

Erschienen in: LKV 11/2004, S. 506

Buchbesprechung

Ministerialdirektor Professor Dr. Michael Krautzberger, Berlin/Bonn

Sabine Kuhlmann, Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland, Leske + Budrich, Opladen 2003

Die von *Sabine Kuhlmann* vorgelegte Studie zum Verwaltungshandeln in Ostdeutschland hat sich der Aufgabe gestellt, am Beispiel des Gesetzesvollzugs in lokalen Bauverwaltungen den Stand des Verwaltungsumbaus und Verwaltungsaufbaus zu ermitteln, zu analysieren und zu bewerten. Nach mehr zehn Jahren des verfassungsrechtlichen Neubeginns in Ostdeutschland macht allein schon die Fragestellung neugierig – ist doch mittlerweile von so konsolidierten administrativ-politischen Verhältnissen auszugehen, dass die Ergebnisse der Untersuchung Hinweise auf vielleicht nachhaltig bleibende regionale Sonderentwicklungen in der Folge der Transformation eines ausgereiften Rechts- und Verwaltungssystems in eine neu konstituierte Staatlichkeit geben können. Und diese Erwartung - dies sei vorweg gestellt – wird nicht enttäuscht.

Das von der Untersuchung gewählte Verwaltungsfeld des kommunalen Bau- und Planungsbereichs – die Veröffentlichung beruht auf einer von *Hellmut Wollmann* betreuten Dissertation – ist dabei sicher besonders geeignet, ein durchaus repräsentatives Bild zu zeigen, spiegeln sich doch im Bau- und Planungsbereich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wirklichkeiten in ihrer ganzen Breite so plastisch wider wie in kaum einem andern Verwaltungsfeld - die Visionen von sich neu definierenden Regionen und politisch-administrativen Akteuren ebenso wie die in ihr ausgetragenen Konflikte. Wie ist der Stand der Angleichung im Verwaltungsvollzug der ostdeutschen und der westdeutschen Bau- und Planungsverwaltung und wie lässt sich dabei ein neues „ostdeutsches Verwaltungsprofil“ kennzeichnen?

Wie ist die Vorgehensweise, wie wird der Stand rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns ermittelt? Die Arbeit sichert die Ergebnisse mit einer Kombination von Maßstäben ab: das idealtypische Modell „guter Verwaltung“, der Vergleich hieran im Zeitmaßstab und nicht zuletzt der Vergleich mit der westdeutschen Situation. Die Grundlagen hierfür werden maßgeblich aus Expertenbefragungen und Fallstudien gewonnen. Einen besonderer Reiz dabei – und übrigens eine Gewähr für besondere Plausibilität – stellt dabei die Befragung von Verwaltungsrichtern „der ersten Stunde“ dar, namentlich von westdeutschen Richtern, die schon bald nach der Wende in die DDR bzw. in die neuen Länder wechselten und z.T. später nach Westdeutschland zurückkehrten. Diese Gruppe ist sicher besonders qualifiziert, Entwicklungen und Vergleiche, Besonderheiten und Gemeinsames zu erkennen, unbeschadet der aus der richterlichen Funktion zwangsläufig gewissermaßen auf die „pathologische“ Seite der Rechtsanwendung determinierten Sichtweise.

Kuhlmann – stets abgesichert im „Stand der Forschung“ der verwaltungsempirischen Theorie, diese auch kritisch hinterfragend - konzentriert sich auf mehrere Entwicklungsphasen der Transformation:

- einer „Frühphase“ mit sehr unterschiedlichen, auch recht widersprüchlichen, z.T. von erheblicher Unerfahrenheit oder Unsicherheiten, aber auch von Fortsetzung „alter“ Verwaltungsgewohnheiten geprägten Entwicklung;

- einer „Konsolidierungsphase“, z.T. geprägt von „übereifriger“ (übergenaue) Rechtsanwendung; *Kuhlmann* beschreibt dies plastisch mit einer zu beobachtenden „Überkompensation“ früherer Legalitätsdefizite;
- schließlich einer innovativen Phase mit markanten Besonderheiten – sei es die Überbrückung von Bauplanung und –Genehmigung oder der Stellenwert der Verhandlungsstrategien.

Westdeutsche Verhaltensmuster – dies sind zentrale Ergebnisse der Untersuchung und Analyse – wurden mit der Übernahme des Rechtssystems „mit übernommen“. Aber es haben sich darüber hinaus auffällige Besonderheiten herausgebildet. Die bemerkenswerteste ist vielleicht die folgende Einschätzung: Die Ergänzung oder besser: Zielorientierung des Verwaltungshandelns übernahm Ziele und Verhaltensweisen der Vor-Wendezeit, die von *Kuhlmann* – in diesem Kontext sehr treffend – als eine weniger an (ja kaum existierenden) formalen Regeln gesteuertes Handeln bezeichnet, sondern in hohem Maße von Kooperation, persönlichen Absprachen, Klientelismus oder politischer Einzelweisung. Die Transformation dieser Praxis und Erfahrungswelt in das neue Rechtssystem ist verblüffend. Die Untersuchung kommt zum Ergebnis, dass hierin eine durchaus prägende regionale Praxis zu sehen ist: Das Rollenverständnis von DDR-Verwaltungsangehörigen im Sinne „handlungspragmatischen Zugriffs“, Orientierung an Problemlösung im Einzelfall wird gewissermaßen in die vom Ziel abstrakter Anwendungsgerechtigkeit geprägte neue Rechtsordnung eingebracht. Dass die 1990 in die DDR-Rechtsordnung eingebrachten – später ja in ganz Deutschland eingeführten – Regelungen über vertragliche Gestaltungen im Gesamtbereich des öffentlichen Baurechts legitimierend wirken konnten, liegen auf der Hand. Während diese Regelungen (vor allem städtebaulicher Vertrag und Vorhaben- und Erschließungsplan) in den westdeutschen Ländern eher einer Legitimierung von Grauzonen dienen konnten, unterstützen sie in den östlichen Regionen offenbar vertraute Motive des Verwaltungshandelns. Und die Beobachtung der stärkeren Orientierung an Einzelfallgerechtigkeit in den ostdeutschen Regionen lässt aufhorchen.

Dieses ist eines von mehreren bemerkenswerten Ergebnissen der Arbeit, der man ebenso eine Verbreitung in Wissenschaft und Praxis wünschen möchte, wie eine Fortsetzung der Untersuchungen, nicht nur in einer späteren Phase, sondern auch zu weiteren Einzelaspekten. Fast scheint es lohnend, auch der Frage nachzugehen, ob und wie die aus „dem Osten“ kommenden konsensualen Regelungen und die Verwaltungspraxis ihrerseits westdeutsche Praxis modifiziert haben könnten.