungsrechts unter demokratischen Verhältnissen auch noch auf ganz andere Weise entscheidenden Einfluß zu nehmen. Sie können entweder indirekt, vermittelt der Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften, oder - vor allem durch Verbände gebündelt und erst dadurch mit der notwendigen Stoßkraft versehen - auch direkt den Gesetzgebungsprozeß beeinflussen.

Angesichts der meist unweigerlich sofort auf den Plan gerufenen entgegengesetzten Interessen wird es zu differenzierteren und zugleich systematischer ausgearbeiteten Regelungen kommen, als dies bei einer Regelung vom autokratischen Schlag der Fall sein würde. Ein anschauliches Beispiel für eine große verwaltungsrechtliche Kodifikation, die vor allem auf diese Weise entstanden ist, bieten etwa das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die zahlreichen darauf gestützten Verordnungen.⁷

Wenn viele der so entstandenen westdeutschen verwaltungsrechtlichen Gesetze und untergesetzlichen Regelungen sich in den Augen der in der DDR ausgebildeten Juristen eigentümlich kalt und mechanisch ausnehmen, so schon deshalb, weil ihnen das pädagogische Moment, der Appell zur Bewältigung einer gemeinsamen Aufgabe, der nicht wenige Regelungen der DDR kennzeichnet⁸, gänzlich abgeht. Gesetze der DDR wirken, da einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe zugewandt, oft konkret, diejenigen der Bundesrepublik hingegen trotz der zahlreichen Einzelheiten abstrakt, wie ein technisches Regelwerk: sie folgen in viel stärkerem Maße als jene dem so einfachen wie zweckmäßigen Baumuster, daß an einen Tatbestand eine Rechtsfolge geknüpft ist.

Auch dies beruht schon auf der Art ihrer Entstehung. Regelungen, die - sei es schon innerhalb einer Mehrheitsfraktion, sei es im Rahmen einer Koalition - oft weitgehend nur im Wege eines Kompromisses zustande gekommen sind, bieten für juristische Fahnenappelle von vornherein keinen günstigen Boden; solche Regelungen werden vielmehr schon zur Wahrung der schmalen Basis der erreichten Verständigung zweckmäßigerweise möglichst nüchtern ausgestaltet werden, ja nicht selten unbestimmte Rechtsbegriffe, Generalklauseln und andere (versteckte) Regelungslücken aufweisen, die erst durch die Rechtsprechung geschlossen werden können. Beabsichtigte Dunkelheit kann also ganz verschiedenen Zwecken dienen. Während die im Verwaltungsrecht der DDR in großem Umfang anzutreffenden weiten Ermessensräume, Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffe nicht zuletzt auf der Absicht beruhen, der Staatspartei zahlreiche Möglichkeiten offenzuhalten, die Rechtsanwendung jederzeit im Sinne des Primats der Politik beeinflussen zu können, gehen derartige Erscheinungen dort, wo sie im Verwaltungsrecht der Bundesrepublik auftreten, des öfteren auf die Absicht zurück, die Verantwortung für den Inhalt der - nur scheinbar bereits getroffenen - Regelung den Gerichten zu überbürden, die dem Druck der in Frage stehenden widerstreitenden Interessen kraft ihrer Stellung im System der Gewaltenteilung widerstandsfähiger gegenüberstehen als die Parlamente.

Ist das übernommene Verwaltungsrecht den Bedürfnissen des Gebiets der bisherigen DDR angemessen?

Die Frage, ob die Bevölkerung der fünf neuen Bundesländer eines Verwaltungsrechts der Art, wie es jetzt hier eingeführt wird, bedarf, kann nach dem Vorstehenden derzeit nur mit Einschränkungen bejaht werden.

„Eine Republik zu bauen aus den Materialien einer niedergelassenen Monarchie ist freilich ein schweres Problem. Es geht nicht, ohne daß erst jeder Stein anders behauen ist, und dazu gehört Zeit.“ Was Georg Christoph Lichtenberg⁹ vor zwei Jahrhunderten im Hinblick auf die Folgen der Französischen Revolution bemerkt hat, trafe auch

die nach der Wende zwischen Werra und Oder eingetretene Situation, wenn die DDR ein in sich ruhender Staat wie etwa Ungarn oder Polen gewesen wäre. Ein solcher Staat war sie jedoch gerade nicht. Sie verschmilzt nun mit der Bundesrepublik Deutschland. Bausteine aber aus einer anderen Republik, der man beitrifft, fertig behauen zu beziehen heißt zahlreiche Antworten auch auf Fragen erhalten, die man noch gar nicht hat stellen wollen¹⁰; und dies ist gewiß eine zweifelhafte Sache.

Der auf dem Gebiet der DDR im Jahre 1949 entstandene Teilstaat war vierzig Jahre lang mit gewissem Erfolg bestrebt, die seiner Herrschaft überantwortete Gesellschaft zu einer ganz anderen Gesellschaft umzuformen, in der die Verfolgung individueller, „eigennütziger“ Interessen als anrühlich, da historisch einer überwundenen Stufe zugehörig, galt. Deshalb dürften hier bis auf weiteres bodenständige partikuläre Interessen sich noch nicht wieder in dem Maße und vor allem der Breite geltend machen, daß ihnen ein derartig ausdifferenziertes Verwaltungsrecht angemessen wäre, wie es dasjenige der - heutigen - Bundesrepublik ist.

Der Nutzen eines so fein gesponnenen Netzes verwaltungsrechtlicher Normen wird auch denjenigen in der DDR ausgebildeten Juristen, denen die schweren Mängel der bisher geltenden Verwaltungsrechtsordnung durchaus bekannt sind, erst recht aber dem nicht juristisch ausgebildeten Verwaltungspersonal und vor allem auch der Bevölkerung der früheren DDR vermutlich nicht ohne weiteres einsichtig sein. Das Verwaltungspersonal dürfte der Handhabung eines derartigen Verwaltungsrechts erst nach gründlicher Schulung gewachsen sein.

Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, wird die Rechtseinheit, die dadurch entsteht, daß westdeutsches Verwaltungsrecht in großem Umfang unverändert oder doch kaum verändert so eingeführt wird, wie es unter den ganz verschiedenen Verhältnissen der Bundesrepublik in Jahrzehnten langsam gewachsen ist, noch auf längere Frist einer entsprechenden realen Grundlage zum Teil entbehren, insoweit also zunächst Schein bleiben.

Die Vereinigung, die mit dem Beitritt vollzogen scheint, beginnt aber auch im Bereich des Rechts in Wahrheit erst mit dem Beitritt. Zu einer wirklichen Integration beider Teile unseres Landes werden in diesem Bereich auch die in der DDR selbst ausgebildeten Juristen, für die eine Arbeit mit und an dem autokratischen Verwaltungsrecht intellektuell wohl schwerlich sehr befriedigend gewesen sein kann, ungeachtet eines zu vermutenden, durchaus nachvollziehbaren inneren Widerstrebens gegen die in kürzester Frist über sie hereinkommende Rezeption eines komplexen anderen Rechts, entscheidende Beiträge zu leisten haben.

⁷ Hervorzuheben ist, daß das Verwaltungsrecht der Bundesrepublik die Grenzen der Rechtssphären von Individuen und Unternehmen selbstverständlich nicht etwa nur dadurch bestimmt, daß es ihren Aktivitäten Schranken setzt, sondern (in stets zunehmendem Maß) auch dadurch, daß es ihnen - genau begrenzte und z. T. verfassungsrechtlich begründete - Ansprüche gegen den Staat gewährt. Regelungen dieser Art finden sich z. B. in dem außerordentlich komplexen Sozialhilferecht.

⁸ Nur ein besonders hervortretendes Beispiel hierfür sind die Präambel und § 1 Abs. 1 sowie § 3 des Gesetzes über die Deutsche Volkspolizei vom 11.6.1968 (GBl. I Nr. 11 S. 232). Den westdeutschen Leser beschleicht angesichts solcher unerwarteter Proklamationen das Gefühl, gewissermaßen juristisches Devon erbohrt zu haben; ähnlich übrigens im Falle ehemaliger „Stadlornungen“ wie derjenigen von Stralsund.

⁹ Werke in einem Band, Hoffmann und Campe 1967. S. 201.

¹⁰ Für die Annahme, daß die Verwaltungsrechtsdogmatik in der DDR von Grund auf hätte neu entwickelt werden müssen, spricht schon der Beschluß des Kreisgerichts Malchin vom 26. 9. 1989 - D 5/89 - (NJ 1990. Heft 3. S. 130). In diesem Beschluß ist dargelegt, daß das Fehlen einer vorgeschriebenen schriftlichen Belehrung über die Möglichkeit, gegen eine Auflage zu einer Gewerbe genehmigung Beschwerde einzulegen, zur „Unwirksamkeit“ dieser Auflage führen soll. Wenn die Fachzeitschrift in der Anmerkung zu diesem Beschluß dessen Veröffentlichung damit begründet, daß das darin aufgeworfene „theoretische Problem“ der weiteren Diskussion bedürfe, so scheint dies darauf hinzudeuten, daß es zu dieser - in der behördlichen Praxis doch gar nicht so selten auftretenden - Situation vermutlich mangels forensischen Anschauungsmaterials bislang auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur der DDR noch keine Äußerungen gegeben hat. Dies verdeutlicht in der Tat „das Defizit eines akzeptablen verwaltungsrechtlichen Normenmaterials und das sich auch daraus ableitende Dilemma nicht zufriedenstellender Rechtsanwendung“ (U. Theiß. „Zur Rechtswirksamkeit von Verwaltungsakten“. NJ 1990. Heft 8. S. 348).